

Veilige Gebieden? Falen en Slagen bij het Beschermen van Burgers in Oorlog.

Joris Voorhoeve, Atlas Contact, Amsterdam 2015, 424 p.

Welke maatregelen moet de internationale gemeenschap nemen om groepen burgers te beschermen in een oorlog die niet door buitenlands ingrijpen beëindigd kan worden? Hoe kan de Responsibility to Protect beter worden uitgevoerd? Dit boek tracht hierop antwoorden te geven door lessen te trekken uit het falen en slagen van een aantal interventies en vredesoperaties. Hoofdonderwerp is Srebrenica. Er worden 15 crises vergeleken. In acht gevallen slaagden leden van de internationale gemeenschap erin succesvol in te grijpen. In zeven is dit ernstig mislukt.

Eerst komt de oorlog in Bosnië (1992-95) aan de orde, in het bijzonder Srebrenica. De VN-Veiligheidsraad riep in 1993 per resolutie zes Veilige Gebieden uit, maar de leden namen onvoldoende maatregelen deze belofte daadwerkelijk in te lossen. Srebrenica en Zepa werden in juli 1995 door Bosnisch Servische militairen o.l.v. Mladic ingenomen. Alleen al in en bij Srebrenica werden ongeveer 7500 mannen vermoord.

De VN had er met instemming van de oorlogvoerende partijen Nederlandse Blauwhelmen gelegerd als onpartijdige, lichtbewapende vredestroepen. De VN-instructie was dat zij geen geweld tegen de strijdende partijen mochten gebruiken tenzij voor de eigen verdediging van de Blauwhelmen. De veronderstelling van de VN was dat aanwezigheid van VN Blauwhelmen agressie zou beperken. De Blauwhelmen zouden voorts humanitaire hulp aan de bevolking bevorderen.

De Nederlandse regering had al vanaf 1992 veel vredestroepen bijgedragen aan de VN operaties in het uiteenvallende Joegoslavië. In totaal hebben sinds 1992 ongeveer 10.000 Nederlandse militairen gediend voor periodes van enkele maanden tot een half jaar op verschillende locaties, vooral in de vredesmacht UNPROFOR, IFOR, SFOR en EUFOR. In januari 1994 ging Nederland als enig land ook in op het verzoek van de VN een deel van een luchtmobiel bataljon naar Srebrenica te zenden.

Deze missie, die aan Dutchbat werd opgedragen, werd een ernstige mislukking door de Servische verovering en de daaropvolgende massamoord. De dood van duizenden Bosnische mannen is een blijvende, diepe wond in het leven van de nabestaanden.

Nationaal en internationaal werd Dutchbat ten onrechte als zondebok voor het falen van de VN in de enclave Srebrenica aangewezen. De val van de enclave had echter heel andere oorzaken.

Voordat het Kabinet Lubbers-Kok in januari 1994 instemde met de uitzending van Dutchbat, was door de VN Secretaris-Generaal in het openbaar en schriftelijk een belofte gedaan: als Dutchbat zou worden aangevallen zou er snel luchtsteun komen, na een verzoek daartoe van de Dutchbat commandant (blz 39 en 186-87).

Dutchbat-I was uitgezonden in het voorjaar van 1994 en werd na een half jaar opgevolgd door Dutchbat-II. Deze uitzendingen verliepen goed, maar Dutchbat II en III werden in toenemende mate gehinderd door de oorlogvoerende partijen, in het bijzonder de Bosnische Serviërs die de aanvoer van voedsel, diesel, materieel en manschappen ernstig bemoeilijkten.

Het Kabinet Kok-1 trad aan in augustus 1994 en nam de aangegane verplichtingen van Nederland jegens de VN over. Het voorgaande Kabinet had Dutchbat tot 1 juli 1995 aan de VN toegezegd. Op 1 juli 1995 zou Dutchbat door troepen van een ander land moeten worden afgelost.

Vanaf september 1994 probeerde Nederland de verslechterende situatie in Srebrenica te versterken. Dat is uiteengezet in de hoofdstukken 4 tot en 5. Het preventief verplaatsen van de bevolking naar een veiliger gebied bij Sarajevo werd afgewezen door de Bosnische regering. Versterking van

Dutchbat in Srebrenica met manschappen van andere VN-leden, in het bijzonder NAVO-leden, werd afgewezen door de daartoe benaderde landen. Opeenvolgende voorstellen voor versterking van UNPROFOR's militaire vermogens in december 1994 en februari en mei 1995 werden door de deelnemende landen niet uitgevoerd. Een voorstel om de bescherming van de enclaves Srebrenica, Zepa en Gorazde onder te brengen bij de NAVO werd verworpen. Voorstellen om de enclave Srebrenica door de lucht te bevoorraden kregen geen steun van UNPROFOR. Op 3 juni 1995 werd wel de Snelle Reactie Macht van Franse, Britse en Nederlandse militairen opgericht, maar deze werd pas inzetbaar in augustus 1995 en dan vooral voor de bescherming van Sarajevo.

Oekraïne bleek als enig land bereid Dutchbat vanaf 1 juli 1995 in Srebrenica af te lossen. Dat was voorzien voor 15 juli 1995, maar Srebrenica werd vier dagen daarvoor door de Servische troepen ingenomen.

Toen begin juli 1995 de aanval werd geopend, werden een aantal verzoeken voor luchtsteun ingediend maar afgewezen (hoofdstuk 6). Op 11 juli werd op het laatst een kleine luchtsteun-actie goedgekeurd maar deze was te gering en te laat om de agressor tegen te houden. Met alleen territoriale verdediging door Dutchbat was de enclave, diep in vijandelijk gebied, echter niet te beschermen. "Onverdedigbaar" was het oordeel van alle militaire deskundigen en inlichtingendiensten uit binnen- en buitenland (blz 159-162). Tijdige inzet van NAVO luchtmacht had volgens de schrijver nog een verschil kunnen maken. Waarschijnlijk had Mladic de enclave dan niet direct geheel veroverd maar verder afgeknepen. Dan had de VN nog tijd kunnen winnen om de bevolking zelf naar veiliger gebied te evacueren.

Tijdens het Servisch slot-offensief op 11 juli verlieten ongeveer 15.000 Bosnische Moslims de enclave Srebrenica. Zij werden tijdens hun barre tocht naar Centraal Bosnië voortdurend beschoten. Na de verovering van Srebrenica deporteerde Mladic de bevolking op 12 en 13 juli, waarbij hij de mannen in de strijdbare leeftijd naar aparte locaties liet afvoeren. Pogingen van de Dutchbat-leiding de bussen met mensen te begeleiden werden geblokkeerd. Op 12-15 juli werden ongeveer 6000 Bosnische mannen op diverse plaatsen in en buiten Srebrenica geëxecuteerd. De meeste misdaden werden ver buiten het zicht en bereik van Dutchbat gepleegd. Dutchbat was niet bij machte deze te voorkomen.

In hoofdstuk 7 is getracht te verklaren waarom tijdige en adequate luchtsteun uitbleef. Na de gijzeling van Britse en Franse Blauwhelmen in mei 1995 werd op verzoek van Parijs en Londen met de VS overeengekomen de inzet van de NAVO-luchtmacht tegen Bosnisch-Servische troepen op te schorten (p.182-3). Dat besluit werd door de drie regeringen stilgehouden.

De UNPROFOR commandant in Sarajevo die verantwoordelijk was voor de Oostelijke enclaves Srebrenica, Zepa en Gorazde kreeg de opdracht van de VN alle stappen te vermijden die spanningen met de Bosnisch-Servische militairen konden verhevigen en tot inzet van de luchtmacht zouden kunnen leiden (p. 185).

Dit opschortingsbesluit van de drie genoemde landen werd door de VS terzijde gelegd na de val van Srebrenica en Zepa. Op de conferentie in Londen van 21 juli 1995 werd vastgesteld dat als de Bosnisch-Servische strijdkrachten ook Gorazde zouden aanvallen er stevige militaire maatregelen tegen Servische doelen zouden worden genomen. Daarna nam de VS het voortouw in de falende VN-operatie en werd de zgn. dubbele sleutel op inzet van NAVO luchtmacht opgeheven. Gorazde en de andere veilige gebieden in Bosnië werden daardoor gered. Nederlandse militairen die deel uitmaakten van de Snelle Reactie Macht vernietigden Servische artillerie bij Sarajevo en munitieopslagplaatsen bij Pale.

Als het beleid waartoe de NAVO in augustus 1995 overging om Gorazde te redden een maand eerder op Srebrenica en Zepa was toegepast, waren volgens de schrijver veel slachtoffers gespaard gebleven (hoofdstuk 9).

Uit het geheim gehouden besluit van 27-28 mei 1995 tot opschorting van de inzet van de luchtmacht mag beslist niet worden geconcludeerd dat de betrokken regeringen en de VN leiding verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de Servische massamoorden. Het falen van UNPROFOR was het gevolg van vele factoren, instanties en personen, inclusief de Nederlandse regering, die het risico op massamoorden hebben onderschat. De val van Srebrenica was het gevolg van Servische agressie, waartegen de leden van de VN en de NAVO pas na juli 1995 krachtig zijn opgetreden.

Na de uiteenzetting in dit boek over het lot van de enclaves Srebrenica en Zepa en het overleven van Gorazde, Sarajevo, Bihac en Tuzla, zijn vanaf hoofdstuk 14 diverse andere crisissituaties geanalyseerd. De vraag is wat er valt te leren van zeer uiteenlopende situaties waarin leden van de internationale gemeenschap probeerden bedreigde bevolkingen te beschermen. De geanalyseerde gevallen variëren van de crisis om West-Berlijn in 1948 tot de crisis in 2014 inzake de Jezidi's in Noord-Irak. Vervolgens wordt in de hoofdstukken 23 - 25 op de plicht ingegaan tot bescherming, op grond van de Responsibility to Protect. In de hoofdstukken 26 en 27 worden de conclusies uiteengezet.

Om met succes Veilige Gebieden in te stellen en herhaling van op Srebrenica lijkende mislukkingen te voorkomen, is vooral het volgende nodig:

1. Een mandaat van de Veiligheidsraad of, als daar een veto tegen wordt uitgesproken, een besluit van de Algemene Vergadering van de VN, of desnoods van de NAVO of een ad-hoc-coalitie, om op verzoek van organisaties van de bevolking in het te beschermen gebied de nodige politieke en militaire maatregelen te treffen;
2. Handhaving van een no-fly zone;
3. Verwijdering of vernietiging van vijandelijke artillerie;
4. Ontwapening van de milities en militairen in het gebied;
5. Verdediging door de VN, de NAVO of de ad-hoc coalitie;
6. Tijdelijk internationaal bestuur van het gebied;
7. Bevoorrading door de luchtmacht;
8. Afschrikking van agressie door escalatie-dominantie; en
9. Onderhandeling met de betrokken staat over de voorwaarden waaronder het gebied kan terugkeren onder zijn gezag, dan wel voorbereiding op zelfbestuur, verkiezingen en eventueel onafhankelijkheid.

Dergelijke voorwaarden zijn zwaar maar het is niet uitgesloten dat een groep landen deze weet te realiseren als een grote mogendheid daar krachtig leiding aan geeft.

Dit boek is gebaseerd op de studie van het NIOD en de Parlementaire Enquete inzake Srebrenica, het Defensie-dagboek van de schrijver, Amerikaanse documenten die door de onderzoeksjournalisten Huub Jaspers en Bart Nijpels zijn gevonden, en diverse andere bronnen. De conclusies inzake Srebrenica wijken niet wezenlijk af van de bevindingen uit eerdere onderzoeken, maar vullen deze nader in, vooral het antwoord op de vraag waarom tijdige luchtsteun uitbleef.