

DION LANDSTRA

Informatiemakelaar en schietschijf

*De inzet en effectiviteit van
waarnemers in vredesoperaties
op de Balkan, 1991-1995*

Boom – Amsterdam

Afbeelding omslag: UNMO Paul van Harten observeert Mostar tijdens een van zijn patrouilles, najaar 1993. (NIMH, collectie van Harten)
Omslagontwerp: Mijke Wondergem
Vormgeving binnenwerk: Bas Reijnen
Kaarten en organogrammen: Erik van Oosten

© 2022 by the Netherlands Institute of Military History, The Hague, the Netherlands

Het Nederlands Instituut voor Militaire Historie heeft getracht alle rechthebbenden van het fotomateriaal te achterhalen. Mochten personen of instanties desondanks van mening zijn dat fotorechten niet zijn gehonoreerd, dan kunnen zij zich wenden tot het instituut.

Het Nederlands Instituut voor Militaire Historie is een zelfstandig wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum binnen de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). Deze publicatie maakt deel uit van het onderzoeksprogramma van de Faculteit Militaire Wetenschappen van de NLDA.

Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De meningen en opvattingen die in deze publicatie worden uitgesproken, zijn en blijven voor de verantwoordelijkheid van de auteur. Zij geven niet noodzakelijkerwijs de mening weer van de minister van Defensie.

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from the publisher. The views expressed in this publication are those of the author and do not necessarily reflect the views of the Dutch Minister of Defence.

ISBN 978 90 2444 947 7
NUR 680

www.boomgeschiedenis.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl
www.defensie.nl/nimh

Inhoud

Inleiding 9

- Sarajevo, 26 mei 1995 9
- Waarnemers op de Balkan 10
- Waarnemers en de wens van internationale vrede en veiligheid 10
- Waarnemers in voormalig Joegoslavië 13
- Relevantie 15
- Methode 17
- Afbakening 18

1 Vredesoperaties, waarnemers en effectiviteit 21

- Inleiding 21
- Waarnemers en vredesoperaties 23
 - Collectieve veiligheid: een lang gekoesterde wens* 23
 - De Volkenbond* 24
 - De Verenigde Naties en 'traditionele' waarnemers tijdens de Koude Oorlog* 25
 - Waarnemers na de val van de Muur* 29
 - De plaats van waarnemers in vredesoperaties* 32
- Waarnemers en effectiviteit 32
 - Waaruit bestaat effectiviteit?* 32
 - Baten en kosten nader beschouwd* 34
 - Welke factoren beïnvloeden de verhouding tussen het succes en de kosten?* 38
 - De analyse van effectiviteit van waarnemers in voormalig Joegoslavië* 40
- Conclusie 42

2 'Een radertje in het geheel' 45

- Oosterhout / Mostar, begin mei 1992 45
- Inleiding 46
- Politieke context en de rol en organisatie van waarnemers 46
 - De Republiek Joegoslavië* 46
 - Politieke manoeuvres en oorlogsvoorbereidingen* 47

<i>De European Community Monitoring Mission (ECMM)</i>	49
<i>ECMM en United Nations Military Liaison Officers</i>	52
<i>UNMLOY's worden UNMO's</i>	56
<i>'Pink Zones' en gevechten in Bosnië-Herzegovina</i>	58
<i>Mandaat, rol en taken van waarnemers</i>	61
Alle begin is moeilijk	66
<i>Het eerste struikelblok: restriction of movement</i>	66
<i>Het tweede struikelblok: geweld en risico's</i>	69
<i>Terugtrekken</i>	70
<i>Gewonden en doden</i>	72
Wisselende successen	75
<i>'De waarheid gaat in het wit gekleed': waarnemers als informatiemakelaars</i>	76
<i>Moeizaam bemiddelingssucces</i>	79
<i>Interne samenwerking en frictie</i>	83
<i>De humanitaire dimensie valt niet te negeren</i>	85
<i>Aanwezigheid is genoeg?</i>	86
<i>Verkenners</i>	87
Conclusie	88

3 Het Zwitsers zakmes 91

<i>'Kus, kus, kus'</i>	91
Inleiding	92
Politieke context en de rol en organisatie van waarnemers	92
<i>Nog meer waarnemers</i>	93
<i>Preventieve missies</i>	96
<i>Meer moeilijkheden, meer UNMO's</i>	113
<i>Zicht op oplossingen, meer UNMO's</i>	115
<i>Een Nederlandse chieft military observer</i>	116
Symbolische onschendbaarheid en schaarste	118
<i>Tekort aan waarnemers</i>	119
<i>Een tekort aan materieel</i>	121
<i>Nare gevolgen</i>	122
<i>Opleidingsverschillen</i>	124
<i>Intimidatie, berovingen en mijnendreiging</i>	128
Accuraat, flexibel, onbetrouwbaar én partijdig	135
<i>De informatieverzameling heeft prioriteit</i>	135
<i>Strategisch en operationeel belangrijk</i>	135
<i>Lokale overeenkomsten</i>	139
<i>Unieke positie</i>	140
<i>Waarnemers in oorlogsgebied: onbetrouwbaar en inaccuraat?</i>	142
<i>'Greetings from a city where only the dead are lucky': de casus Gorazde</i>	143
<i>Eindeloos palaveren</i>	149

'Naast elkaar' in plaats van 'met elkaar' 154
De preventieve werking van vlaggendragers 157
Border monitoring: de spill-overmissies 159
'The next best' 171
Waarnemers als kwartiermakers 177
Conclusie 179

4 Een duivels dilemma 183

'Dit is het einde' 183
Inleiding 184
Politieke context en de rol en organisatie van waarnemers 185
 Een hoopvol begin 185
 Een patstelling 187
 Reorganisatie UNPROFOR 188
 Hoop blijkt uitgestelde teleurstelling 189
 De uitkomst 192
Nederlandse waarnemers in Servische gevangenschap 194
 Doodsangsten en persoonsvorming 197
 Psychische druk 200
De aanvaardbaarheid van risico's op het operationele en tactische niveau 203
 'UNMOs may be at a greater risk than others' 203
 Een gewaarschuwd mens telt voor twee? 205
 Voorzichtigheid versus zichtbaarheid 209
 Een zware hypotheek 211
Waarnemers in de Nederlandse politiek 212
 Waarnemers op de tweede plaats 212
 Een herhaling van zetten 215
 Een moeizaam groepje? 218
 'Eenlingen' die 'anders' zijn 222
 Meer van hetzelfde 227
 De ECMM-'gijzeling' 231
Conclusie 232

5 Een dynamisch sluitstuk 235

'Het gaat maar door' 235
Inleiding 236
Geen vredesakkoord, toch nuttig 236
 Observeren en rapporteren: een vak apart 236
 Brits wantrouwen 237
 Duplicatie en associatie 239
 De verschuiving van het zwaartepunt in Kroatië 240

<i>Politieke gevoeligheid</i>	242
<i>'Dolksteek in de rug'</i>	245
<i>Gezamenlijke inlichtingenorganisatie noodzakelijk</i>	247
<i>De moeilijkheid van liaison</i>	257
<i>Liaison in Bosnië in de knel</i>	258
<i>Meer 'interne liaison'</i>	259
<i>Human Rights Action Teams</i>	260
<i>Massagraven</i>	262
<i>Cultureel erfgoed</i>	262
<i>'Onmogelijk om neutraal te blijven'</i>	263
<i>Showing the flag en de 'preventieve werking'</i>	266
<i>Border monitoring: de ICFTY-missie</i>	268
<i>Waarnemers en het ICTY</i>	271
<i>Belastende rapporten</i>	271
<i>Getuigenissen</i>	273
Conclusie	276

Conclusie 279

<i>Sterke invloed van de interne en externe factoren</i>	282
<i>Successen en resultaten</i>	284
<i>Een doekje voor het bloeden?</i>	287
<i>Verantwoord of niet?</i>	288

Verantwoording & dankwoord 291

Noten 294

Illustratieverantwoording 352

Geraadpleegde bronnen en literatuur 353

Afkortingen 363

Personenregister 366

Inleiding

Sarajevo, 26 mei 1995 – Ze zitten in het hol van de leeuw, de Nederlandse majoor Jos Gelissen, zijn Russische ranggenoot Sergey Golubev en de Braziliaanse kapitein Harley Alves. Ongerust, bij vlagen zelfs angstig, en onmachtig wachten de *United Nations Military Observers* (UNMO's) in hun 'veilige' VN-huis in de wijk Grbavica van de Bosnische hoofdstad Sarajevo op wat komen gaat. De deuren en ramen van de woning zijn gesloten. Vertrekken kunnen ze niet, want hun auto is gestolen. Al dagen is er geen stromend water en de telefoonlijn is gesaboteerd. De enige verbindingen met het UNMO-hoofdkwartier in de stad zijn de radio en de portofoon. Maar in plaats van aanwijzingen, opdrachten of richtlijnen komen op de radio slechts noodkreten door van collega-waarnemers die door Serven onder vuur worden genomen. Nota bene over de VN-portofoon eist een krakende stem in het Engels, maar met sterk Servisch accent, de onmiddellijke stopzetting van de NAVO-luchtbombardementen. De televisie toont ook nog eens schokkende beelden van collega-waarnemers die door Serven zijn vastgeketend aan bruggen of munitiecomplexen: potentiële doelen van diezelfde NAVO-luchtaanvallen.¹

Weldra verandert de situatie in een nachtmerrie. Met piepende banden stoppen twee zwarte terreinwagens voor het VN-huis, waarna een zwaarbewapend Servisch arrestatieteam Gelissen en zijn Braziliaanse collega knevelt en afvoert. De Serven sparen de Russische majoor, maar voor Gelissen en Alves volgt een dagenlange gijzeling. En zij zijn niet de enigen. Tientallen VN-militairen, onder wie twee andere Nederlanders, de kapiteins Mark Helgers en Wilco Ramakers, is hetzelfde lot beschoren. De gijzelaars worden vooral de eerste dagen onder slechte omstandigheden vastgehouden, als levend schild gebruikt en onder doodsbedreigingen ondervraagd. Hun gevangenneming is niets minder dan een directe aanval op de Verenigde Naties (VN), en daarmee op de internationale rechtsorde. Tal van vragen spoken onophoudelijk door de hoofden van de gijzelaars: Wat moet ik doen? Ontsnappen met kans op de dood of een internationale rel? Heb ik de status van krijgsgevangene? Hoe gaat het met mijn familie thuis? Kom ik hier levend weg? De onzekerheid houdt lang aan.²

Gelissen en zijn collega's zagen op 26 mei 1995 en de dagen erna een van de grootste risico's van het waarnemerswerk in voormalig Joegoslavië werkelijkheid worden. Los

van de vragen en dilemma's die deze gijzelingsactie oproep over de werkzaamheden en de status van de ongewapende militaire waarnemers, riep deze gebeurtenis ook de VN ter verantwoording. Meer dan ooit drong zich de vraag op hoe verantwoord het eigenlijk was om, op basis van 'symbolische onschendbaarheid', willens en wetens ongewapende militaire waarnemers in te zetten in een hoogst onveilig gebied. Pas na drie geestelijk en fysiek zeer zware weken lieten de Serven de laatste gijzelaars eindelijk vrij. Gelissen, Helgers en Ramakers overleefden hun gijzeling, maar ze zijn getekend voor het leven.

WAARNEMERS OP DE BALKAN

Informatiemakelaar en schietschijf gaat over het werk en de inzet van waarnemers in voormalig Joegoslavië. Onder auspiciën van de Europese Gemeenschap (EG), vanaf oktober 1993 de Europese Unie (EU), zond de internationale gemeenschap in 1991 aanvankelijk 48 monitors uit richting de Balkan. In de volgende jaren groeide dit aantal exponentieel, terwijl ook de VN waarnemers naar dit gebied stuurde. Medio maart 1995 waren er meer dan duizend waarnemers actief die optraden namens de VN, de EU en de *International Conference on Former Yugoslavia* (ICFY).³ De ongewapende monitors observeerden de gemaakte afspraken en faciliteerden de implementatie ervan. Hiertoe opereerden zij in kleine, multinationale teams, die tussen de lokale bevolking woonden en werkten. Dit boek richt zich op de inzet van deze individueel uitgezonden monitors, en op de vraag in hoeverre dit klassieke *peacekeeping*-instrument zich in de zeer gewelddadige oorlog in voormalig Joegoslavië staande heeft gehouden. Het nut en belang van de honderden waarnemers die daar tussen 1991 en 1995 zijn ingezet, de beperkingen die zij ervoeren, de resultaten die zij boekten en de risico's die zij liepen, staan hierbij centraal.

WAARNEMERS EN DE WENS VAN INTERNATIONALE VREDE EN VEILIGHEID

Het idee dat de grote mogendheden een speciale verantwoordelijkheid hebben voor het bevorderen van de internationale rechtsorde – en daar vaak ook een eigen belang bij hebben – kent een lange geschiedenis. In het postnapoleontische tijdperk kwam het in de jacht op vrede en veiligheid tot een prille vorm van Europese samenwerking. Met de vorming van het Concert van Europa, tijdens het Congres van Wenen in 1815, werden de eerste stappen gezet om collectief tegen de schenders van het Europese vredesverdrag te kunnen optreden. Verschillende leden van het Concert voerden – in enkele gevallen gezamenlijk – een aantal interventies uit ter voorkoming van oorlog. Het Concert was echter in de praktijk voornamelijk bedoeld om de eigen belangen van de grote mogendheden te beschermen.⁴ Pogingen om tot internationale afspraken over een vreedzame beslechting van geschillen te komen, vonden lange tijd amper gehoor, maar eind

negentiende eeuw zetten de leden wel enkele belangrijke stappen in die richting. De bekende Haagse vredesconferenties van 1899 en 1907 droegen daaraan hun steentje bij. Toch werd daar niet zozeer over het uitbannen van oorlog gesproken, maar veel meer over het aan 'humane regels' binden van gewapende conflicten. Dat stemde enigszins hoopvol, maar spijtig genoeg werden de daar gewekte verwachtingen niet waargemaakt.⁵ In 1914 escaleerde een regionaal conflict op de Balkan tot de Eerste Wereldoorlog. De gevolgen waren ongekend desastreus.⁶ Ongeveer 8,5 miljoen mensen verloren het leven.

Het intense verlangen om verschrikkingen op de schaal van *The Great War* in de toekomst te voorkomen, leidde in 1919 tot de oprichting van de Volkenbond. Op basis van de door de Amerikaanse president Woodrow Wilson geïntroduceerde 14 *points* ontwikkelde de Volkenbond een convenant waaraan alle lidstaten zich conformeerden. Daarmee gingen zij een verantwoordelijkheid aan om te komen tot collectieve veiligheid. De Volkenbond maakte op conceptueel vlak nog geen onderscheid tussen verschillende soorten operaties of instrumentaria om die collectieve veiligheid te bewerkstelligen. Maar het convenant bood wel de mogelijkheid om met een heel scala aan middelen, waaronder gezamenlijk gewapend optreden, vrede en veiligheid te bevorderen of af te dwingen. Het middel van de militaire waarnemer werd daarbij al snel veelvuldig toegepast. Deze 'observers in uniform' kregen, nadat er afspraken tussen strijdende partijen waren gemaakt, onder auspiciën van de bond een toezichhoudende, begeleidende of bemiddelende rol. Individuele militaire experts of administratieve, juridische, volksreferendum- en/of onderzoekscommissies zagen in de spanningshaarden toe op de naleving van gemaakte afspraken. De meeste waarnemersmissies van de Volkenbond, bijvoorbeeld die in Silezië in 1921, hadden een observerend, onderzoekend en rapporterend karakter.⁷ Hoewel deze vorm van internationale bemoeienis over het algemeen redelijk succesvol verliep, kon de Volkenbond uiteindelijk geen ijzer met handen breken als het ging om het garanderen van collectieve veiligheid. Vooral de eigenbelangen van de grote mogendheden stonden dit in de weg. Ondanks tientallen interventies en enkele fraaie successen liep het Volkenbondavontuur uit op een grote mislukking.⁸

De verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog, waarbij naar schatting 55 miljoen doden vielen, overtuigden de leiders van de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk, de Sovjet-Unie en andere geallieerde staten ervan dat een vorm van internationale organisatie en samenwerking noodzakelijk was. In vervolg op het medio 1941 gesloten Atlantisch Handvest kwam het in 1945 tot de oprichting van de VN. Het was een nieuwe poging om een stelsel van collectieve vrede en veiligheid op te zetten. Het belangrijkste orgaan daarvoor werd de Veiligheidsraad, waarin de grote mogendheden China, Frankrijk, Groot-Brittannië, de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten een permanente zetel kregen. Zij kregen tevens een veto-recht.⁹ De oplopende spanningen tussen Oost en West legden echter al snel een zware hypotheek op de internationale rechtsorde. Tijdens de Koude Oorlog was de

rol van de VN op het gebied van vrede en veiligheid dan ook beperkt. Zo lanceerde de organisatie tussen 1945 en 1988 slechts zeventien vredesoperaties, in onder andere het Midden-Oosten, Korea en Cyprus.¹⁰ Een meerderheid (tien) had het karakter van een observatie- of verificatiemissie, waarvan de militaire component enkel bestond uit ongewapende waarnemers. Zo ontplooipte de VN monitors in onder andere Indonesië (1947), Israël (1948), India (1948 en 1965), Pakistan (1948 en 1965), Jemen (1963), Iran (1987), Irak (1987) en Afghanistan (1988).¹¹ In totaal ging het daarbij om 1840 officieren die als waarnemer actief waren. Vanuit vaste observatieposten of door het lopen en rijden van patrouilles zagen zij toe op de uitvoering van een wapenstilstand of de implementatie van een vredesakkoord. Zij traden voornamelijk op langs staatsgrenzen of demarcatielijnen en hielden veelal toezicht op een overeengekomen gedemilitariseerde zone.¹²

Tijdens de Koude Oorlog bleek het opzetten van een stelsel van collectieve veiligheid, als gezegd, onmogelijk. Oost en West hielden elkaar als het ware in een verlamdende houdgreep. De Verenigde Naties waren daarbij veroordeeld tot de rol van een wisselspeler die slechts af en toe werd ingezet. De val van de Muur in 1989 maakte een einde aan deze patstelling, met als gevolg dat de VN, met nog altijd de Veiligheidsraad als belangrijkste orgaan, een actievere rol op het wereldtoneel kon gaan spelen. Die toegenomen bemoeienis was ook bittere noodzaak, omdat het einde van de Koude Oorlog er tevens toe leidde dat binnen en buiten Europa een reeks van lang sluimerende, veelal etnische, conflicten plotseling tot ontbranding kwam. Het aantal intra-staatelijke conflicten nam aanzienlijk toe.¹³ Als gevolg van deze ontwikkeling klonk de roep om ingrijpen door de VN en andere internationale organisaties, zoals de Europese Gemeenschap/Unie (EG/V), de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), de West-Europese Unie (WEU) of de Conferentie/Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (C/ovse), steeds luider. Deze roep bleef niet onbeantwoord. Veel staten voelden zich om diverse redenen genoodzaakt om door de inzet van onder meer internationale vredesmachtsen een einde te maken aan de vaak gruwelijke intra-staatelijke conflicten of om de gevolgen daarvan in te dammen.

Daarbij kwam het goed uit dat met het wegvallen van de verlamdende tegenstelling tussen Oost en West er ook meer ruimte kwam om dit instrument in te zetten. Intervenieren in conflicten werd in de jaren negentig dus zowel meer noodzakelijk als beter mogelijk. De Veiligheidsraad werd hierdoor een stuk daadkrachtiger en slagvaardiger, althans zo leek het.¹⁴ Deze '*new world order*', om met de woorden van de Amerikaanse president George Bush te spreken, leidde ertoe dat voor een aantal slepende conflicten in vooral Afrika en Midden-Amerika nu snel een 'oplossing' in zicht kwam. Vaak met actieve bemoeienis van de VN en de inzet van VN-militairen konden staten de weg naar vrede inslaan; de internationale gemeenschap trad nu daadwerkelijk als neutrale arbiter op.¹⁵

Voor het beteugelen van deze conflicten zette de VN niet alleen peacekeeping-eenheden in, maar maakte zij ook veelvuldig gebruik van het waarnemersinstrument,

dat tijdens de Koude Oorlog, als gezegd, al op beperkte schaal was ingezet. De bekendste waarnemersmissie, UNTSO, bestond al sinds 1948. Sinds dat jaar controleerden honderden militaire waarnemers of de betrokken partijen – Israël en zijn buurstaten – zich aan de gemaakte afspraken hielden. Dit gebeurt vandaag de dag nog steeds. Tussen 1989 en 1991 lanceerde de VN nog eens zeven vredesmissies, die allemaal waarnemers in de gelederen hadden. Vijf daarvan waren zelfs te typeren als traditionele observatie- of verificatiemissies waarvan de militaire component enkel bestond uit ongewapende officieren. Bij elkaar opgeteld autoriseerde de VN in deze tijdsperiode de inzet van 1888 militaire waarnemers.¹⁶ Kortom, onmiddellijk na het einde van de Koude Oorlog bleek het mogelijk om op tal van plekken, vaak voor langere tijd, grote aantallen militaire waarnemers in te zetten. Meestal in dienst van de VN, maar soms ook in opdracht van andere internationale organisaties.¹⁷

Een deel van de intra-statelijke geschillen die begin jaren negentig de aandacht van de VN opeisten, bleek erg weerbarstig. Nadrukkelijker dan voorheen was daarom een geïntegreerde politiek-militaire inspanning nodig, waarbij het beschermen van mensenrechten, het leveren van humanitaire hulp en het bevorderen van een democratisch bestel tot het takenpakket van de uitgezonden vredesmachtsen gingen behoren. Het mandaat waarmee deze vredesmachtsen op pad gingen werd daardoor gaandeweg complexer en gevarieerder, maar ook vaak minder duidelijk dan voorheen. Hun opdracht werd zodoende een stuk omvangrijker en uitdagender dan die van de beproefde interpositiemacht of ‘traditionele’ observatie- en verificatiemissie tijdens de Koude Oorlog. Zo kregen zij doorgaans ook ruimere bevoegdheden om geweld toe te passen, met dien verstande dat er tegelijkertijd een grote huiver bleef bestaan om die geweldsmiddelen ook daadwerkelijk in te zetten.¹⁸

Zo bracht de VN onder andere in het door bloedige (burger)oorlogen getroffen Cambodja, voormalig Joegoslavië en Somalië (op papier) robuuste en multifunctionele vredesmachtsen in het veld. Naast de militaire eenheden traden in deze conflictgebieden eveneens individueel uitgezonden militaire waarnemers op. Aan hun aanwezigheid bleef onverminderd behoefte bestaan, ondanks de toegenomen complexiteit van de missies, het vergrote takenpakket en de verruimde mogelijkheden tot geweldgebruik door de VN-troepen.

WAARNEMERS IN VOORMALIG JOEGOSLAVIË

De inspanningen om het in 1991 ontbrande conflict in voormalig Joegoslavië te beëindigen liepen jarenlang op niets uit. Hoewel de internationale gemeenschap dit conflict middels diplomatieke, humanitaire, juridische en militaire interventies trachtte te stoppen dan wel in te dammen, laiden de gevechten in met name Bosnië-Herzegovina, maar ook in Kroatië steeds weer op.¹⁹ Wapenstilstanden waren van korte duur en van vrede was simpelweg geen sprake. Mede daarom

stuurden de Europese Gemeenschap en de VN steeds meer waarnemers naar de Balkan. Het aantal waarnemers van de *European Community Monitoring Mission* (ECMM), maar vooral de *United Nations Military Observers* (UNMO's) – die wel deel uitmaakten van de VN-vredesmacht UNPROFOR, maar veelal gescheiden van de contingentseenheden van UNPROFOR optraden – groeiden tijdens de oorlog significant. Ook hun inzetgebied breidde zich steeds verder uit. Omdat monitors sneller inzetbaar waren dan de contingentseenheden, waren zij als bemiddelaars of vredestitelers vaak als eersten op een (potentiële) plaats des onheils aanwezig. Daar fungeerden zij als de 'ogen en oren' van commandanten, diplomaten en de secretaris-generaal van de VN. Daarbij waren zij, in het kader van *showing the flag*, de belichaming van de internationale betrokkenheid bij het conflict.

Monitors zijn door de internationale gemeenschap op grote schaal uitgezonden, tegen aanzienlijke kosten. Hun groeiende takenpakket en aantallen, toenemend tot vele honderden monitors, lijkt erop te wijzen dat zij een belangrijke rol hebben gespeeld. Maar hoe ontwikkelden hun wijze van inzet en hun rol zich precies, en hoe effectief zijn de waarnemers die tussen 1991 en 1995 op de Balkan dienden werkelijk geweest? Daarover is verrassend weinig bekend. In dit boek is effectiviteit een sleutelbegrip, waarbij het erom gaat de behaalde resultaten van deze categorie militairen niet alleen nader onder de loep te nemen, maar ook af te zetten tegen de investeringen die hun inspanningen vergden.

Wat de aanwezigheid van internationale waarnemers opleverde wordt beoordeeld aan de hand van vragen als de volgende: Wat maakte de waarnemers zo gewild? Wat droegen waarnemers concreet bij aan de beslechting van de diverse conflicten, de demping van het geweld en de verzachting van het humanitaire leed? Wat waren de bedoelde en onbedoelde effecten van de aanwezigheid van waarnemers en voor wie, op welk niveau? Het doel daarbij is vooral inzicht te verkrijgen in de vraag hoe belangrijk de monitors waren voor de politici en diplomaten die een oplossing voor het Joegoslavische conflict trachtten te bewerkstelligen.

Om de 'kostprijs' van de inzet van waarnemers te kunnen bepalen is het vooral van belang om de risico's die zij liepen onder de loep te nemen. Hoe verantwoord was het überhaupt om ongewapende waarnemers in een conflict in een hoog geweldsspectrum in te zetten? Hoe en in hoeverre werden waarnemers in hun taakuitvoering beperkt? Verder komt ook de impact die het waarnemerswerk op de uitgezonden militairen zelf heeft gehad ruim aan bod – zowel tijdens de uitzending als daarna. Wat betekende het om waarnemer te zijn in een oorlogsgebied, en hoe ervoeren de waarnemers zelf hun tijd als monitor?

De genoemde 'kosten' en 'baten' zijn echter vaak moeilijk meetbaar, waardoor deze analyse geen heel precieze, mathematische uitkomst kan hebben. Zoals vermeld is er in dit boek veel aandacht voor de menselijke factor, namelijk de grote impact die de uitzending naar een oorlogsgebied heeft gehad op een groot deel van de waarnemers. Ook deze factor, hoe lastig meetbaar ook, moet worden meegewogen bij het formuleren van een antwoord op de vraag hoe het profijt

dat de inzet van de waarnemers heeft opgeleverd zich verhoudt tot de prijs die ervoor is betaald.

RELEVANTIE

De inzet van waarnemers komt maar in weinig militair-historische literatuur aan de orde. Ook publicaties over de oorlog in voormalig Joegoslavië laten de waarnemers grotendeels buiten beschouwing. De focus ligt veel meer op het ontstaan en het verloop van het gewapend conflict of de politieke bemoeienis van de internationale gemeenschap daarmee.²⁰ De boeken die de interventies met militaire middelen onder de loep nemen, hebben vrijwel uitsluitend oog voor het optreden van de infanterie- en ondersteuningsbataljons als onderdeel van de *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) en, in een later stadium, de *Implementation Force* (IFOR), *Stabilization Force* (SFOR) en *Kosovo Force* (KFOR). Ook is er aandacht voor de inzet van het luchtwapen en de maritieme blokkades.²¹ Hoewel het uitgebreide NIOD-rapport *Srebrenica, een 'veilig' gebied*, af en toe enkele passages wijdt aan de inzet, organisatie, of ervaringen van waarnemers, gaat het daarbij nauwelijks in op hun effectiviteit. Zo richt dit rapport zich vooral op de aanloop naar en de val van de enclave Srebrenica en de rol van het Nederlandse infanteriebataljon daarbij. In de marge komt ook de rol van de waarnemers tijdens dat debacle aan bod.²² Ondanks dat de beschreven ervaringen exemplarisch zijn voor de penibele situaties waarin monitors zich overal in Bosnië geregeld bevonden – inbegrepen de gijzelingen, die zijdelings de revue passeren – spelen zij geenszins de hoofdrol.²³

Ook in studies over specifieke aspecten van de vredesmissies op de Balkan, zoals de samenwerking tussen de VN en de NAVO, schendingen van de mensenrechten, de rol van de media, of de toepassing van het militair recht en humanitair oorlogsrecht staan de militaire waarnemers allerm minst centraal.²⁴ Dat geldt ook, zij het in mindere mate, voor de NIOD-publicatie van Cees Wiebes, waarin de rol van inlichtingen in de oorlog in Bosnië uitgebreid is onderzocht. Hij benoemt – meer dan andere onderzoekers – de waarde van waarnemers als informatieverzamelaars, maar hij geeft geen analyse van hun andere taken, de beperkingen die zij daarbij ondervonden en de risico's die zij liepen. Gezien de focus van zijn studie is dit overigens niet verwonderlijk.²⁵ Door waarnemers wel in de hoofdrol te plaatsen, vult dit boek een lacune in de historiografie en draagt het bij aan een beter en vollediger begrip van het complexe conflict op de Balkan en de internationale bemoeienis daarmee.

Omgekeerd laten publicaties die specifiek aan waarnemers zijn gewijd het optreden op de Balkan grotendeels onbesproken. Zo analyseert David Last het waarnemersinstrument in zijn algemeenheid, schrijven Arthur ten Cate en Pauline Dawson uitgebreid over het monitorwerk aan de grenzen van Egypte, Israël, India en Pakistan en richten Peter Londey, Rhys Crawley en David Horner zich op de Australische bijdrage aan zelfstandige waarnemersmissies tijdens en na de

Koude Oorlog. Hoewel deze publicaties bijdragen aan de kennis over de taken, werkzaamheden en ervaringen van waarnemers, gaan zij niet specifiek over de inzet van waarnemers in voormalig Joegoslavië.²⁶ De publicaties van (oud-) waarnemers in voormalig Joegoslavië zelf deden dit logischerwijs wel, maar die dekken doorgaans niet de complete tijdsperiode 1991-1995, terwijl zij ook weinig analytisch van aard zijn.²⁷ Op deze manier vult deze studie dus een tweede lacune, ditmaal in de historiografie van het waarnemersinstrument.

Naast het vullen van lacunes wil dit boek ook een bijdrage leveren aan het academisch debat over de effectiviteit van vredesoperaties; een debat dat vooral sinds de jaren negentig tamelijk intensief wordt gevoerd. Daarbij kiest *Informatiemakelaar en schietschijf* voor een aanpak die sterk afwijkt van de meeste studies op dit terrein. Die hebben doorgaans een politicologische of sociaalwetenschappelijke benadering, waarbij het verloop en de effecten van een vredesoperatie slechts op hoofdlijnen – en louter op het strategische of operationele niveau – worden geduid. Daarbij worden deze aan bepaalde concepten of theorieën getoetst, terwijl de onderzoekers op basis van hun bevindingen deze concepten of theorieën ook verder ontwikkelen.²⁸ Het primaire bronnenonderzoek waarop deze publicaties zijn gebaseerd, is meestal nogal beperkt. Zij zijn vooral op zoek naar algemene factoren die de effectiviteit van vredesoperaties zouden bepalen, waar ook ter wereld uitgevoerd en ongeacht de specifieke omstandigheden ter plaatse. Een waardevolle aanpak, maar ook een aanpak die het gevaar in zich bergt dat hij niet verder komt dan tamelijk generieke en oppervlakkige uitspraken.

Dit boek kiest nadrukkelijk voor een historisch-empirische benadering, waarbij uitvoerig archiefonderzoek en een groot aantal interviews met betrokken waarnemers de belangrijkste bronnen zijn. Het heeft daarbij veel oog voor de bijzondere en deels unieke omstandigheden waaronder zij hun taken moesten uitvoeren. Nieuw in *Informatiemakelaar en schietschijf* is ook dat het boek een effectiviteitsmeting uitvoert bij waarnemers die deel uitmaakten van, of in ieder geval nauw samenwerkten met, een veel grotere vredesmacht, te weten de *United Nations Protection Force* (UNPROFOR). Een methodologische complicatie daarbij is dat de bijdrage van de monitors dus goed gescheiden moet worden van die van de VN-macht in haar geheel. Om de rol van de monitors goed te kunnen duiden en oog te hebben voor hun ‘praktische’ werkzaamheden op de lagere tactische en technische niveaus zal er diep in het conflict gedoken moeten worden.

Al met al beoogt *Informatiemakelaar en schietschijf* door een zo precies mogelijke weging van de kosten en baten van de inzet van de waarnemers een gefundeerde uitspraak te doen over hun effectiviteit. Hoewel dit boek zich tot één casus beperkt, biedt juist deze focus de mogelijkheid alle facetten van het waarnemerswerk grondig te analyseren. Daarbij speelt mee dat de ECMM'ers en de UNMO's onder sterk wisselende en deels zeer riskante omstandigheden een grote variëteit aan taken hebben vervuld. Het instrument van de ongewapende neutrale monitor, een tientallen jaren oud gereedschap uit de toolbox van de VN, is op weinig plaatsen

zo zwaar op de proef gesteld als tijdens de oorlog op de Balkan in de eerste helft van de jaren negentig. Daarom is deze casus als geen andere geschikt om alle mogelijke voor- en nadelen van het inzetten van waarnemers in een oorlogsgebied helder voor het voetlicht te brengen.

De lotgevallen van de waarnemers op de Balkan, hun successen en tegenslagen, bevatten veel behartigenswaardige lessen voor officieren die elders een soortgelijke taak gaan vervullen. Minister van Defensie Jeanine Hennis-Plasschaert betoogde op 8 september 2016 op een VN-conferentie in Londen dat de ‘effectiviteit van VN-vredesmissies beter kan en moet’. Waarnemers maken hiervan, zoals vermeld, een onafscheidelijk onderdeel uit.²⁹ Om die verbetering te bewerkstelligen kan kennis van het verloop en de effectiviteit van voorbije vredesmissies, inclusief de Nederlandse bijdrage daaraan, een belangrijk hulpmiddel zijn.³⁰ De opvolger van Hennis, minister Ank Bijleveld-Schouten, pleitte op een VN-conferentie in New York medio maart 2019 dan ook niet voor niets voor ‘het beter vastleggen van opgedane ervaringen’ om ‘toekomstige VN-operaties hiervan te laten profiteren en ze te verbeteren’.³¹ Deze studie kan aan die kennisvermeerdering bijdragen.

Tot slot verschaft dit boek inzicht in de gevolgen die een individuele uitzending als waarnemer op de betreffende militair kan hebben. Dat inzicht kan helpen de nazorg verder te verbeteren en het begrip te vergroten over wat het betekende om waarnemer te zijn in voormalig Joegoslavië.³² Dat geldt voor de honderden Nederlandse officieren die aldaar tussen 1991 en 1995 een *tour of duty* vervulden, maar ook voor de duizenden militairen die elders in de wereld op deze wijze zijn ingezet.

METHODE

Informatiemakelaar en schietschijf beoogt in de eerste plaats vast te stellen wat de aanwezigheid van de waarnemers op de Balkan heeft opgeleverd en wat de positieve resultaten van hun werkzaamheden daar zijn geweest. Die baten vallen grofweg uiteen in twee onderdelen. Ten eerste wordt de formele rol van de waarnemers beschouwd en is er aandacht voor de vraag in hoeverre zij in staat zijn geweest hun expliciet in het mandaat vermelde taken te vervullen. Hoe succesvol waren zij daarin en waarom? Aangezien zij een separate taak hadden – min of meer los van die van de in het gebied gestationeerde gewapende vredesmacht – is hun formele rol relatief eenvoudig te isoleren en te evalueren. Ten tweede is er oog voor de meer informele activiteiten van de waarnemers en de effecten daarvan. De uitvoering van deze niet of minder specifiek in het mandaat genoemde werkzaamheden droeg wellicht direct of indirect bij aan het beperken van oorlogsgeweld of aan het verzachten van menselijk leed.

De andere kant van de onderzoeksmedaille betreft de debetzijde van het waarnemerswerk, waarbij zich onherroepelijk ook de vraag aandient in hoeverre de inzet van de waarnemers op de Balkan verantwoord is geweest. Zijn de resultaten

die zij hebben geboekt voldoende waardevol geweest, afgewogen tegen de prijs die zij daarvoor – in doden en gewonden, waarbij het voor de laatste groep vooral gaat om psychisch letsel – hebben betaald? Het moge duidelijk zijn dat deze vraag zich uitermate moeilijk laat beantwoorden. Van een eenvoudige weging van objectief te berekenen plussen en minnen is immers geen sprake. Er is sprake van een groot aantal imponderabilia, zoals het tijdelijk en plaatselijk voorkomen of inperken van humanitair leed tegenover het grote risico dat een waarnemer liep om dat doel te bereiken. Hoe men de relatieve zwaarte van de kosten en baten beoordeelt, hangt ook sterk af van de vraag vanuit wiens perspectief men dit beziet: vanuit dat van een diplomaat van de VN of EG, dat van de Bosnische bevolking of dat van de betrokken waarnemers zelf. Dit boek zal dan ook laten zien hoe complex het is om gefundeerde uitspraken te doen over de effectiviteit van de inzet van de ECMM'ers en de UNMO's. Dat laat onverlet dat het tegenover elkaar plaatsen van alle verschillende kosten en baten van de missie op zich al een zeer waardevolle exercitie is, vooral ook omdat dit een goed inzicht geeft in de factoren die het succes en soms ook het falen van de waarnemers mede hebben bepaald. En op basis van een goed inzicht in dat complex aan factoren kunnen er wellicht ook algemene uitspraken worden gedaan over de voors en tegens van het inzetten van waarnemers in oorlogsgebieden. Hieruit kunnen voorwaarden volgen waaraan dergelijke missies zouden moeten voldoen, willen zij succesvol en verantwoord zijn.

Het antwoord op de vraag hoe de effectiviteit van waarnemers kan worden geëvalueerd of beoordeeld is complex en uitgebreid. Het toepassen van methodes uit de exacte wetenschap – zoals een geïjkt model voor een effectiviteitsmeting – is voor een historische casus ondoenlijk, omdat er, als gezegd, veel variabelen en moeilijk weegbare factoren een rol spelen. Het doel van dit boek kan dan ook niet zijn het bieden van een *scorecard* of glasheldere wetmatigheden die een land, krijgsmacht of internationale organisatie gegarandeerd naar succes leiden. De conclusies in *Informatiemakelaar en schietschijf* bieden veeleer een referentiekader om beter te begrijpen wat militairen in een dergelijke rol wel of niet kunnen bewerkstelligen en welke factoren daarbij bepalend zijn.³³

AFBAKENING

De complexiteit van het Joegoslavië-conflict en de internationale inmenging maakt het extra belangrijk het onderwerp goed af te bakenen. Allereerst de beperking in tijd. Het jaar 1991 is gekozen als beginpunt van het onderzoek. In dit jaar vertrokken de eerste militairen als waarnemers, voortvloeiend uit het Akkoord van Brioni, onder auspiciën van de Europese Gemeenschap naar Slovenië en later Kroatië. Zij maakten deel uit van de ECMM. Nadat het conflict zich naar Kroatië en Bosnië-Herzegovina had uitgebreid, besloot de VN, op grond van resolutie 743 van de Veiligheidsraad, in februari 1992 tot de inzet van UNPROFOR. De UNMO's

vormden een belangrijke component van deze op twee na grootste VN-vredesmacht ooit.³⁴ Pas op 14 december 1995 kwam het, na onderhandelingen op een Amerikaanse luchtmachtbasis in Dayton (Ohio), in Parijs tot de ondertekening van een algeheel vredesakkoord. In de tussenliggende periode (1991-1995) deden de waarnemers hun werk in een steeds vijandigere omgeving. Dayton markeert het einde van de oorlog en daarmee het logische eindpunt van dit boek.

Gedurende de periode 1991-1995 hebben meerdere internationale organisaties waarnemers uitgezonden die zich specifiek bezighielden met het monitoren van staakt-het-vuren-overeenkomsten, verkiezingen, politie- en justitiële werkzaamheden en veiligheidssituaties in bepaalde gebieden. *Informatiemakelaar en schietschijf* richt zich specifiek op de effectiviteit van *militaire* waarnemers, die het leeuwendeel vormden van de waarnemersteams van de ECMM en de aparte UNMO-organisatie binnen UNPROFOR. De bijdragen en ervaringen van de Nederlandse officieren zullen hierbij extra aandacht krijgen.

De humanitaire en politiewaarnemers van bijvoorbeeld de *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), *International Committee of the Red Cross* (ICRC), *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE) en *United Nations Civilian Police* (UNCIVPOL) worden om een aantal redenen buiten beschouwing gelaten. In het geval van UNHCR, ICRC en OSCE bestond het personeel doorgaans uit niet-militairen of leverde Nederland geen bijdrage. In het geval van de politiewaarnemers van UNCIVPOL droeg Nederland met militairen van de Koninklijke Marechaussee wel bij aan de vulling, maar de taak van deze organisatie was fundamenteel anders dan die van de ECMM'ers en de UNMO's van UNPROFOR. Zij observeerden en ondersteunden de lokale (civiele) politieautoriteiten bij de uitvoering van hun (handhavings)taken en opereerden veel meer in het civiele en justitiële domein dan in het militaire.³⁵ Om twee redenen komen de waarnemers die medio september 1994 namens ICFY zijn uitgezonden om het grensgebied tussen Servië-Montenegro en Bosnië-Herzegovina te monitoren wel in dit boek voor. Ten eerste omdat zij deels uit militairen bestonden, onder wie ook Nederlanders. Ten tweede omdat deze missie aanvankelijk voor de UNMO's was bedoeld.

Een laatste opmerking over de afbakening betreft de verhoudingsgewijs grote aandacht voor de Nederlandse waarnemers. Hieraan liggen vooral praktische redenen ten grondslag. Zo zijn de Nederlandse veteranen doorgaans bekend bij Nederlandse overheidsinstanties en dus goed op te sporen voor een interview. Bovendien bevinden zij zich meestal op kortere reisafstand dan buitenlandse waarnemers. Dat wil niet zeggen dat uitsluitend Nederlandse monitors zijn benaderd. Zo is voor het onderzoek ook een aantal buitenlandse sleutelfunctionarissen geïnterviewd.³⁶ Als het gaat om het beantwoorden van vragen over de selectie en opleiding van waarnemers, is het gebruik van nationale archieven noodzakelijk, en ook daarom ligt een Nederlandse focus voor de hand. Bovendien was Nederland een van de zes landen waarvan de krijgsmacht op verschillende niveaus een continue en aanzienlijke bijdrage leverde aan de waarnemersorganisaties van

de EG en de VN, terwijl ons land ook een halfjaar het voorzitterschap van de EG bekleedde. Hoewel we dus door de Nederlandse lens naar het waarnemersoptreden kijken, heb ik tijdens mijn onderzoek geen aanwijzingen gevonden om te veronderstellen dat de ervaringen van buitenlandse waarnemers significant afwijken van die van de Nederlanders. In die zin beperkt de reikwijdte van dit boek zich niet per definitie tot Nederland.