

HOE DOELTREFFEND IS DIE INTERNASIONALE VREDESMAGTE?

Wrn. F.H. Swart*

The question regarding the effectiveness of the United Nations Organisation and in particular the UN Peace-keeping force, is a rather difficult one to answer.

Writers differ in their opinions on the question yet, when one takes into account recurring Newspaper Headings such as: "UN keeps busy, but has nothing to show", "UN-world body with a pretty bad conscience" and "Behind the noise another UN" – it becomes increasingly doubtful whether the United Nations Organisation and in particular the ineffective Peace Keeping Force of this organisation – still has a right to exist.

Inleiding

Internasionale verhoudings het 'n evolusionêre ontwikkeling deurloop en daar word aanvaar dat dit reeds voor Christus by die Grieke ontstaan het. In teenstelling met die Grieke, wat nooit 'n blywende eenheid volkome tussen state kon bewerkstellig het nie, word gevind dat die Romeine op heel besondere wyse in sowel teorie as praktyk daarin geslaag het om 'n internasionale verhoudingsbeleid te laat posvat. Deur die jare het verskeie moondhede en organisasies ontstaan en by gebrek aan 'n internasionale organisasie, het die handhawing van vrede dus grootliks by die state self berus en die magsewewigsbeginsel het hier 'n belangrike rol gespeel.

Die "Konsert van Europa" word in die agttiende eeu in die lewe geroep. Hierdie organisasie het ontstaan tussen state wie se leiers hulself beskou het as lede van 'n algemene samelewing. Hulle was ook bereid om in terme te kommunikeer wat vir almal dieselfde betekenis gehad het. Lowenthall sê: "That is not the case as experience has shown, between the industrially advanced democracies of today and the states under Communist rule ..."¹

Die "Konsert van Europa" het nie alle oorloë verhoed nie, maar het dit minder waarskynlik en minder uitgebreid gemaak. Lowenthall toon aan dat "An international order in this more modest sense then, would be a system of relations, rules and possibly institutions that would be calculated to limit the use of violence in international affairs ..."²

Na die Eerste Wêreldoorlog is die Volkerebond in 1919 in die lewe geroep om die ideale van vrede en stabiliteit te bewerkstellig en ook om die anargistiese sisteem te vervang. Die WO sou uiteindelik uit hierdie organisasie sy ontstaan hê, maar Weiss skryf dat "Observers generally agree that, in contrast with the United Nations, the staff of the

League of Nations (particularly in the early years) was far more neutral and sought to counterbalance pressures from their national governments."³

Die Volkerebond kon nie daarin slaag om die Tweede Wêreldoorlog te verhoed nie en na hierdie oorlog, op 24 Oktober 1945, word die WO amptelik in die lewe geroep. Die doel van die Organisasie is as volg gedefinieer:

"To maintain international peace and security;
To develop friendly relations among nations;
To co-operate internationally in solving international economic, social, cultural and humanitarian problems and promoting respect for human rights and fundamental freedoms;
To be a centre for harmonising the actions of nations in attaining these common ends."⁴



Die VVO se hoofkwartier in New York
(Foto: YOUR UNITED NATIONS – The Official Guidebook)

Iran

Een van die eerste gevalle wat deur die WO behandel is, was 'n klagte van Iran in 1946 teen Russiese troepe wat die Azerbaidjan streek steeds beset het en wat ingemeng het met Iran se interne sake deur die aanmoediging van 'n separatistiese beweging daar. Die verteenwoordiger van die USSR het die aanklag ontken, terwyl die Raad besluit het dat die onderskeie regerings met onderhandelings moet voortgaan en die Raad op hoogte hou. In Maart daardie jaar is die probleem weer bespreek en in Mei is dit laat voor aangesien die Russe onttrek het.

Le Roy Bennet sê dat hierdie geval 'n goeie illustrasie is van hoe die Sekuriteitsraad sekere geskille hanteer. Hy sê onder andere dat "The Council is unable to use strong measures or coercion against a major power. The only weapon available is an appeal to Charter principles and to the good faith of the disputants, supported by publicity and world opinion".⁵ Hy sê ook verder dat hulle nie juis veel meer kan doen as om die partye te nader om self tot 'n oplossing te kom nie: "In the absence of contrary evidence, it may be reasonably assumed that in such cases settlement through negotiations was hastened by United Nations exposure and pressure."⁶

Korea

Die WO het die Korea-probleem in 1947 oorgeeem en het 'n vrye verkiesing voorgestel, maar omdat die WO se waarnemers nie toegelaat is om Noord-Korea te besoek nie, kon 'n verkiesing slegs in die Suidelike deel gehou word. Die Republiek van Korea het as 'n soewereine staat uit hierdie verkiesing ontwikkel. Die Noordelike helfte het teruggekap en hulself bekendgestel as 'n soewereine "Democratic People's Republic."

Gedurende die volgende twee jaar was daar heelwat militêre geskille aan beide kante van die "parallel." Op 25 Junie 1950 het die Weermag van Noord-Korea finaal aangeval en die Veiligheidsraad van die WO het dadelik reageer om 'n polisie-aksie te magtig. Hierdie magtiging is slegs moontlik gemaak deur die afwesigheid van 'n Sowjetverteenwoordiger by die Veiligheidsraad. Die internasionale polisiemag het onder beheer van Amerika gestaan, terwyl die WO se vlag gebruik is. Vyftien lede, sonder die VSA en Korea, het aangebied om troepe te verskaf, naamlik Australië, België, Kanada, Columbia, Ethiopië, Frankryk, Griekeland, Luxemburg, Nederland, Nieu-Seeland, die Filippyne, Thailand, Turkye, die Unie van Suid-Afrika en

die Verenigde Koninkryk. Hierbenewens het 37 ander lede voorrade en dienste aangebied.

Stoessinger sê dat hierdie eksperiment met 'n internasionale polisiemag nóg 'n sukses, nóg 'n fout was: "On the negative side, it owed its activation to a fortuitous circumstance- the Soviet Union's temporary absence from the Security Council ... on the other hand, the Korean experience broke precedent in several important ways. It saw sixteen nations fighting as a United Nations army, under the United Nations flag and led by a United Nations commander."⁷

Alhoewel die aggressor teruggedryf is, was Korea nog steeds só polities verdeeld as tevore en ironies genoeg slegs 'n kort afstand van die "38th parallel" waar die gevegte begin het. Die WO se aksie het wel meegebring dat tyd geskep is om die politieke geskille uit die weg te ruim, maar Stoessinger sê dat Korea se les duidelik spreek: "... that the pursuit of order through purely military techniques is bound to fail unless it is shored up by equally determined efforts to reach a political settlement."⁸

Cyprus

Die Republiek van Cyprus het op 16 Augustus 1960 by wyse van proklamasie tot stand gekom. Onenigheid tussen verdeelde faksies van Turkse en Griekse Cipriote lei in 1963 tot burgerlike konflik. Vertoë tot die WO om in te gryp, lei tot die tussen-tydse daarstelling van 'n tydelik vredesmag wat in 1964 vervang is deur 'n sterk veelvolkige vredesmag, UNFICYP (United Nations Forces in Cyprus). Hierdie mag het tot in 1974, toe die Turkse inval plaasgevind het, hoofsaaklik interne sekerheid en orde gehandhaaf. Hierna het dit 'n toesighoudende rol gespeel ten opsigte van 'n skietstaking en die skep van waarnemingsposte tussen die voorste elemente van die Turkse en plaaslike magte.

Oor die doeltreffendheid van hierdie ingryping word daar verskeie menings gehuldig. Alejandro J. Rodriguez Carrion meld die volgende in 'n artikel getiteld, *The United Nations Force in Cyprus: An Uncertain Case of Peace-Keeping*: "Prima facie, UNFICYP was an absolute failure: it did not accomplish its mission and, moreover, the situation ended up worse than it was in 1964 ... the failure of UNFICYP is more a failure of those countries engaged in the situation than one of the United Nations itself."⁹

In sy kommentaar merk die betrokke outeur op dat 'kollektiewe sekerheid' nie aan 'n vredesmag van

die WO opgedra kan word nie, "but at present we must forget any approach intended to invest the United Nations, as such, with the right – and responsibility – for collective security."¹⁰

In hul boek, *The Thin Blue Line*, wys Inderjit Rikhye *et al* op die vredesmag se geïsoleerde suksesse te midde van sekere belemmeringe wat UNFICYP aan bande gelê het veral ten opsigte van troepebewegings: "UNFICYP was powerless to intervene. It would have been an act of enforcement had it done so."¹¹ In hierdie verband kon die vredesmag slegs die strydende partye se troepebewegings monitor en dit aan die WO rapporteer, maar kan geen voorkomende stappe neem nie. Brig Michael Harbottle, Stafhoof van die vredesmag (1964–1968) merk dan ook tereg op: "As experience has shown, once fighting really begins, it is generally impossible for the United Nations to interpose a force."¹² Waar die vredesmag soms deur tydige optrede sy militêre teenwoordigheid in 'n potensiële konflikgebied kon vestig, is kleiner skermutselinge wel voorkom of in die kiem gesmoor.

Die Midde-Ooste

In Oktober 1956 het die betrokkenheid van die WO by die Midde-Ooste 'n aanvang geneem toe Israeli – magte die Sinai binnegedring het. Verdê

tot die WO lei tot die daarstelling van 'n veelvuldige vredesmag, UNEF (United Nations Emergency Force in the Middle East), wat in 1957 in Gaza en Sharm el Sheikh stellings en poste vestig. Hierdie mag is onttrek kort voor die uitbreek van die oorlog in 1967 en sy rol is nog in dieselfde jaar oorgeëem deur UNTSO (United Nations Organization Truce Supervision). Na die oorlog in Oktober 1973 het UNTSO bly voortbestaan hoewel twee bykomende magte geskep is, naamlik UNEF 2 en UNDOF.

Oor die vredesmagte van die WO se effektiewe optrede, al dan nie, gedurende die tydperk 1956–1976 maak Yoel Arnon Tsur die stelling: "Experience has shown that the United Nations peace-keeping forces in the Middle East (and especially those established after the October 1973 War) have been effective in carrying out their mission (and I am not excluding the 1956 United Nations Forces), but their position was and still is fragile and vulnerable to political hazards."¹³ Nöthling meld dat die grootste mislukkings egter die onvermoë van UNTSO in 1973 was om die oorlog aan twee fronte (Sinai en Golan) te voorkom.

Betekenisvol is ook die feit dat hierdie vredesmag nie effektief kon optree ten opsigte van die vele skermutselinge wat sedert 1968 plaasgevind het nie.¹⁴



Fred Mouton van Die Burger skets die toestand van die VVO – 'n Organisasie wat nie die vuur van oorlog kan blus nie (DIE BURGER – 8/6/82)

Tsur meld ook dat sodanige 'vredesoperasies' nie voorsiening maak vir die versoening van botsende belange wat die spanning tussen die strydende partye ten gronde lê nie: "According to this criticism, by the very fact of intervening to keep the peace, they also remove the sense of urgency from the problem and from attempts to find a lasting solution to it."¹⁵

Kongo

Op 30 Junie 1960 het die voormalige Belgiese Kongo (Zaire) onafhanklik geword en enkele dae later is dié land in 'n bloedige burgeroorlog gedompel. Die interne situasie het verder versleg toe die Katanga-provinsie weggebreek het met 'n eensydige onafhanklikheidsverklaring en België begin om troepe na die Kongo te stuur. Vertoë deur die Eerste Minister, Patrice Lumumba, tot die WO om wet en orde te herstel het uiteindelik gelei tot die stigting van 'n vredesmag, ONUC (Organisation des Nations Unies au Congo). Hierdie vredesmag was gedurende sy verblyf in Zaire (1960–1964) betrokke in verskeie gevegte met rebelle en huursoldate.

Skrifwysers is dit eens dat ONUC in sy sending geslaag het hoewel dit by tye op eie inisiatief en sonder die goedkeuring van die WO opgetree het. Rikhye *et al* skryf: "There is enough evidence to show that had the United Nations not intervened, the Congo would have become the cauldron into which other African States, the Soviet Union and other big powers would have been drawn on one side or the other, and the Congolese themselves would not have acquired the stability on which to build their independent nationstate."¹⁶

Viëtnam

Van effektiewe optrede van hierdie mag was daar min sprake en 'n skietstilstand is eers in 1973 met die vredesonderhandelinge in Parys bereik. In 1973 het die ICCS (International Commission for Central and Supervision) tot stand gekom, maar net soos sy voorganger, ICSC, was dit uiters oneffektief. Hieroor het Rikhye *et al* hul soos volg uitgelaat: "The mechanism for controlling and supervising the ceasefire remains ineffective. The joint Military Commissions were and are unable to agree on anything of substance other than the exchange of the pris-



WO-vredesmagte, wat al vir langer as twee dekades in die Midde-Ooste geplaas is.
(Foto: YOUR UNITED NATIONS – The Official Guidebook)

oners of war ... Having no redress to a higher authority or headquarters, they were and remain powerless to influence the situation in Indochina."¹⁷

Libanon

Daar is tans ongeveer 90 000 troepe van 16 lande sowel as die PLO (Palestine Liberation Organisation) besig met operasies in Libanon. In 1978 word 'n tussentydse vredesmag van die WO, UNFIL, in Libanon in werking gestel. Met troepe uit tien lande was UNFIL se doel "... to stop the Palestinians from attacking Israel, and the Israelis from invading Lebanon."¹⁸

Vyf jaar later, in Oktober 1983, eindig die diens tydperk van UNIFIL en nog steeds kon daar nie 'n oplossing vir Libanon se probleme bevind word nie.

Daar word dringend aansoek gedoen vir 'n verlenging van die diens tydperk en in sy verslag aan die raad sê die Sekretaris-Generaal van die WO, dr Javier Pérez de Cuellar: "... as die mag onttrek word voordat die Libanese regering gereed is om doeltreffende beheer oor die gebied uit te oefen, kan dit 'n ernstige terugslag vir die vooruitsig op die

herstel van die gesag van die Libanese regering in Suid-Libanon wees."¹⁹

Intussen sterf soldate van Finland, Fidji, Frankryk, Ghana, Ierland, Italië, Nederland, Noorweë, Senegal en Swede verniet vir die tussentydse vredesmag van die WO, want as daar nie sukses in die eerste vyf jaar behaal kon word nie, is die res vergeefs.

Die MFO in die Sinai-Skiereiland

Sedert 25 April 1982, die derde keer in die Geskiedenis, is 'n internasionale vredesmag teenwoordig in die Sinai-Skiereiland. Anders as UNEF I en UNEF II, is die MFO (Multinational Force and Observers) se rol toesighoudend met die implementering van die vredesverdrag en opereer hulle nie onder die beskerming van die WO nie. As gevolg van die feit dat hierdie vredesmag gestig is buite die WO raamwerk, en afsonderlik die beginsels van volkerreg nastreef, is hulle bydrae tot internasionale vrede en veiligheid baie positief en effektief.

Majoor Cornelis Homan skryf in sy artikel, *MFO: Peacekeeping in the Middle East*, dat die MFO nou al 'n jaar besig is en volgens hom het die MFO baie



Een van die WO se tenks in aksie. Is dit nie ironies dat 'n vredesorganisasie met tenks te werk moet gaan nie?

meer suksesse as die WO se UNEF I en II gehad. Hy sê: "The most effective weapon of this force has been the collection of accurate and reliable information. Unlike many of the UN peacekeeping operations, the dissemination of this information is restricted to the parties of the treaty and the director general. This very critical procedure allows the parties to rectify violations and maintain open com-

munication without the external pressure of media or other parties. Finally it appears that, in the absence of unanimity in the UN Security Council, a peacekeeping force, which is established outside the UN framework, but based on established principles of international law, can contribute positively to international peace and security."²⁰



JAVIER PEREZ DE CUÉLLAR U.N. Secretary-General
Autographed sketch, drawn from life, by OSCAR BERGER



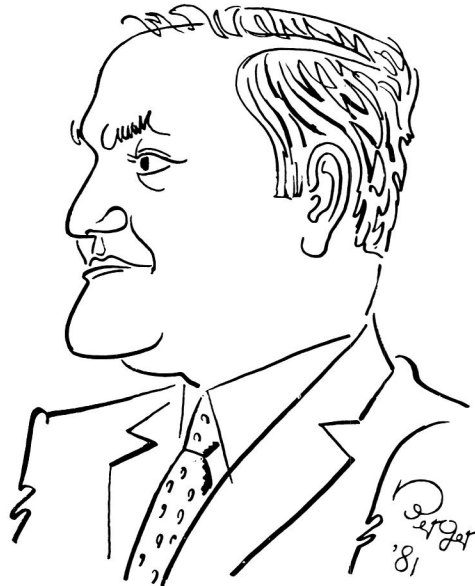
YASUSHI AKASHI
Under-Secretary-General
Department of Public Information
Drawn from life
by
Oscar Berger

Die Sekretaris-Generaal van die VVO, Die Onder-Sekretaris-Generaal van die Departement van Openbare Inligting, Amerika se Ambassadeur by die VVO en die President van die Algemene Vergadering
(Onderskeidelik geneem uit SECRETARIAAT NUUS van 15/1/82, 15/4/83, 16/2/83 en 30/9/81.)



MRS. JEANE J. KIRKPATRICK
United States Ambassador to the UN
Drawn from life
by
Oscar Berger

* drawn from life by OSCAR BERGER
* USA AMBASSADORE TO THE UN
* MRS. JEANE J. KIRKPATRICK



İSMAT T. KİTANİ PRESIDENT OF THE GENERAL ASSEMBLY
drawn from life, by OSCAR BERGER



Hoerante vertel die hele storie soos hierdie opskrifte aandui.

Gevolgtrekking

Die vraag of die WO effektief is al dan nie, kan moeilik beantwoord word ... altans nie in die bestek van een artikel nie. Uit die kort beskrywing hierbo van lande waarby die WO betrokke was of is, blyk dit duidelik dat die vredesmagte minder effektief was. Vergelyk die MFO se werksaamhede byvoorbeeld met die van die WO.

Verskeie skrywers huldig egter verskeie standpunte oor die effektiwiteit van die WO. Le Roy Bennett glo dat die WO nóg bestaansreg het, want "... the United Nations has shown its ability to adapt to limited crisis situations on an ad hoc basis, and the utility of past operations provides encouragement for further efforts in this direction."²¹

Mark W. Zacher toon harde feite aan: "While the United Nations intervened in 19 (20 percent) of the 93 conflicts, it only met with success in 8 of these. At the same time, in at least 5 others (the Indo-Pakistani war of 1947-48, the Arab-Israeli war of 1948, the Tunisian-French war of 1961, the Moroccan Spanish conflict of 1975, and the South African involvement in the Angolan civil war in 1975-76) its interventions did have some influence on the nature of the outcomes."²²

Nöthling toon duidelik aan dat 'n WO-toekmag operasioneel nie effektief kan optree nie en hy gebruik Libanon as voorbeeld. Hy dui ook aan dat die effektiewe optrede van 'n vredesmag verder belemmer word deur oorhoofse politieke besluite. "Soos verskillende outeurs aantoon, sal die vredesmag nie slaag as dit nie die samewerking van al die betrokke (strydende) partye geniet nie. Dit het duidelik in Viëtnam aan die lig gekom. In sy geskil met Libanon was Israel (soos in 1956 en 1967) nie geneë om met die vredesmag saam te werk nie."²³

Stoessinger sluit hierby aan as hy sê: "But its task as crisis manager would be a great deal easier if nations submitted disputes before they went critical." Hy wys ook daarop dat "... the most striking characteristics of the United Nations have been its elasticity and adaptability."²⁴

Laves neem die WO se unieke karakter in oënskou en dui aan dat daar ontsettend baie hulp en steun van die WO verwag word – "... it is this unique character of United Nations assistance that gives hope that it may succeed where much bilateral assistance has failed and is probably bound to fail."²⁵

Dit help egter nie om by vae teorieë te bly nie want bitter min suksesse is al met die sogenaamde riglyne behaal. Ledelande wil reaksie hê, wat hulle nie juis in die verlede ontvang het nie. TM Franck neem Afrika as voorbeeld as hy die situasie baie mooi opsom: "It is not surprising, therefore, that Africans should feel disenchanting with an organization of which they had come to expect so much and which seems to have accomplished so little in recent years."²⁶

Koerante is dit eens dat die WO nie suksesvol is of was nie. The Natal Mercury stel dit so: "Once more the United Nations – the organization which should be dousing the flames – is seen wallowing in its impotence."²⁷ The Citizen sê die volgende: "It has been said of the UN that it is good at producing resolutions, but lamentable at finding solutions."²⁸ Die Daily Dispatch gaan nog verder: "Is the UN a haven for spies? Many Americans believe so and several UN employees from communist countries have over the years, been caught in the act."²⁹

Die Verenigde Volke Organisasie het deur moeilike jare gegaan en tog het die organisasie bly voortbestaan. Stoessinger het gesê: "What has not killed the United Nations has made it stronger."³⁰ Maar as 'n mens na koerantopskrifte soos "Die WO-klug, UN keeps busy, but has nothing to show, WO-kongres oor SWA val plat, UN-world body with a pretty bad conscience en Behind the noise another quiet UN" kyk, dan wonder jy of the WO nog enige bestaansreg het.

* Wm F.H. Swart, BA (KOMMUNIKASIEKUNDE) (SA) is 'n Nasionale Dienspligtige verbonde aan die Militêre Informasieburo van die SAW.

Voetnotas

1. LOWENTHAL, Richard., *The Diffusion of Power and the Control of Force in a New International Order.*, Adelphi Papers, No 134, 1977, p. 9.
2. *Ibid.*, p. 9.
3. WEISS, Thomas. G., *International Bureaucracy: The Myth and the Reality of the International Civil Service.*, International Affairs, Vol 58, No 2, Spring 1982, p. 303.
4. LINDSAY-BROWNE, M., *Peace-Keeping – How effective and at what price?* The Army Quarterly Defence Journal, Vol 112, No 2, April 1982, p. 166.
5. LE ROY BENNETT, A., *International Organizations Principles and Issues.*, Second Edition, London: Prentice-Hall International Inc., 1980, p. 121.
6. *Ibid.*, p. 121.
7. STOESSINGER, John, G., *The Might of Nations*, New York: Random House Inc., 1979, Sixth Edition, p. 411.
8. *Ibid.*, p. 121.
9. CASSESE, A., *United Nations Peace-Keeping*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen 1978, p. 176.
10. *Ibid.*, p. 121.
11. INDAR JIT RIKHYE et al. *The Thin Blue Line*, London/Ne Haven: Yale University Press, 1974, p. 118.
12. HARBOTTLE, M., *The Impartial Soldier*, London: Oxford University Press, 1970, p. 193.
13. CASSESE, *op cit.*, p. 211.
14. NÖTHLING, C.J., *Die doeltreffendheid van Gedemilitariseerde sones in Cyprus, Vietnam, Kongo, Lebanon ens.*, 12 Feb. 1982, p. 3.
15. CASSESE, *op cit.*, p. 211.
16. INDAR JIT RIKHYE et al. *op cit.*, p. 84.
17. *Ibid.*, pp. 208–209.
18. The Citizen, *Beirut-cauldron of the Mid-East*, 14 May 1983, p. 4.
19. Beeld, *Verleng Mandaar vra Pérez*, 14 Okt. 1983, p. 10.
20. HOMAN, V., *MFO: Peacekeeping in the Middle East*, *Militarian Review*, Sept. 83, p. 13.
21. LE ROY BENNETT, *op cit.*, p. 181.
22. ZACHER, Mark, W., *International Conflicts and Collective Security 1946–77*, New York: Praeger Publishers, 1977, p. 80.
23. NÖTHLING, *op cit.*, p. 8.
24. STOESSINGER, *op cit.*, p. 347.
25. LEPAWISKY, A. et al (ed.), *The Search for World Order*, New York: Appleton-Century-Crofts, 1971, p. 350.
26. FRANCK, Thomas. M., *Africa in the Un and the Un in Africa*, New York University, 1967, p. 20.
27. The Natal Mercury, *Drifting Conflicts*, 5 Aug 82, p. 14.
28. The Citizen, *Un keeps busy, but has nothing to show*, 17 July 1982, p. 8.
29. Daily Dispatch, *UN – world body with a pretty bad conscience*, 25 Aug. 1982, p. 16.
30. STOESSINGER, *op cit.*, p. 347.