

# Het failliet van de vredestiters

BART TROMP

*Bart Tromp is redacteur van S&D, verbonden aan de Vakgroep Politieke wetenschappen van de RU Leiden en bijzonder hoogleraar in de theorie en geschiedenis van de internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is tevens lid van de Adviesraad Vrede en Veiligheid van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.*

De Akkoorden van Dayton hebben een eind gemaakt aan de eerste fase van de oorlog in voormalig Joegoslavië<sup>1</sup>. Dat biedt een geschikte gelegenheid om op de afgelopen periode in zijn geheel terug te zien. Dat gebeurt hier door enkele specifieke thema's in deze oorlog en de pogingen om deze te bedwingen nader te belichten.

Al vóór de dood van maarschalk Tito leefde bij vele experts de overtuiging dat Joegoslavië hem niet zou overleven. Hoe na de dood van Tito Joegoslavië uiteen zou vallen was in de jaren zestig en zeventig dan ook een bekend scenario bij de militaire en buitenlandse-politieke planningsstaven in het Westen. Joegoslavië's geopolitieke situatie werd te fragiel geacht – communistisch, wel grenzend aan, maar geen deel uitmakend van het Sovjet-imperium; een ongemakkelijke positie innemend tussen Oost en West en economisch in leven gehouden door gastarbeid, Adriatisch massatoerisme en Westerse kredieten.

De excentrieke Engelse historicus A.J.P. Taylor noemde Tito 'de laatste Habsburger', omdat hij het vooroorlogse Joegoslavië, dat door Servië was gedomineerd, had herschapen in een federale staat waarin acht nationaliteiten cultureel autonoom en gelijkberechtigd waren.<sup>2</sup> Anders dan het Huis Habsburg was dit beperkte pluralisme echter alleen maar mogelijk op basis van het totalitaire regime dat hij aanvoerde. In dit opzicht was Tito's Joegoslavië veel eerder een 'veel volkeren-gevangenis' dan de Oostenrijks-Hongaarse dubbelmonarchie waarvoor die benaming door Eduard Benes, de latere president van Tsjechoslowakije, was bedacht. En de dictatuur van de maarschalk werd niet, zoals het absolutisme van de Habsburgers 'gemildert durch Schlamperei'.<sup>3</sup>

Tito stierf op 4 mei 1980 in Ljubljana, maar Joegoslavië viel niet uiteen. Dat gebeurde pas met tien jaar vertraging en in de tussentijd is het scenario van zijn desintegratie bestoft op de achterste planken van de archieven. De redenen waarom Joegoslavië uiteenviel waren precies dezelfde redenen waarom Tito het land bijeen had

kunnen houden.<sup>4</sup> Het werd bijeengehouden door een machtspolitiek van bovenaf, die alleen op basis van communistische ideologie en een communistische partij een nationale dimensie kreeg. Diezelfde politiek verhinderde de integratie van het land als gevolg van vrije culturele en economische uitwisseling. Tito's dictatuur pretendeerde de nationale tegenstellingen te hebben opgelost, die het vooroorlogse Joegoslavië zo desastreus verdeeld hielden en in de Tweede Wereldoorlog het karakter van een burgeroorlog hadden aangenomen. Maar in feite hield die dictatuur ze levend, toegedekt met de slogan 'Eenheid en broederschap'. Of een communistisch regime zich zonder Tito zou kunnen handhaven werd halverwege de jaren tachtig al een academische kwestie, toen het Sovjet-imperium ineem begon te zakken. De vraag was vanaf dat moment niet meer *of* het regime zou verdwijnen, maar *hoe* dat zou gebeuren. En voor wie het wilde weten was het antwoord uiterlijk in 1990 al bekend: Joegoslavië zou uiteenvallen in een aantal nieuwe staten en dit zou niet zonder slag of stoot gaan. Tot die conclusie kwam bij voorbeeld de CIA in dat jaar. (Maar de Amerikaanse regering negeerde deze diagnose.)<sup>5</sup> Op het moment dat niet meer één man aan het instrumentenbord van de machtspolitiek stond en vanaf het ogenblik dat de communistische ideologie zelfs niet meer dienst kon doen als het verplicht beleden geloof van de politieke elites, werd Tito's constructie een kaartenhuis.



Kaartenhuizen kunnen in theorie blijven staan tot er tegenaan wordt gestoten en geblazen. Het Joegoslavische kaartenhuis bleef in de jaren tachtig staan; dat verklaart de algemene verbazing daarbuiten toen het alsnog in elkaar donderde.

Die tien jaar gebeurde er veel in Joegoslavië, maar dat kreeg buiten zijn grenzen weinig of geen aandacht. Voor Nederland kan dat worden gedemonstreerd aan de hand van de inhoud en het lot van een kleine studie van dr. Marius Broekmeyer, *Joegoslavië in crisis*, die in 1985 verscheen.<sup>6</sup> Het is een indringende analyse van de driedelige crisis waarin Joegoslavië zich op dat moment volgens hem bevond: een politiek-staatkundige, een sociaal-economische en een morele. De politiek-staatkundige crisis was het gevolg van de grondwet van 1974, die het land een sterk gedecentraliseerde politieke structuur gaf met als gevolg een omstreden versterking van centrifugale tendensen. Deze werkten door in de economie, waar elke deelrepubliek zijn eigen staalfabriek wilde hebben, van een nationale markt langzamerhand geen sprake meer was en de enorme leningen en kredieten uit het buitenland wel tot kolossale schulden leidden maar niet tot investeringen die iets opleverden. De morele crisis bestond, kort gezegd, uit het feit dat algemeen het vertrouwen in de degenen die macht uitoefenden aan het verdwijnen was – om heel begrijpelijke redenen. Broekmeyers scherpzinnige analyse betreft alle thema's die later op zo'n onaangename manier zichtbaar zijn geworden, als karbonkels die hun pus niet langer onderhuids kunnen houden. De zwakte ervan is het identificeren van de grondwet van 1974 als voornaamste oorzaak van de crisis. Die grondwet was óók een poging om reële tegenstellingen in Joegoslavië een uitingsmogelijkheid te geven, al werd dat gedaan vanuit een perspectief van verdelen en heersen. De diagnose van Broekmeyer liet ruimte voor de pseudo-oplossing van een hernieuwde eenheidsstaat, ditmaal niet bijeengehouden door communisten maar nog meer

dan de federatie gedomineerd door de grootste bevolkingsgroep. Dat is in ieder geval het recept geweest dat al snel in Servië werd uitgeschreven.

Tegelijkertijd is het *tableau de la troupe* in zijn boek niet wezenlijk verschillend van de groep die wij later in de oorlog ontmoeten, maar hebben de afzonderlijke acteurs onderwijl wel geheel andere rollen gekozen. Mihailo Markovic is hier nog de dissidente filosoof van de *Praxis*-groep, die oproept tot werkelijke democratisering. Wie het in dit boek opgenomen artikel van zijn hand in 1996 leest wordt echter vooral getroffen door de passage waarin hij schrijft dat 'het Servische volk... is blootgesteld aan verjaging en genocide in een van de (Servische) provincies'.<sup>7</sup> Dit is al de Markovic die later als *Blut und Boden*-ideoloog van het Servisch nationalisme vice-president van de partij van Milosevic was. Hier nog is dr. Vojislav Seselj een jonge hoogleraar in de sociologie uit Sarajevo, die als dissident wordt gevangen gezet vanwege het verspreiden van een geschrift dat niet eens was gepubliceerd. Maar uit de weergave van diens ideeën blijkt dat hij toen al een Servisch nationalist was, die het aantal deelrepublieken tot vier terug wilde brengen: Slovenië, Kroatië, Servië en Macedonië. Dat hij leider van een van de meest moorddadige Servische paramilitaire eenheden in de oorlog zou worden, laat zich daaruit vanzelfsprekend nog niet afleiden.<sup>8</sup> Uitvoerig besteedt Broekmeyer ook aandacht aan het proces tegen Alija Izetbegovic, veroordeeld wegens een geschrift dat indertijd legaal was verschenen maar nu op basis van geruchten en dubieuze verklaringen werd uitgelegd als een oproep tot de vorming van een Islamitisch Bosnië.<sup>9</sup> Zelfs de conflicten tussen de katholieke kerk en de Joegoslavische autoriteiten over de verschijningen van Maria in Medjugorje zijn hier al opgetekend.<sup>10</sup> Kortom: vrijwel alle ingrediënten waaruit vijf jaar later de oorlog zou worden bereid zijn in deze studie al te vinden, tot en met de kwestie Kosovo. Dit alles staat echter nog geheel in de context van de

1. Dit artikel is een voorpublicatie uit Bart Tromp, *Verraad op de Balkan. Een kroniek*, dat in september verschijnt bij de uitgeverij Aspekt. Voor een andere analyse van deze akkoorden zie mijn artikel 'Onafhankelijk Bosnië-Hercegovina is en illusie', *Intermediar*, 31 (1995), 49 (8 december).

2. A. J. P. Taylor, *The Habsburg Monarchy 1809-1918. A History of the Austrian Empire and Austria-*

*Hungary*, (1948) London, Penguin, 1990, 281.

3. De Oostenrijkse sociaal-democraat Viktor Adler typeerde het regime van de Habsburgers als 'ein durch Schlampererei gemildertes Absolutismus'.

4. Cf. Stevan K. Pavlowitch: *Tito. Yugoslavia's Great Dictator. A Reassessment*, London, Hurst, 1992, 100.

5. Cf. Nader Mousavidazeh (ed.), *The Black Book of Bosnia. The consequences of Appeasement*, New York, BasicBooks, 1996, 132.

6. M. J. Broekmeyer e.a.: *Joegoslavië in crisis*, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1985.

7. Idem, 74-75.

8. Idem, 48.

9. Idem, 37-42.

10. Idem, 31 e.v.



democratische oppositie tegen de communistische erflaters van Tito. De naam Milosevic komt in *Joegoslavië in crisis* nog niet voor. Niet veel later is hij echter de politieke *entrepreneur* die Servisch-nationalistische elementen uit het programma van oppositie en dissidenten overneemt en bundelt tot het nieuwe manifest van een Servische communistische partij onder zijn leiding. Deze *Gestaltwechslung* kon Broekmeyer niet voorzien, maar achteraf bevat zijn boek vrijwel alle informatie die de latere conflicten begrijpelijk maakt. Maar van zijn boekje is vrijwel geen exemplaar verkocht. Dat is tekenend voor de interesse die in de jaren tachtig voor Joegoslavië bestond – naar ik vrees niet alleen in Nederland.

#### *De desintegratie van Joegoslavië*

De ontbinding van Joegoslavië begon toen de Servische communisten zich midden jaren tachtig transformeerden in een Servisch-nationalistische partij met een program dat erop was gericht van Servië de dominante macht in de federatie te maken, zoals het dat ook was geweest in het vooroorlogse Joegoslavië. Dat program is gebaseerd op het *Memorandum* van de Servische Academie van Kunsten en Wetenschappen dat vanaf 1986 in Belgrado circuleerde en pas in 1989 officieel werd gepubliceerd.<sup>11</sup> Als een van de voornaamste auteurs wordt de romanschrijver Dobrica Cosic genoemd, die in 1992 dankzij Milosevic de eerste president van Klein-Joegoslavië zou worden om in 1994 door hem te worden afgezet. Vast staat in ieder geval dat ook Mihailo Markovic deel uitmaakte van het schrijverscollectief dat verantwoordelijk was voor het memorandum.<sup>12</sup>

De teneur van het *Memorandum* was dat de Servische natie in alle opzichten het slachtoffer was geworden het communisme, het feit ten spijt – maar dat werd genegeerd – dat in Tito's rijk de Serviërs politiek en economisch het meest profiteerden van het communistische regime. De communistische leiding veroordeelde het document na zijn verschijnen – in fragmenten – als schadelijk en nationalistisch, maar een jaar later, toen Slobodan

Milosevic in 1987 de macht in de Servische communistische partij wist te bemachtigen, werd het *Memorandum* uitgangspunt van zijn politiek.

Voor de degenen die de nu gekozen strategie volgden was dit programma minder doel dan middel; middel om na het einde van het communisme toch de macht te behouden. Laura Silber en Allan Little hebben volstrekt gelijk als zij aan het begin van *The Death of Yugoslavia* stellen dat Joegoslavië opzettelijk en systematisch is vermoord door mensen die niets hadden te winnen en alles hadden te verliezen bij een vreedzame overgang van staats-socialisme en eenpartij-bewind naar een markteconomie en politieke democratie. In dit kader is eerst een eind gemaakt aan de zelfstandige status van de grotendeels door niet-Serviërs bewoonde autonome provincies Vojvodina en Kosovo. Daaropvolgende pogingen van Milosevic om ook in Slovenië (en daarna Kroatië) de wet te verzetten mislukten.<sup>13</sup> Door in het voorjaar van 1991 de federale staatsstructuur lam te leggen, provokeerde Servië de eenzijdige onafhankelijkheidsproclamaties van Slovenië en Kroatië (25 juni 1991). Deze proclamaties moet men wel op hun waarde schatten: zij markeren het einde van jarenlange pogingen de ontbinding van Joegoslavië te voorkomen door de invoering van politieke democratie en een meer federale politieke en economische structuur, pogingen die keer op keer op een Servisch veto waren gestuit.

#### *De bemoeienis van 'Europa'*

Pas toen begon 'Europa' – de Europese Gemeenschap – zich met de kwestie te bemoeien. Daarmee koos de EG zich een vuurproef voor haar pretentie een gemeenschappelijke buitenlandse politiek te kunnen voeren en zo te bewijzen dat zij orde op zaken kon stellen op het eigen continent. Het begin was veelbelovend. De EG slaagde erin Slovenië en Kroatië ertoe te bewegen de onafhankelijkheid drie maanden op te schorten, zodat er ruimte was om alsnog een politieke oplossing te vinden. Overeenstemming over een staakt-het-vuren werd al op

11. Voor de inhoud en tot standkoming van het *Memorandum* baseer ik mij op 'Burgeroorlog in voormalig Joegoslavië. Een analyse van bewuste escalaties en tragische fouten' van Nevenka Tromp-Vrkić in *Transaktie. Tijdschrift over de wetenschap van oorlog en vrede*, 21 (1992), 1 (maart).

12. Martin van den Heuvel: *Het verdoemde land. De Joegoslavische tragedie vanaf 1990*, Haarlem, H.J.W. Becht, 1993 e.v.

13. Van den Heuvel, op. cit., 105.



28 juni 1991 bereikt. Maar dit hield niet langer stand dan de inkt van de ondertekenaars nat bleef, en daarom begon men maar over een nieuw staakt-het-vuren te onderhandelen – een patroon dat zich eindeloos zou herhalen. Op de kennelijke kwade trouw van bepaalde ondertekenaars had de EG geen antwoord.

Terwijl de oorlog een steeds moorddadiger karakter begon aan te nemen, institutionaliseerde de EG haar bemiddelingspogingen in een Haagse vredesconferentie. De oud-secretaris-generaal van de NAVO, Lord Carrington, trad op als voorzitter.

Op 18 oktober 1991 legde deze een voorstel op tafel dat een oplossing van de Joegoslavische conflicten moest bieden. Het voorzag in een vrij verbond van soevereine staten, die zouden samenwerken op het gebied van handel, veiligheid en belastingen. Er zou een gemeenschappelijke raad van ministers komen en een hof van beroep. De onafhankelijkheid van de deelnemende republieken zou desgewenst worden erkend, binnen de bestaande grenzen. Minderheden zouden een tweede nationaliteit mogen kiezen en het recht hebben op eigen onderwijs en een eigen parlement. In feite was dit plan een variant van de plannen die in de voorgaande jaren binnen Joegoslavië gecirculeerd hadden, maar waarover nooit overeenstemming was bereikt, voornamelijk door de tegenstand van Servië.

Vijf van de zes deelrepublieken gingen akkoord, maar Servië niet. Daarmee kwam er een definitief eind aan de mogelijkheden om Joegoslavië bijeen te houden; een slotsom die toen echter niet is getrokken, zeker niet door Lord Carrington. Al eerder waren de Verenigde Naties zich – op instigatie van de EG – ook met de kwestie gaan bemoeien. Op 25 september 1991 aanvaardde de Veiligheidsraad resolutie 713, waarin niet alleen een eind aan de vijandelikheden werd geëist, maar waarin ook een volledig wapenembargo tegen heel Joegoslavië werd afgekondigd. In feite richtte dit zich tegen degenen die geen toegang hadden tot de grote wapendepots van het federale leger en tot de uitgebreide wapenindustrie van Joegoslavië.

Resolutie 713 was de eerste van vele tientallen resoluties die de Veiligheidsraad wijdde aan de toestand in wat al snel voormalig Joegoslavië heette. Maar naarmate zij in aantal groeiden, nam hun feitelijke betekenis af. Want waar de autoriteit van de Veiligheidsraad op zichzelf niet voldoende bleek om een of meer van de strijdende partijen tot aanvaarding of uitvoering van het in de resoluties

gestelde te bewegen, voorzagen de besluiten van Veiligheidsraad niet in instrumenten om deze af te dwingen. In de uitzonderlijke gevallen waar dit wél het geval was – zoals bij de mogelijkheden voor VN-eenheden om militair geweld te gebruiken bij de uitvoering van hun taken – is daarvan geen gebruik gemaakt.

Na de mislukking van het vredesvoorstel van de Europese Gemeenschap richtten de bemiddelaars van VN en EG zich op het bereiken van een wapenstilstand in Kroatië. De speciale afgezant van de VN, Cyrus Vance, slaagde er uiteindelijk begin januari 1992 in deze te realiseren. Dit akkoord kwam tot stand op het moment dat de strategische doelen van de Serviërs militair waren gerealiseerd: Oost- en West-Slavonië en Krajina, de grotendeels door Serviërs bewoonde gebieden in Kroatië, waren in Servische handen. Volgens het akkoord-Vance zou hier een vredesmacht van de VN worden gestationeerd, de United Nations Protection Force, UNPROFOR, en zouden deze gebieden gedemilitariseerd worden. Daarna zou de terugkeer van gevluchte bewoners plaatsvinden en herstel van het civiele (Kroatische) gezag. Van dit alles kwam niets terecht; de verdrijving van de niet-Servische bewoners ging onder lijdzaam toezicht van de VN-troepen ongestoord door.

De Europese Gemeenschap had inmiddels een arbitrage-commissie onder de Franse oud-minister van justitie Robert Badinter ingesteld, om vast te stellen aan welke grondwettelijke voorwaarden de voormalige deelrepublieken moesten voldoen om voor volkenrechtelijke erkenning door de EG in aanmerking te komen. Deze rapporteerde in januari dat er geen bezwaren tegen de erkenning van Slovenië en Macedonië bestonden, maar stelde voor om erkenning van Bosnië-Herzegovina afhankelijk te stellen van een referendum onder zijn bewoners, terwijl de Kroatische grondwet volgens de commissie onvoldoende ruimte gaf aan minderheden.<sup>14</sup> De lidstaten van de Europese Gemeenschap besloten niettemin op 15 januari 1992 tot erkenning van Kroatië en Slovenië over te gaan, maar niet tot die van Macedonië, vanwege Griekse bezwaren.

Over de erkenning van Kroatië, die plaats vond op sterk aandringen van Duitsland, is veel te doen geweest. Gesteld is dat deze heeft geleid tot het uitbreken van de vijandelikheden, enkele maanden later, in Bosnië-Herzegovina. Uitsstel van erkenning (waartoe de EG-lidstaten eerder al in begin-



sel hadden besloten) zou echter alleen maar zin hebben gehad, als er binnen afzienbare termijn uitzicht was geweest op een bevredigende regeling van de Joegoslavische kwestie als geheel. Dat uitzicht was er niet. In deze situatie had uitstel het alleen maar moeilijker gemaakt de oorlog in Kroatië te beëindigen, zonder dat daarmee de oorlog in Bosnië-Herzegovina was voorkomen. De voorbereidingen voor de laatste waren van Servische zijde al in de zomer van 1991 in volle gang<sup>15</sup>, toen van onafhankelijkheid nog geen sprake was. De onverantwoordelijkheid van de Europese Gemeenschap bestond niet uit de erkenning van Kroatië, maar uit het volstrekt negeren van wat er in Bosnië-Herzegovina stond te gebeuren (en uit het vervolgens ontzeggen van het recht op zelfverdediging aan de wettige regering.)<sup>16</sup>

#### *Een regeling voor Bosnië-Herzegovina*

Bij het referendum in Bosnië-Herzegovina kwam ongeveer 64% van het electoraat op en koos vrijwel unaniem voor onafhankelijkheid. De Bosnische Serviërs onthielden zich in overgrote meerderheid van stemming.<sup>17</sup> Vrijwel onmiddellijk na proclamatie van de onafhankelijkheid begon de Servische aanval op de nieuwe staat, uitgevoerd door het Joegoslavische Federale Leger, Servische paramilitaire eenheden en lokale milities, die gebruik konden maken van de voorraden, wapens, logistieke structuur en steun van het Federale Leger. De doeleinden van deze systematisch georganiseerde militaire operaties werden in de lente en zomer van 1992 steeds onmiskenbaarder: het door terreur en rechtstreekse massamoorden verjagen van de niet-Servische Bosniërs uit hun woonsteden en het veroveren van

een zo groot mogelijk territorium.<sup>18</sup> Opnieuw was de reactie van de 'internationale gemeenschap' aarzelend en was het vooral de verontwaardiging van de publieke opinie over de gruwelijke beelden van de praktijk van deze 'etnische zuiveringen' die tot politiek optreden dwong.<sup>19</sup> Dit gaf enerzijds een voortzetting te zien van de mismoeidige en tot niets leidende wijze waarop tijdens de oorlog in Kroatië was onderhandeld. Al in april bereikte Lord Carrington een eerste wapenstilstand tussen de strijdende partijen, een wapenfeit dat hij in de daaropvolgende maanden nog vele malen op zijn naam zou brengen zonder dat de voortgang van de oorlog er door werd belemmerd. Naarmate het steeds duidelijker werd dat de 'internationale gemeenschap' op geen enkele manier met daadwerkelijk militair geweld zou ingrijpen, werd het optreden van met name de Serviërs – maar zij niet alleen – driester.

In zoverre verhevigden de Verenigde Naties en de Europese Gemeenschap de oorlog die vervolgens vier jaar vrijwel ongestoord door kon gaan: de 'internationale gemeenschap' beperkte zich tot het beschermen van voedselkonvooien naar door Serviërs ingesloten steden en gebieden, maar trad niet op als deze geplunderd werden. In feite hielp UNPROFOR de agressoren en deden de VN-troepen niets ter bescherming van de bevolking. Srebrenica was geen uitzondering. Zo konden de Bosnische Serviërs in januari 1993 de Bosnische vice-president dr. Hakija Turajlic ongestraft doodschieten nadat de Franse UNPROFOR-officier die het bevel voerde, de deur had laten openen van het UNPROFOR-pantservoertuig waarin de vice-president van het vliegveld van Sarajevo naar de stad werd vervoerd.<sup>20</sup>

14. Silber en Little, op. cit., 221.

15. In augustus 1991 bij voorbeeld maakte de aftredende premier van Joegoslavië, Ante Markovic, een opname van een afgeluisterd telefoongesprek tussen Milosevic en Karadzic bekend, waarin de eerste de laatste informeerde over een nieuwe wapenleverantie aan diens mannen door het federale leger. Noel Malcolm, *Bosnia. A Short History*, London, MacMillan, 1994, 225.

16. Door vast te houden aan VN-wapenembargo dat tegen het voormalige Joegoslavië was gericht, maar niet

bedoeld voor de nieuwe staten die daaruit voort zouden komen.

17. Daartoe geholpen door fysieke blokkades door Karadzic' partij en door het federale leger verspreide pamfletten. Cf. Malcolm, op. cit., 231.

18. Cf. Norman Cigar, *Genocide in Bosnia. The Policy of 'Ethnic Cleansing'*, College Station, Texas A & M University Press, 1995.

19. Kenmerkend is dat het State Department al in april en mei 1992 op de hoogte was van het bestaan van Servische detentiecentra waar Bos-

nische Moslims werden opgesloten, en in juni wist dat daar op grote schaal werd vermoord en gemarteld. Maar pas toen een journalist op 3 augustus het bestaan van de kampen in het nieuws bracht, bevestigde het State Department hun bestaan. Cf. Nader Mousavidaeh (ed.), *The Black Book of Bosnia*, New York, Basic Books, 1996, 134.

20. De betreffende Franse officier kreeg later een hoge onderscheiding. Cf. David Reiff, *Slaughterhouse. Bosnia and the Failure of the West*, New York, Vintage, 1995, 150-151.