

# Onbegonnen werk

## De rol van de internationale bemiddelaars in het voormalige Joegoslavië

Door Bob de Ruiter

**D**e ondergang van Tito's Joegoslavië doet denken aan de ineenstorting van een stuwdam, waarvan eerst het cement begint los te laten. Van enige afstand is er nog niets te zien, maar als de golfslag steeds heviger wordt en hier en daar al water door de wand sijpelt, is een naderende ramp haast niet meer af te wenden. Nog even en de brokstukken donderen met veel geraas naar beneden, meegesleurd in een woeste waternival. Het cement van het oude Joegoslavië was, zoals bekend, het communisme. Dat begon in de loop van de jaren tachtig te verwerken, terwijl de golven van het nationalisme steeds hoger werden.

Eind jaren tachtig zette de desintegratie in van het Joegoslavische staatsbestel. De republieken, vooral Slovenië en Kroatië, eisten grotere zelfstandigheid en de autonome provincie Kosovo (deel van de republiek Servië) drong aan op onafhankelijkheid. Ook in Servië groeide de ontevredenheid. Academics, politici en romanciers begonnen te improviseren op het thema dat het Servische volk als enige van de bevolkingsgroepen zou worden achtergesteld. In 1988 annexeerde Belgrado de autonome gebieden Voivodina en Kosovo, wat in de andere republieken als bewijs werd opgevat dat Servië uit was op de absolute hegemonie. Europa sloeg toen echter nog geen acht op de omineuze interne ontwikkelingen in Joegoslavië.

Pas toen in reactie op de onafhankelijkheidsverklaring van Slovenië het federale leger naar Ljubljina optrok, begonnen de Europese landen zich ongerust te maken. Door tussenkomst van de toenmalige minister Van den Broek kwam het zogenaamde akkoord van Brioni tot stand (juni 1991), maar de voorbereidingen voor een hevige strijd werden voortgezet en in het najaar brak de oorlog uit tussen Kroatië en Servië.

### De beeldvorming

Sinds die tijd hebben de EU en de VN vele diplomatieke zwaarge-

*Bob de Ruiter is politicoloog en werkzaam op het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.*

***Om de oorlog tussen Bosniërs, Kroaten en Serviërs te beëindigen, zijn verschillende bemiddelingspogingen ondernomen die op een gegeven moment succes leken te hebben. Er werden immers akkoorden bereikt, zoals het Vance Owen-plan, die op brede steun konden rekenen. Toch zonken ze in het zicht van de haven. Niet altijd werd duidelijk waarom een plan het (net) niet haalde. Bob de Ruiter doet een poging tot verklaring achteraf.***

wichten naar de regio gestuurd, om er te redden wat er te redden viel. Lord Carrington, José Cutileiro, Cyrus Vance, Lord Owen en Thorvald Stoltenberg bemiddelden onvermoebaar tussen de strijdende partijen. Maar de oorlog ging, met de nodige onderbrekingen, door. Inmiddels is het falen van de Europese bemiddelaars zowat spreekwoordelijk geworden en vooral David Owen, die het als bemiddelaar lang heeft volgehouden, kan bij wijze van spreken niet in de schaduw van Holbrooke staan. Waar de Amerikaanse onderhandelaars vakkundig naar een akkoord afstevenden (het akkoord van Dayton), gingen de vorige bemiddelaars hopeloos de mist in, zo is althans de beeldvorming. Deze voorstelling van zaken is echter niet correct. Als we de afgelopen jaren overzien, valt juist op dat ook Cutileiro, Owen en Stoltenberg opmerkelijke diplomatieke resultaten hebben geboekt. Dat wil zeggen: zij slaagden in datgene waar ze voor waren ingehuurd. Zij gaven goede adviezen, bemiddelden en wisten vredesregelingen te ontwerpen,

waar de oorlogvoerende partijen, althans hun voorvoeders, mee konden instemmen. Het grote probleem was dat de opdrachtgevers van de bemiddelaars - de EU-lidstaten, de VS, de VN - vaak niet op één lijn zaten, adviezen in de wind sloegen en - tot overmaat van ramp - een ambivalente houding aannamen tegenover de vredesplannen die door bemiddelaars waren ontworpen.

### Lord Carrington

Lord Carrington bezwoer de EG-leiders om alleen in het kader van een bredere vredesregeling tot de erkenning van Kroatië over te gaan. Zonder zo'n regeling zou erkenning van Kroatië tot een oorlog in Bosnië leiden; de Bosnische Kroaten zouden aanluiting zoeken bij Kroatië, de Kroatische Serviërs bij Servië en de Moslims zouden het gelag betalen. Eind 1991 besloot de EG evenwel om de onafhankelijkheid van Kroatië toch maar te erkennen, en wel binnen haar oude (republieks-)grenzen. Carrington kon zich niet meer herkennen in het beleid en stapte op - en dat siert deze 'honorable statesman'.



Het leek er overigens enige tijd op dat de voorspelling over het overslaan van de oorlog naar Bosnië niet zou uitkomen. Tussen Servië en Kroatië was een soort patstelling bereikt en in de eerste drie maanden van 1992 bleef het betrekkelijk rustig in Bosnië. In de dagbladen verschenen al de eerste commentaren over 'het gelijk van Duitsland'. Bovendien verliepen de onderhandelingen over de toekomst van Bosnië redelijk voorspoedig.

### **Het Cutileiro-plan**

Namens de EG trad de Portugese diplomaat Cutileiro als bemiddelaar op. In maart 1992 wist hij de drie partijen over te halen akkoord te gaan met een verdelingsplan, waarbij de eenheid van Bosnië althans formeel bleef bestaan. De Europese regeringsleiders beseften toen echter niet dat zij een misschien wel 'winnend lot' in handen hadden. In elk geval gaven zij het nogal makkelijk weer weg, toen onder de Bosnische Moslims twijfels rezen over de bereikte overeenkomst.

Wat er gebeurde, is achteraf gezien verwonderlijk. Enige dagen nadat hij zijn handtekening had gezet, trok Izetbegovic zijn steun aan het plan terug. Tegenover verslaggevers verklaarde hij dat de EG hem onder zware druk had gezet om akkoord te gaan met het plan. Instemming met het plan zou, aldus Izetbegovic, als een voorwaarde voor de erkenning van Bosnië zijn gepresenteerd. Daarop trad de EG op haar schreden terug. Het plan werd schielijk teruggetrokken, wellicht in de veronderstelling dat een betere uitkomst haalbaar zou zijn.

In elk geval erkende de EG/EU op 6 april 1992 Bosnië als soevereine staat en daarmee werd tot realiteit verheven wat als politiek wenselijk werd gezien. De Bosnische Serviërs legden zich daar evenwel niet bij neer. Zij riepen de 'Republika Srpska' uit en begonnen op grote schaal etnische zuiveringen door te voeren. In het najaar van 1992 braken bovendien gevechten uit tussen Moslims en (Bosnische) Kroaten. De aangekondigde oorlog was een feit. De stuwdam was doorgebroken.

### **Het 'succes' van Owen**

Cutileiro was inmiddels teruggetreden. Owen en Vance hadden de ondankbare taak over genomen alsnog een vredesregeling te ontwerpen. In mei 1993 waren zij er heel dichtbij. Na schier eindeloze onderhandelingen hadden de bemiddelaars een plan opgesteld, dat de steun genoot van alle hoofd- en bijrolspelers in de regio: Tudzjman, Izetbegovic, Milosevic en zelfs Karadzic konden worden overgehaald om hun handtekening te zetten. Het 'parlement' van de Republika Srpska zette toen echter de voet dwars. De volksvertegenwoordigers waren niet gevoelig voor de druk van de buitenwereld en lieten zich niet overtuigen van de zegeningen van het plan, alhoewel Milosevic, die de cruciale bijeenkomst bijwoonde, daartoe een uiterste poging deed. Het parlement van de RS schreef een referendum uit en een meerderheid stemde tegen. Toch zou niemand vreemd hebben opgekeken als de Europese landen en de VS aan het plan zouden hebben vastgehouden. Gelet op de brede steun in de regio voor het plan en op de stevige taal die Europese en Amerikaanse politici hadden gebezigd ("ingrijpen!"), lag dat in de lijn der verwachting. Ook Milosevic verwachtte dat de wereld zou doordrukken, zoals hij in Dayton - en dit keer vermoedelijk terecht - veronderstelde dat de VS zich sterk zouden gaan maken voor de uitvoering van het vredesplan.

In mei 1993 verkeek hij zich echter op de Amerikaanse houding. Zoals eerder het Cutileiro-plan geruisloos was afgevoerd, zo verdween ook het Vance Owen-plan stilletjes uit het beeld. De EU en de VN, in het bijzonder de grotere lidstaten, lieten ook dit plan vallen. Hadden zij bij nader inzien ook grote bedenkingen tegen de voorgestelde regeling? Deinsden zij op het laatste moment terug voor de implementatie van een akkoord dat de inzet van een grote vredesmacht zou vergen?

Een feit is dat na de eerste bijeenkomst van de inmiddels ingestelde Contactgroep het Vance Owen-plan ter ziele was. Owen zei later in een vraaggesprek: "De wereld moet onderzoeken waarom het Vance Owen-plan op 22 mei 1993 in Washington werd begraven." Hij liet zonder veel omhaal van woorden weten dat het plan mislukte omdat de VS weigerde er steun aan te geven. In de media is verder gesuggereerd dat de Nederlandse kritiek op het plan een belangrijke rol speelde bij de Amerikaanse afwijzing. Of deze veronderstellingen kloppen, is nimmer nagevraagd, maar dat zal - daarin heeft Owen zeker gelijk - toch eens moeten gebeuren.

### **Het Owen-Stoltenberg-plan**

In het najaar van 1993 ging de aandacht al weer naar een nieuw verdelingsvoorstel: het Owen Stoltenberg-plan. Evenals latere voorstellen kwam dit plan neer op een de facto opdeling van Bosnië onder de drie bevolkingsgroepen. Om die reden werd ook dit plan zwaar bekritiseerd. Uiteindelijk 'aanvaardde' het parlement van Bosnië het voorstel, maar zij verbond daaraan wel de voorwaarde dat er 'correcties' op de kaart zouden worden aangebracht. In feite kwam deze reactie dan ook neer op een afwijzing. En slechts weinigen in het Westen leken daar rouwig om; in ieder geval was voor de Moslims duidelijk dat de VS het hun niet zou aanrekenen.

Opnieuw verdween een plan, waar maanden van onderhandelingen aan vooraf waren gegaan, in mum van tijd van tafel.

Tenslotte stelde de Contactgroep (VS, Rusland, Frankrijk, Engeland en Duitsland) een nieuwe regeling voor en presenteerde dat als het ei van Columbus: 51 procent voor Moslims en Kroaten, 49 procent voor de Bosnische Serviërs. De Bosnische Moslims en Kroaten gingen akkoord, maar de Bosnische Serviërs bleven koppig nee zeggen. Dit keer viel er echter niet meer te onderhandelen, zo werd keer op keer benadrukt door woordvoerders van de Contactgroep. Ondertussen ging de oorlog door en lange tijd zag het er naar uit dat de Bosnische Serviërs toch aan het langste eind zouden trekken. In de zomer van 1995 vielen tenslotte de enclaves Srebrenica en Zepa. Niet lang daarna trad echter een kentering op. Kroatië verdreef in een bliksemoffensief de (Kroatische) Serviërs en de Navo lanceerde haar luchtaanvallen op de (Bosnische) Serviërs, nadat bij een nieuwe granaataanval op een markplein in Sarajewo opnieuw veel mensen waren omgekomen. Door middel van de bombardementen op de communicatiecentra en munitiedepots van de Bosnische Serviërs wilden de VN en de NAVO vooral een einde maken aan de wurggreep, waarin Sarajewo al zo'n twee jaar verkeerde. De Navo-luchtacties waren in dat opzicht succesvol en droegen verder in niet geringe mate bij aan de wijziging van de krachtsverhoudingen op de grond. Het inmiddels danig versterkte Bosnische leger begon, ondersteund door eenheden van het Kroatische leger, aan een op-





*De verantwoordelijke ministers voor de inzet van Nederlandse troepen in het voormalig Joegoslavië*

mars die er toe leidde dat de fifty-fifty verdeling van Bosnië, zoals grofweg voorzien in het plan van de Contactgroep, in de praktijk werd gerealiseerd. Volgens waarnemers waren daarmee de voorwaarden voor een duurzame vrede gecreëerd en de Amerikanen namen het diplomatieke initiatief in handen.

### **Het akkoord van Dayton**

De toekomst zal moeten uitwijzen of het akkoord van Dayton werkelijk zal worden uitgevoerd en of de VS in staat en bereid zullen zijn aan de implementatie van een vredesakkoord bij te dragen. Maar wat er ook gebeurt, het ontslaat niemand van de plicht om terug te kijken op alles wat mogelijk fout is gegaan. Dat is een opgave voor de Europese landen, maar ook voor de VS. In dat verband zal aandacht besteed moeten worden aan de nog onopgehelderde omstandigheden waaronder verschillende vredesplannen (Cutileiro, Vance Owen, Owen Stoltenberg) van tafel werden geveegd. Het leek soms wel alsof bepaalde mogelijkheden hun belangstelling voor een vredesovereenkomst verloren, zodra die eenmaal was bereikt. Dachten zij telkens dat een betere uitkomst haalbaar zou zijn? Is de 51/49 verdeling werkelijk zoveel beter dan het Cutileiro-plan of het Vance Owen-plan? En zo ja, is die dan zoveel beter dat voortzetting van de oorlog er mee te rechtvaardigen viel? Als tegen het Vance Owen plan onoverkomelijke bezwaren bestonden, waarom zijn die dan niet eerder aan de onderhandelaars overgebracht? Waarom zijn die bedenkingen pas geuit, toen alle betrokken partijen al hun handtekening hadden gezet?

### **Conclusie**

Feit is dat de onderhandelaars van de EU en de VN er in slaagden om vredesplannen te ontwerpen waar zij de instemming van hun Joegoslavische gesprekspartners voor wisten te verwerven. Als dan later blijkt dat de opdrachtgevers verdeeld zijn over de

vraag of ze zo'n plan moeten steunen, dan valt dat de bemiddelaars niet te verwijten. Het was tenslotte niet hun taak om ook nog eens consensus af te dwingen onder de Europese landen en de VS. Vermoedelijk was dat toen nog onbegonnen werk.

Resumerend zijn tenminste de volgende voorwaarden voor succes aan te wijzen; voorwaarden waaraan voldaan was toen de Amerikaanse peldiplomatie een aanvang nam, maar dat kan niet worden gezegd van de voorafgaande jaren. Het 'thuisfront' (de groep landen die het mandaat aan

de bemiddelaars heeft verstrekt) moet om te beginnen de uitkomst van de onderhandelingen zonder aarzelingen aanvaarden. Dat gebeurde bijvoorbeeld niet toen Owen en Vance hun plan rond hadden: het plan werd vooral in de VS bekritiseerd, onder meer omdat het Bosnië in stukken zou verdelen. (Terwijl het akkoord van Dayton allerwegen wordt toegejuicht, hoewel het in een 'clear cut'-deling van Bosnië voorziet.)

Daarbij moet er de bereidheid zijn om op alle bij het conflict betrokken partijen zware druk uit te oefenen. In Dayton kwam ook de Bosnische delegatie onder zware Amerikaanse druk en dat was nodig om Izetbegovic tot instemming met het akkoord te bewegen. Al eerder had een commentator er op gewezen dat, anders dan in het verleden, de Bosniërs niet meer de gelegenheid zouden krijgen weg te komen met een afwijzing van een vredesvoorstel. Dat was een nieuw gegeven!

Tenslotte dient een zekere vastberadenheid te worden gedemonstreerd om een vredesplan daadwerkelijk uit te voeren, zodra daarvoor de steun van de gesprekspartners wordt verkregen. De bemiddelaars moeten althans weten waar zij aan toe zijn: zij moeten weten of en in hoeverre de bereidheid aanwezig is om met militaire middelen en manschappen een eventuele vredesregeling af te dwingen. Die bereidheid was de afgelopen jaren veranderlijk en moeilijk in te schatten. In reactie op het akkoord van Dayton lieten de Bosnische Serviërs in eerste instantie weten niet akkoord te gaan, zoals zij destijds ook als enigen het Vance Owen plan afwezen. Maar anders dan in mei 1993 werden in november 1995 de Bosnische-Servische protesten nauwelijks serieus genomen; ze vormden eerder een aansporing om vaart te maken met de opbouw van de implementatiemacht van circa zestigduizend man, nodig om de uitvoering van de vredesregeling te garanderen. Het is natuurlijk een goede zaak als thans de nodige vastberadenheid wordt gedemonstreerd om vrede in Bosnië te brengen. Het blijft wel jammer dat dat zo lang heeft geduurd. Ook onnodig! ♦