



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Van peace keeping naar peace enforcement: De NAVO en de VN in het voormalig Joegoslavië
Boender, D-P.

Citation

Boender, D. -P. (1998). Van peace keeping naar peace enforcement: De NAVO en de VN in het voormalig Joegoslavië. *Bestuurskundige Berichten*, 13(4), 4-9. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234181>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234181>

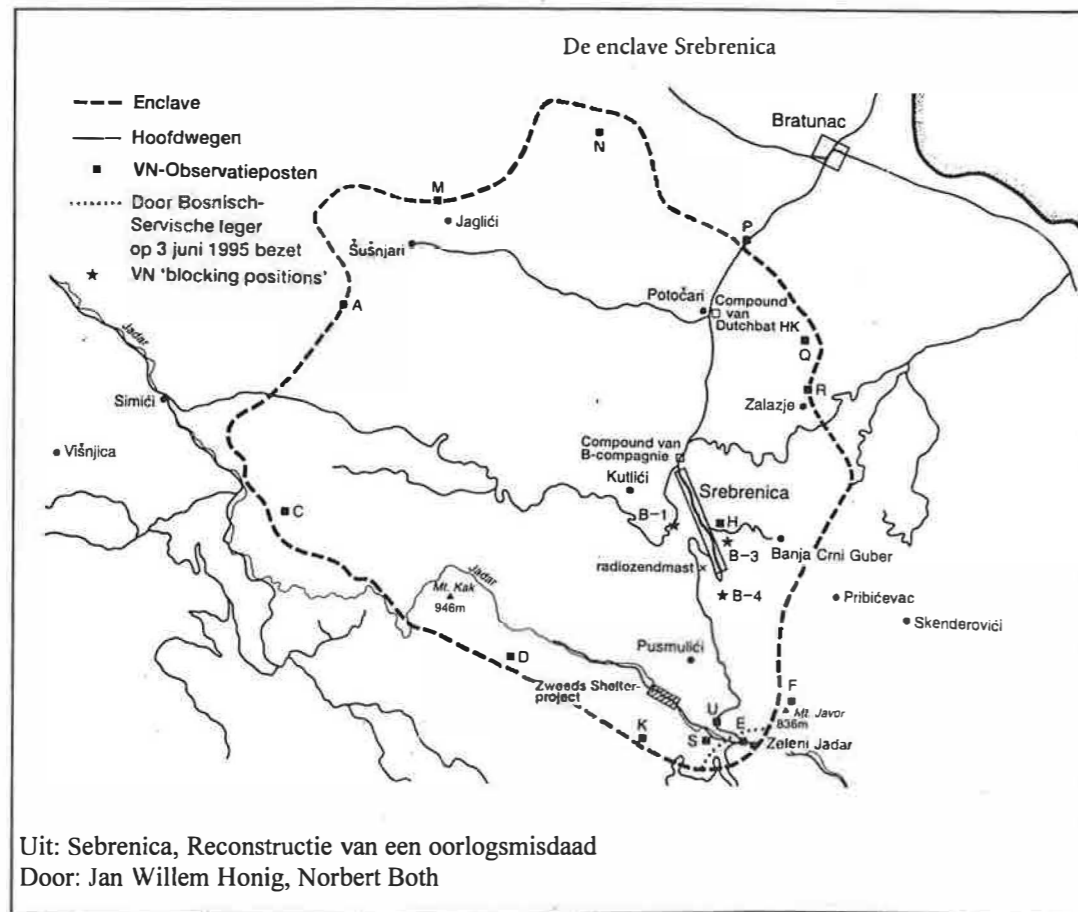
Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Van peace keeping naar peace enforcement

De NAVO en de VN in het voormalig Joegoslavië

D-P Boender

Op 9 oktober 1992 stelt de VN-Veiligheidsraad een 'no fly' zone in voor militaire vluchten boven Bosnië Herzegovina (resolutie 781) (Gow, 1997, blz.132). De reden om een dergelijk verbod op militaire vluchten in te stellen was tweeledig: Ten eerste zou een verbod een beslissende stap vormen voor een beëindiging van de vijandelijkheden en ten tweede zou het verbod van essentieel belang zijn voor het geven van humanitaire hulp in Bosnië Herzegovina; in feite ging het er om de Serviërs er van te weerhouden luchtaanvallen uit te voeren (Leurdijk, 1996, blz.28).



De NAVO nam de taak op zich om de resolutie af te dwingen: Operatie 'Sky monitor' ging van start (Leurdijk, 1996, 28). NAVO AWAC's (Airborne early Warning and Control)-vliegtuigen gingen het Bosnische luchtruim controleren op verboden militaire

vluchten (NATO Handbook, 1995, blz.62).

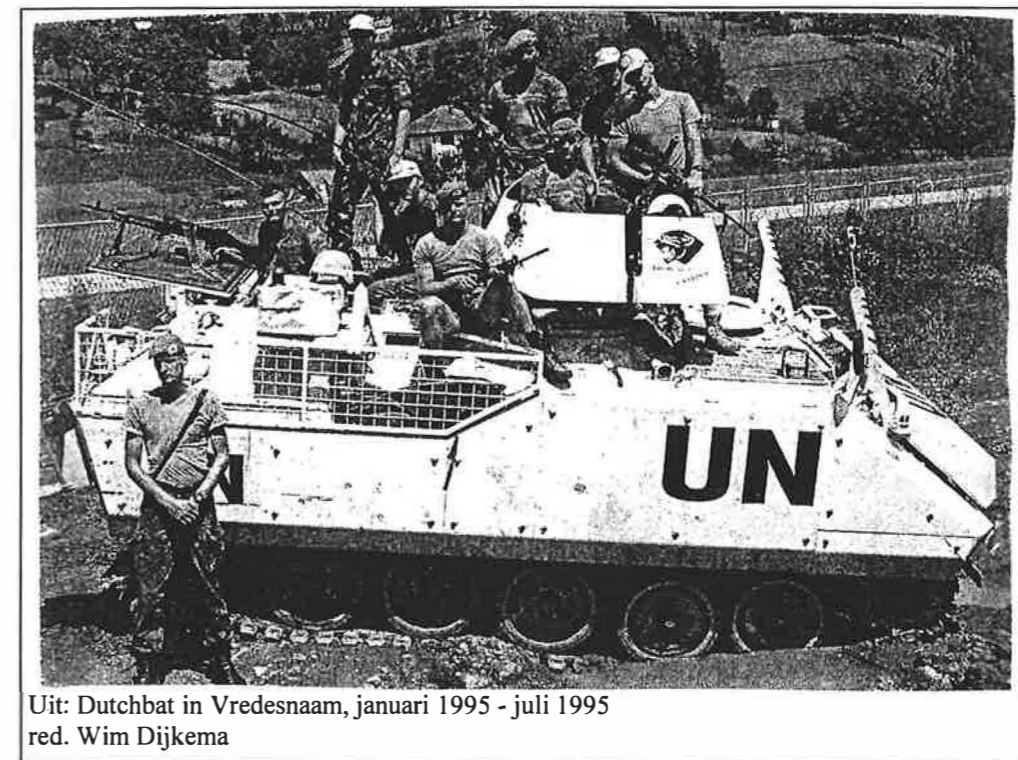
Resolutie 781 wordt echter veelvuldig geschonden. Als reactie hierop machtigt de Veiligheidsraad in resolutie 816 partijen tot het gebruik van geweld om het

verbod af te dwingen. Ook wordt het oorspronkelijke verbod uitgebreid; er mogen geen vluchten meer worden uitgevoerd in de 'no fly' zone door 'fixed' en 'rotary winged' vliegtuigen, behalve die vluchten die door de VN zijn goedgekeurd. Op 12 april 1993 gaat operatie 'Deny flight' van start¹. NAVO jachtvliegtuigen gaan de resolutie afdwingen (Gow, 1997, blz.133).

In eerste instantie was operatie 'Deny flight' alleen bedoeld om de zogenaamde 'air exclusion zone' vrij van niet door de VN geautoriseerde vliegbewegingen te houden; in april 1993 dreigde het Bosnisch-Servische leger de enclave Srebrenica te veroveren.

Dit was het startsein om over te gaan tot het instellen van zogenaamde 'safe areas'. Het was de bedoeling om een aantal gebieden waar een groot aantal moslimvluchtelingen was ondergebracht, onder directe bescherming van UNPROFOR-troepen te plaatsen (Couzy, 1996, blz.132).

Op 16 april 1993 stelde de VN in resolutie 819 vast dat Srebrenica de status van 'safe area' kreeg toegerekend (Leurdijk, 1996, blz.33). Drie weken later werden in resolutie 824 ook Sarajevo, Tuzla, Bihac, Gorazde en Zepa als 'safe area' erkend (Leurdijk, 1996, blz.34).



De Franse Generaal Morillon, commandant van UNPROFOR in Bosnië, liet weten dat UNPROFOR-troepen in Srebrenica zouden blijven en dat hij zijn hoofdkwartier in Sarajevo zou opzetten. Door Morillons uitspraak "I am and I will stay in Srebrenica" verplichtte hij de internationale gemeenschap de enclave te beschermen (Gow, 1997, blz.143).

¹ Op 28 februari 1994 schieten NAVO-vliegtuigen vier Servische jachtvliegtuigen neer. Dit is de eerste militaire actie sinds de oprichting van de NAVO (Leurdijk, 1996, blz.31).

De aanvallen op de 'safe areas' gingen echter onverminderd door. In een reactie hierop werd in VN-resolutie 836 het mandaat van UNPROFOR uitgebreid. De kern van deze resolutie was dat UNPROFOR in het vervolg aanvallen op de 'safe areas' moest voorkomen of afslaan. Dit moest onder andere gebeuren door strategisch gelegen grond in en rond de 'safe areas' te bezetten. Een bijkomend feit was dat in dezelfde resolutie de VN-Veiligheidsraad besliste dat lidstaten of regionale organisaties "take all necessary measures, through the use of air power,

in and around the safe areas, to support UNPROFOR in the performance of its tasks" (Leurdijk, 1996, blz.35).

De VN-troepen hadden in Bosnië Herzegovina allereerst een humanitaire missie, zoals het begeleiden van voedseltransporten en het beschermen van de burgerbevolking. Gezien het feit dat deze taak steeds moei-

De reden van de NAVO om haar assistentie te beperken tot bescherming van VN-troepen en niet van de 'safe areas' op zich, lag in het feit dat er onder de NAVO-lidstaten verschillen van opvatting heersten over dit punt. Landen met troepen op de grond stonden enigszins gereserveerd tegenover het gebruik van luchtaanvallen uit angst voor eventuele represailles



Uit: First-in, De ervaringen van de commandant van de Bravocompagnie Dutchbat-1 in Sebnica
door: Kapitein Erik Jellema

lijker uitvoerbaar werd, stond de VN-Veiligheidsraad het gebruik van geweld toe teneinde een situatie te creëren waarin de humanitaire hulpverlening weer kon worden verstrekt aan diegenen die er behoefte aan hadden (Kooijmans, 1997, blz.189). Het beleid gericht op 'peace keeping' kreeg nu ook het karakter van 'peace enforcement'.

Met resolutie 836 was niet iedereen even gelukkig en op 10 juni 1993 verklaarde de NAC (North Atlantic Council) dat de NAVO haar ondersteuning zou beperken tot het gebruik van 'protective air cover' wanneer UNPROFOR-troepen zelf onder vuur kwamen te liggen (Gow, 1997, blz.136). Deze bescherming van UNPROFOR-manschappen zou echter niet alleen gelden voor VN-personeel in de aangewezen 'safe areas' maar ook in de rest van Bosnië Herzegovina (Leurdijk, 1996, blz.36).

tegen de lichtbepende manschappen elders in Bosnië Herzegovina en daarbuiten (Gow, 1997, blz.136).

VN Secretaris-Generaal Boutros Ghali had dezelfde bedenkingen en vanwege de politieke lading van een dergelijke beslissing tot luchtaanvallen, stond hij er op, dat alleen hij of zijn speciale afgezant Akashi toestemming zou kunnen geven voor een eerste luchtaanval.

Op het operationele vlak verliep de samenwerking ook niet geheel vlekkeloos. De Verenigde Staten wilden dat NAVO-CinCSouth (Commander-in-Chief Allied Forces Southern Europe) complete vrijheid zou krijgen in de operationele kant bij het gebruik van luchtaanvallen. Frankrijk en Canada wilden dat de UNPROFOR-commandant een veto zou hebben bij een eventuele beslissing tot het gebruik van lucht-

aanvallen. Men vond een compromis in de vorm van een zogenaamde 'dual key' beslissing (Gow, 1997, blz.137).

De 'dual key' beslissing hield in, dat zowel de NAVO-commandant als de UNPROFOR-commandant een beslissing van de één kon blokkeren. Bij een dergelijke situatie zou de zaak worden doorverwezen naar de NAC en de VN.

Een probleem bij het aanvragen van luchtsteun was de lange weg die moest worden afgelegd alvorens er een beslissing werd genomen. Het moment waarop de luchtsteun nodig was, was dan allang voorbij tegen de tijd dat er eventueel een bevestigend antwoord kwam van de VN Secretaris-Generaal of van zijn speciale afgezant (Gow, 1997, blz.138).

De VN was bang dat het gebruik van luchtsteun de neutraliteit van UNPROFOR in het gebied zou schaden. In de praktijk bleek dit echter niet altijd op te gaan. James Gow geeft in zijn werk aan dat "*Conversely, the conduct of diplomacy had been much harder whenever it was clear to the parties that the prospect of a use of force was remote. The more remote it was, the more Mladi_ believed he was entitled to do anything*" (Gow, 1997, blz.140).

Door het beperkte aantal troepen dat beschikbaar was om de enclaves te beschermen, was van het begin af aan duidelijk dat wanneer de Bosnische-Serviërs een grootscheepse aanval zouden inzetten, de gestationeerde UNPROFOR-troepen weinig zouden kunnen doen om een verovering van het gebied te voorkomen.

Op 18 februari 1995 kreeg het Nederlandse bataljon gestationeerd in Srebrenica, Dutchbat 3 geen brandstof meer geleverd en in maart werd de gehele bevoorrading gestopt; de wegen werden simpelweg door het Bosnisch-Servisich leger geblokkeerd. Op deze manier werden de bewegingen van de UNPROFOR-troepen zodanig beperkt dat deze niet meer in staat waren om in het gebied te kunnen patrouilleren, laat staan verdedigen (Couzy, 1996, blz.149/150). Zonder directe luchtsteun zou het onbegonnen werk zijn een

aanval te stoppen, zoals later zou blijken.

Een bijkomend probleem was dat in resolutie 836 niet duidelijk werd aangegeven wat precies moest worden verstaan onder het beveiligen van de 'safe area'. Wanneer UNPROFOR de vluchtelingen zou beschermen zou zij hiermee kleur bekennen. Om dit te voorkomen werd beslist dat UNPROFOR alleen uit zelfverdediging mocht schieten (Couzy, 1996, blz.133). Luchtsteun mocht alleen worden aangevraagd wanneer men zelf beschoten werd en men kon aangeven van waar er geschoten werd, wat in een gevechtssituatie vanwege de grote bewegelijkheid nauwelijks mogelijk is (Couzy, 1996, blz.164).

Mede door bovenstaande en door de grote aarzeling binnen de VN en in het bijzonder bij de Secretaris-Generaal en zijn speciale afgezant om luchtsteun te geven, gingen plaatselijke UNPROFOR-commandanten al snel het adagium 'no support, no action' aanhangen vanwege de risico's die hun troepen zouden ondervinden bij een actief beleid wanneer dit niet de vereiste ondersteuning uit de lucht zou hebben (Gow, 1997, blz.151).

Een bijkomend probleem was, dat om een actief beleid te kunnen voeren en om een eventuele aanval af te kunnen slaan, men niet goed uitgerust was. De UNPROFOR-troepen waren uitgerust in het kader van 'peace keeping' operaties om humanitaire taken uit te kunnen voeren.

Met resolutie 836 kwam de nadruk echter steeds meer op 'peace enforcement' te liggen dat een ander soort operaties vereist en de daaraan gekoppelde bewapening en ondersteuning. Generaal b.d. Hans Couzy stelt dan ook dat de VN niet in staat is de commando-voering van dergelijke ingewikkelde militaire operaties die bij 'peace enforcement' operaties voorkomen, op zich te nemen (Couzy, 1996, blz.181).

James Gow geeft in zijn werk aan dat: "*Without a clear, efficient and rapid decision-taking chain, backed by political commitment to the operation and to the approach adopted, the force on the ground*

might easily find itself in difficulty" (Gow, 1997, blz.153). In de verschuiving van 'peace keeping' naar 'peace enforcement' die in de crisis in het voormalig Joegoslavië steeds verder optrad zijn bovenstaande punten niet of nauwelijks aan de veranderende situatie aangepast waardoor de troepen inderdaad in de problemen kwamen.

In een situatie die door 'peace enforcement' in plaats van 'peace keeping' wordt gekarakteriseerd zijn bo-



Premier Kok leest de regeringsverklaring voor.
Uit: Elsevier, 29-8-1998

venstaande punten van essentieel belang. Gow stelt dan ook dat in een normale militaire operatie de bevelvoerend officier ter plaatse automatisch de bevoegdheid moet krijgen om luchtsteun aan te vragen (Gow, 1997, blz.153) en dat er na dit verzoek direct actie wordt ondernomen. Een ander punt is dat men de bewapening aanpast, in plaats van lichte wapens, zwaarder en meer offensief gericht materiaal. Een lijn van 'gunboat diplomacy' heeft dan misschien meer uitwerking dan een passief toezien. Een vereiste bij dit alles is, dat de troepen zich gesteund weten door de politiek.

In het geval van de crisis in het voormalig Joegoslavië had men daarom misschien eerder het bevel aan de NAVO kunnen overdragen zoals met de installatie van IFOR (Implementation Force) volgens VN-resolutie 1031 op 15 december 1995 is gebeurd (Leurdijk, 1997, blz.101). Alleen dit bondgenootschap is volgens Couzy in staat om effect te sorteren, mede door de actieve betrokkenheid van de Verenigde Staten, zowel diplomatiek als militair

die een dergelijke NAVO-opperbevel met zich meebrengt (Couzy, 1996, blz.181).

In het licht van bovenstaand verhaal en de recente ophef rond de val van Srebrenica kunnen de plannen van het nieuwe kabinet omtrent de toekomst van Defensie ietwat vreemd over komen. In de regeringsverklaring van 25 augustus j.l. zegt het kabinet het volgende: "*Opgedane ervaringen mogen niet tot de slotsom leiden dat ons land zich in de toekomst aan zijn*

internationale verantwoordelijkheid tot het leveren van een bijdrage aan vredesoperaties zal onttrekken". Defensie wordt echter wel opgedragen om 375 miljoen gulden per jaar (en nog wat bezuinigen die zijn blijven liggen uit de vorige kabinetsperiode) te bezuinigen. Er is al opgemerkt dat men aan het afstoten van taken moet gaan denken.

Als men ervan uit gaat dat naast vredesoperaties ook bijvoorbeeld crisisoperaties en de klassieke taak, namelijk het verdedigen van het grondgebied, tot de kerntaken van de krijgsmacht behoren dan zullen de voorgenomen bezuinigingen zeer moeilijk te bewerkstelligen zijn en misschien welhaast onmogelijk blijken.

Gebruikte literatuur:

- Couzy, H.A., *Mijn jaren als bevelhebber*, Uitgeverij L.J. Veen, Amsterdam, 1996
- Gow, J., *Triumph of the lack of will*, International diplomacy and the Yugoslav war, C.Hurst & Co. Ltd., Londen, 1997

- Kooijmans, P.H., *Internationaal publiekrecht in vogel-vlucht*, Wolters-Noordhoff b.v., Groningen, 1997
- Leurdijk, D.A., *The United Nations and NATO in former Yugoslavia, 1991-1996*, Limits to diplomacy and force, The Netherlands Atlantic

Commission, Den Haag, 1996
• *NATO-Hadbook*, NATO Office of Information and Press, Brussel, 1995

David-Paul Boender
Student Bestuurskunde in Leiden

Afscheid nemen van het oude en kennis maken met het nieuwe B.I.L.-bestuur?

De nieuwe almanak in ontvangst nemen?

Borrel?

Dat kan!! Kom dinsdag 6 oktober naar de Wisselings-ALV om 19.30 uur in de bovenzaal van café Einstein!