

Pragmatisme en altruïsme

Het Nederlandse humanitaire interventiebeleid van 1990 tot 2012



Masterscriptie Internationale betrekkingen in historisch perspectief
Luuk Arlar

3464415

10 december 2014

Faculteit Geesteswetenschappen, Universiteit Utrecht

Beoordeling: Prof. Dr. I.G.B.M. Duyvesteyn en dr. C.P.M. Klep

Omslagafbeeldingen - Boven: Alouette III heli, actief in Noord-Irak/Zuid-Oost-Turkije, in het kader van "Provide Comfort" en "Operation Haven", gericht op humanitaire hulp aan gevluchte Koerden. Hier wordt een transport uitgevoerd voor Artsen zonder Grenzen (Beeldbank NIMH, objectnummer 2157_012385). Onder: Bilaterale ontmoeting Jan-Peter Balkenende en Anders Fogh Rasmussen op 23 september 2010 (NATO Newsroom,). Ontwerp: Koen Wachter.

De heer Brinkman: Ik val in herhaling: wij zijn Nederland, een klein land. Wij hebben internationaal gezien ontzettend veel verricht. De Verenigde Staten hebben een honderdvoudig defensiebudget. Waarom zouden we ons met dat land moeten meten?

De heer Timmermans: Omdat we dan aan de goede kant van de geschiedenis staan.¹

¹ *Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten*, Kamerstuk 32623 nr. 18, Verslag van een algemeen overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011 (5 april 2011).

Inhoudsopgave

Woord vooraf	5
1. Inleiding en theorie	6
1.1 De definiëring van humanitaire interventies	7
1.2 Overige terminologie	9
1.3 De vier dilemma's van humanitaire interventies	11
1.4 Nederland en humanitaire interventie	28
2. Voorgeschiedenis van het Nederlandse beleid	31
2.1 Een einde aan de neutraliteit	31
2.2 De eerste samenwerking in VN-verband	32
2.3 De ambivalente stand-by periode	34
2.4 Politieke en maatschappelijke veranderingen in Nederland	35
2.5 UNIFIL	37
2.6 Het Nederlandse beleid tot de Val van de Muur	40
3. Nederland in een veranderende wereld, 1990-1995	42
3.1 Buitenlandse Zaken, Defensie en de Kamer na de Koude Oorlog	43
3.2 Desert Storm en Provide Comfort	48
3.3 De oorlogen in Joegoslavië	53
3.4 Het Nederlandse beleid in de vroege jaren negentig	63
4. Van onzekerheid naar vernieuwd zelfvertrouwen, 1996 - 2001	66
4.1 Twijfelachtigheid na Srebrenica	66
4.2 Crisis in Kosovo	68
4.3 Kosovo tot 9/11: Nota's, rapporten, wetswijzigingen en toch nog een vredesmissie	76
4.4 Van twijfel naar vernieuwd zelfvertrouwen	80
5. Een steeds onzekerder wordende wereld: van 9/11 tot Libië	83
5.1 De War on Terror: Nederland in Afghanistan en Irak	84
5.2 Bezuinigingen en nieuwe scepsis	89
5.3 De Libische Burgeroorlog en internationaal ingrijpen	93
5.4 Een kleinere krijgsmacht in een onzekerdere wereld	99
6. Conclusie: het Nederlandse beleid van de jaren negentig tot nu	102
Lijst van afkortingen	111
Bibliografie	113

Woord vooraf

Deze masterscriptie is het sluitstuk van ruim vijf jaar studeren. Mensen die mij kennen zal het niet verbazen dat ik een dergelijk onderwerp heb gekozen om de Master Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief mee af te ronden. Interesse in militaire operaties heb ik van jongs af aan gehad. De studie Geschiedenis is mede vanuit deze interesse gekozen. Dat ik de Master Internationale Betrekkingen wilde gaan volgen, wist ik al vanaf het begin van mijn studie.

Met deze scriptie eindigt niet alleen mijn studie, maar ook mijn studententijd. Het werkende leven is ondertussen begonnen en mijn studentenkamer is ingeruild voor een appartement. Met een meer dan tevreden gevoel blik ik terug op vijf fantastische jaren, waarin ik heb geleerd, gezien, ervaren en vrienden voor het leven heb gemaakt.

Voor het afronden van deze scriptie ben ik aan veel mensen dank verschuldigd. Allereerst aan prof. dr. Isabelle Duyvesteyn voor haar enthousiaste maar ook kritische begeleiding, en aan dr. Peter Malcontent voor de colleges en de gedachtewisselingen over het onderwerp van deze scriptie. Ook gaat mijn dank uit naar Alessandra Schimmel, die minutieus de spellingscontrole heeft gedaan, en naar Koen Wachter voor het ontwerpen van het voorblad. Vrienden als Chris, Thijs, Victor, Roel en Wouter wil ik tevens bedanken voor hun steun en inspiratie.

Ook wil ik mijn ouders bedanken voor de financiële ondersteuning tijdens mijn studententijd en omdat zij mij hebben gestimuleerd om zo veel mogelijk uit mijzelf te halen. Tot slot ben ik mijn vriendin, Mayke van der Pol, dankbaar. Als ik het niet meer zag zitten, wist zij mij altijd te motiveren.

Rest mij nog u veel leesplezier toe te wensen.

Luuk Arlar

Utrecht, november 2014

Inleiding en theorie

Het einde van de Koude Oorlog bracht geen wereldvrede. Het wegvallen van de twee machtsblokken heeft andere conflicten doen oplaaien. Sprekende voorbeelden van deze nieuwe conflicten waren de oorlogen in Irak, Joegoslavië, Somalië, Rwanda en recentelijk in Afghanistan en Libië. Deze oorlogen gingen allen met veel geweld gepaard, niet in de laatste plaats gericht tegen de burgerbevolking. In verschillende conflicten werd nu echter geïntervenieerd ter beëindiging van de mensenrechtenschendingen. Het doorbreken van de patstelling tussen de twee supermachten leek het actief ingrijpen in conflicten mogelijk te hebben gemaakt. Zo werden in Irak, Somalië, het voormalig Joegoslavië en Libië militairen ingezet om een einde te maken aan grootschalige mensenrechtenschendingen.

Deze zogenaamde humanitaire interventies hadden wisselende uitkomsten. Operatie Provide Comfort in Noord-Irak, ter bescherming van de Koerdische burgerbevolking tegen gewelddadigheden door de Iraakse dictator Saddam Hoessein, was een succes. Operatie Restore Hope in Somalië om de burgeroorlog aldaar te beëindigen, verliep een stuk slechter. De Verenigde Staten, de grootste troepenleverancier voor Operatie Restore Hope, trokken in 1993 alle militairen terug na een fataal verlopen veldslag in Mogadishu. Toen nog geen jaar later in Rwanda een genocide plaatsvond waarbij honderdduizenden de dood vonden, greep de internationale gemeenschap veel te laat in om het moorden te stoppen.

Ook Nederland nam tussen 1990 en 2012 deel aan verschillende humanitaire interventies. Nederland leverde aanzienlijke bijdragen aan de interventies in Noord-Irak, het voormalige Joegoslavië en Libië. Daarnaast deed Nederland actief mee aan vredesmissies in onder andere Cambodja, Haïti, Cyprus en Ethiopië en Eritrea. Gezien de omvang van het land ontplooit Nederland veel activiteiten op dit gebied.

In deze scriptie wordt de ontwikkeling van het Nederlandse beleid omtrent humanitaire interventies onderzocht. Binnen de studie der internationale betrekkingen is al jaren een debat gaande over deze militaire interventies voor humanitaire doeleinden. Aan het gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden kleven verschillende ethische, juridische en praktische bezwaren. In hoeverre hebben deze bezwaren een rol gespeeld bij de ontwikkeling van het Nederlandse humanitaire interventiebeleid? In dit eerste hoofdstuk zal het begrip humanitaire interventie nader worden gedefinieerd, om vervolgens de problemen die kleven aan het concept toe te lichten. In paragraaf 1.1 zullen verschillende definities uit de bestaande literatuur worden uitgelicht om overeenkomstige elementen te identificeren, om op deze wijze een algemene, werkbare definitie te formuleren voor deze scriptie. Paragraaf 1.2 is gewijd aan de overige terminologie. De verschillende

soorten vredesmissies zullen worden toegelicht om onduidelijkheid over verschillende soorten humanitaire operaties weg te nemen. In paragraaf 1.3 zullen de problemen die kleven aan humanitaire interventies in de vorm van vier in het oog springende dilemma's worden geformuleerd. Per dilemma zal tevens de status quaestionis binnen het debat worden toegelicht. Deze vier dilemma's zijn de rode draden van het humanitaire interventiedebat en zullen tevens het theoretische kader voor het onderzoeken van het Nederlandse interventiebeleid vormen. In paragraaf 1.4 zal de bestaande literatuur over het Nederlandse perspectief op humanitaire interventies worden behandeld om hiaten in de kennis op te sporen. Dit wetende kan de uiteindelijke vraagstelling en de wijze van beantwoording worden geformuleerd.

1.1 De definiëring van humanitaire interventies

In de wetenschappelijke literatuur zijn verschillende definities van humanitaire interventies te vinden. De Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken bood in 2000 een adviesrapport inzake humanitaire interventies aan de Nederlandse regering aan.² In dit rapport werd een onderscheid gemaakt tussen drie soorten humanitaire interventies: ten eerste het zonder toestemming van het betrokken land verlenen van hulp ter leniging van acute noden die een bedreiging van vele mensenlevens vormen, ten tweede het autoriseren van het gebruik van geweld door de Veiligheidsraad op basis van hoofdstuk VII van het handvest van de VN naar aanleiding van situaties van grootschalige mensenrechtenschendingen in een bepaald land en ten derde het interveniëren door een staat of een groep staten, met geweld of dreiging van geweld, op het grondgebied van een ander land naar aanleiding van daar plaatsvindende ernstige en grootschalige mensenrechtenschendingen, zonder daartoe door de Veiligheidsraad vooraf te zijn geautoriseerd.³ Hoewel deze driedeling enkele interessante aanknooppunten biedt, is zij juist door deze deling geen adequate werkdefinitie.

Een meer werkbare definitie wordt gebruikt door Simon Chesterman in zijn boek 'Just War or Just Peace?'⁴. In dit boek wordt de definitie van Ian Brownlie⁵ uit 1974 als uitgangspunt genomen. Brownlie definieert humanitaire interventies als 'the threat or use of armed force by a state, a belligerent community, or an international organization, with the object of protecting human rights.' Deze definiëring is een sterk uitgangspunt, door de nadruk te leggen op de interveniërende actoren, het gebruik van geweld en de humanitaire doelstelling. In deze definitie wordt echter niet duidelijk waar er wordt ingegrepen. Daarnaast verruimt de toevoeging van 'the

² Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, *Humanitaire interventie*, advies nr. 13 (Den Haag, 13 april 2000).

³ Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, *Humanitaire interventie*, pp. 5-6.

⁴ S. Chesterman, *Just War or Just Peace?* (New York 2001), p. 1.

⁵ I. Brownlie, 'Humanitarian Intervention', in: J.N. Moore (ed.), *Law and Civil War in the Modern World* (Baltimore 1974), p. 217.

threat' van geweld de definitie onnodig. Tenslotte is 'the object of protecting human rights' een ruim en voor interpretatie vatbaar begrip.

De definitie uit het handboek 'the Globalization of World Politics: An introduction to international relations'⁶ legt de nadruk anders. In dit handboek wordt humanitaire interventie omschreven als 'the principle that the international community has a right/duty to intervene in states which have suffered large-scale loss of life or genocide whether due to deliberate action by its government or because of the collapse of governance.'⁷ In deze definitie wordt concreet de *casus belli* genoemd: grootschalig verlies van mensenlevens of genocide door het handelen van of het gebrek aan staatsbestuur. Daarnaast wordt duidelijk waar wordt ingegrepen, namelijk in een staat. Deze definitie is concreter dan de definitie van Brownlie. Er wordt echter niets gezegd over hoe er wordt geïntervenieerd en de interveniërende actoren worden niet concreet benoemd.

De definitie van Duco Hellema en Hilde Reiding beklemtoont andere elementen. Hellema en Reiding definiëren het concept als volgt: 'een militair ingrijpen door een staat, een groep van staten of een internationale organisatie, in de binnenlandse aangelegenheden van een andere staat omwille van humanitaire doelstellingen'.⁸ Deze definitie legt de nadruk op de actoren die optreden en de inzet van het militaire instrument, terwijl de *casus belli* van de interventie voor interpretatie vatbaar blijft.

J.L. Holzgrefe definieert humanitaire interventies als volgt: 'the threat or use of force across state borders by a state (or group of states) aimed at preventing or ending widespread and grave violations of the fundamental human rights of individuals other than its own citizens, without the permission of the state within whose territory force is applied'.⁹ Ten eerste is ook in deze definitie het dreigen met geweld inbegrepen, waardoor ook deze erg ruim is. Ten tweede worden de humanitaire doelstellingen in deze definitie concreter gesteld dan in die van Hellema en Reiding, aangezien in die definitie louter wordt gesproken van 'humanitaire doelstellingen' in het algemeen. Ten derde wordt een zeer belangrijke aanvulling gedaan in deze definitie: het gebrek aan toestemming van de staat waarin geïntervenieerd wordt. Door deze aanvulling worden traditionele *peacekeeping*-missies die vooral tijdens en kort na de Koude Oorlog plaatsvonden, die met instemming van de staat in kwestie worden uitgevoerd, buiten de definitie gehouden. Een goed voorbeeld van een dergelijke *peacekeeping*-missie is UNTAC, waarbij de Verenigde Naties met toestemming van de strijdende partijen in Cambodja op een staakt-het-vuren toezagen en enkele malen tot het gebruik van geweld moesten overgaan. Deze missie had naast toezien op het staakt-

⁶ J. Baylis, S. Smith en P. Owens, *The Globalization of World Politics* (New York 2011).

⁷ Baylis, Smith en Owens, *The Globalization of World Politics*, p. 566.

⁸ D. Hellema en H. Reiding, 'Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling' in: D. Hellema en H. Reiding (eds.), *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amersfoort 2004), p. 7.

⁹ J.L. Holzgrefe, 'The Humanitarian Intervention Debate', in: J.L. Holzgrefe en R.O. Keohane (ed.), *Humanitarian Interventions: Ethical, Legal and Political Dilemmas* (Cambridge 2003), p. 18.

het-vuren een grote mensenrechtcomponent. Naast UNTAC zijn er nog enkele voorbeelden van vredesmissies waarbij geweld mocht worden gebruikt, zoals UNMEE in Ethiopië en Eritrea, IFOR in Bosnië-Herzegovina en UNIFIL in Libanon. Dit soort vredesmissies vallen niet onder de definitie van Holzgrefe, terwijl de definitie van Hellema en Reiding en de definitie van Brownlie deze missies niet uitsluiten. Hellema en Reiding sluiten deze vredesmissies niet uit om verdedigbare redenen: staten gaan in sommige gevallen onder zeer zware druk akkoord met de komst van buitenlandse troepen. Indonesië ging bijvoorbeeld pas akkoord met de komst van een buitenlandse vredesmacht in de provincie Oost-Timor na economische en militaire pressie van buitenaf.¹⁰

Hier kunnen vraagtekens worden gezet bij de oprechte instemming van de staat waarin geïntervenieerd wordt. Aangezien in dit onderzoek echter het juridische debat zal worden aangehaald, wordt het gebrek aan instemming als kernelement van de werkdefinitie beschouwd. De instemming van een staat, met of zonder externe druk, neemt immers de meeste internationaalrechtelijke bezwaren weg. Het debat over interventies met toestemming van de staat in kwestie wordt immers niet op het scherpst van de snede gevoerd.

De werkdefinitie van deze scriptie sluit zich goeddeels aan bij de benadering van Peter Malanczuk, die in zijn inaugurale rede aan de Universiteit van Amsterdam het concept al direct problematiseerde. De benadering van Malanczuk draait om de vraag 'whether and under which conditions it is permitted under international law to intervene – or threaten to intervene – by armed force in another state for humanitarian reasons without the consent of the government'.¹¹ Deze probleemstelling- en hoe er in de Nederlandse politiek mee wordt omgegaan- vormt een deel van de focus van dit onderzoek.

In de verschillende definities van humanitaire interventies zijn drie terugkerende elementen aan te wijzen. Het eerste element is het gebruik van geweld door de interveniërende staten. Het tweede element is de humanitaire doelstelling van de interventie, wat meestal het beëindigen van mensenrechtenschendingen inhoudt. Het derde element is het ontbreken van toestemming van de staat waarin geïntervenieerd wordt. Een humanitaire interventie schendt daarmee per definitie de soevereiniteit van deze staat. In deze scriptie zal een definitie op basis van deze drie elementen worden gebruikt. Een humanitaire interventie wordt hier gedefinieerd als een militair ingrijpen door een staat, groep van staten of internationale organisatie in een andere staat, om grove mensenrechtenschendingen aldaar te voorkomen of te beëindigen, zonder toestemming van de staat waarin geïntervenieerd wordt.

1.2 Overige terminologie

In het debat zijn verschillende begrippen verwant aan humanitaire interventies. Deze termen kunnen niet als synoniemen worden gebruikt en kunnen verwarring creëren binnen het debat.

¹⁰ Hellema en Reiding, 'Humanitaire interventie en soevereiniteit', pp. 8-9.

¹¹ P. Malanczuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force* (Amsterdam 1993), p. 3.

Enkele voorbeelden van deze termen zijn vredesmissies, preventieve diplomatie, *peacemaking*, *peacebuilding*, *peacekeeping* en *peace enforcement*. De term 'vredesmissies' of 'crisisbeheersingsoperatie' zijn overkoepelende termen voor de inzet van militairen ten behoeve van vredeshandhavende en/of humanitaire doelstellingen. Ook humanitaire interventies kunnen worden geschaard onder deze brede term.¹²

Preventieve diplomatie, *peacemaking*, *peacebuilding* en *peacekeeping* zijn de vier instrumenten van de VN om conflicten vreedzaam te vermijden of op te lossen. Deze vier instrumenten vallen onder hoofdstuk VI van het Handvest van de Verenigde Naties, waarin de vreedzame oplossing van conflicten wordt behandeld. Kort na de Koude Oorlog werd duidelijk dat alleen *peacekeeping* niet voldoende was om vrede en stabiliteit in de veranderende wereld te garanderen. Toenmalig secretaris-generaal Boutros Boutros-Ghali deed op verzoek van de Veiligheidsraad onderzoek naar andere methoden en middelen. In het onderzoeksrapport, *An Agenda for Peace*, werden onder andere preventieve diplomatie, *peacemaking* en *peacebuilding* aangemerkt als kansrijke middelen om conflicten te bezweren.¹³

Preventieve diplomatie omvat diplomatieke acties die vóór een te verwachten crisis worden ondernomen en die bedoeld zijn om de oorzaak van de spanningen weg te nemen. Het moet gewelddadigheden voorkomen. Ook kunnen preventieve maatregelen worden genomen om te voorkomen dat beperkt geweld zich verspreidt of intensificeert.¹⁴ Onder *peacemaking* wordt het oplossen van lopende conflicten met diplomatieke middelen verstaan. Middelen die kunnen worden ingezet zijn onder andere onderhandeling, arbitrage of doorverwijzing naar het Internationaal Gerechtshof.¹⁵ *Peacebuilding* heeft een bredere aanpak. Bij *peacebuilding* wordt er gepoogd de onderliggende oorzaken van een conflict weg te nemen om zodanig een duurzame vrede te creëren. De strategie om dit te bereiken wordt opgesteld met alle relevante actoren op nationaal en internationaal niveau. Vaak wordt veel aandacht besteed aan wederopbouw, staatsvorming en de oprichting of versterking van instituties.¹⁶ *Peacekeeping*-missies worden door de Veiligheidsraad van de VN opgezet. Deze missies zijn voornamelijk militair van aard, waarbij toezicht wordt gehouden op de naleving van een staakt-het-vuren of waarbij een bufferzone wordt

¹² Hellema en Reiding, 'Humanitaire interventie en soevereiniteit', p. 9.

¹³ An agenda for peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 (17 juni 1992) A/47/277 – S/2411; B. Boutros-Ghali, Supplement to an agenda for peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations, Report of the Secretary-General on the work of the organization, A/50/60 – S/1995/1.

¹⁴ Koninklijke Landmacht, *Landmacht Doctrine Publicatie III: vredesoperaties* (Den Haag 1999), p. 16.

¹⁵ Verenigde Naties, 'The UN in Brief: peacemaking', <http://www.un.org/Overview/uninbrief/peacemaking.shtml> (31 maart 2014).

¹⁶ Verenigde Naties, 'The UN in Brief: peacebuilding', <http://www.un.org/Overview/uninbrief/peacebuilding.shtml> (31 maart 2014). ; Koninklijke Landmacht, *Landmacht Doctrine Publicatie III*, p. 17.

gecreëerd tussen de strijdende partijen.¹⁷ Deze verschillende instrumenten worden vaak gelijktijdig ingezet.

Peace enforcement-missies, of vredesafdwingende operaties vallen onder hoofdstuk VII van het Handvest van de VN, waarin acties met betrekking tot bedreiging van de vrede, inbreuk op de vrede en daden van agressie worden behandeld. Vredesafdwingende militaire operaties worden uitgevoerd om de vrede te herstellen tussen strijdende partijen, waarbij het gebruik van geweld ter afdwinging van de vrede is geautoriseerd door de Veiligheidsraad. Deze operaties kunnen zowel een interstatelijk als intrastatelijk karakter hebben en kennen een relatief hoge geweldsintensiteit. Bij voorkeur worden deze acties niet door de VN geleid, maar worden zij 'uitbesteed' aan een capabele (regionale) veiligheidsorganisatie, zoals de NAVO, of aan een coalitie van staten. Ook hiervoor zijn voorzieningen getroffen in het Handvest van de Verenigde Naties. In hoofdstuk VIII, artikel 53 staat vermeld dat 'The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority.'¹⁸ Humanitaire interventies, mits geautoriseerd door de Veiligheidsraad, worden uitgevoerd onder hoofdstuk VII van het Handvest. Als een interventie niet is geautoriseerd door de Veiligheidsraad, is er sprake van een gebrek aan legaliteit van de operatie.

1.3 De vier dilemma's van humanitaire interventies

Om het debat over humanitaire interventie in kaart te kunnen brengen, zullen allereerst vier dilemma's worden geformuleerd die centraal staan in het debat. Het eerste dilemma is het juridische dilemma. Humanitaire interventie staat in contrast met het concept van soevereiniteit. Een interventie ter beëindiging van menselijk lijden staat immers op gespannen voet met het non-interventiebeginsel en het geweldsverbod in het internationale verkeer.¹⁹ Hoe kan geweldsgebruik in overeenstemming worden gebracht met het helpen van mensen in nood?

Het tweede dilemma gaat over de term 'humanitair' zelf. In hoeverre kunnen humanitaire motieven voldoende zijn om activiteiten te kwalificeren als een humanitaire interventie? Het gaat immers ook om de uitvoering en de gevolgen: welke middelen worden ingezet en wat zijn de consequenties van een interventie? Ondanks goede intenties kunnen de gevolgen van een interventie negatief zijn en leiden tot verdere destabilisering.

Het derde dilemma is vooral politiek van aard. In hoeverre spelen altruïstische drijfveren een rol binnen de internationale politiek? Is niet iedere statelijke actie ingegeven door een soort van eigenbelang, zoals de Realisten binnen de leer der Internationale Betrekkingen betogen?

Het vierde dilemma is militair en praktisch van aard. In hoeverre kunnen reguliere krijgsmachten de rol van humanitaire hulpverleners vervullen? Begrijpen de politici die militairen

¹⁷ Verenigde Naties, 'The UN in Brief: peacekeeping', <http://www.un.org/Overview/uninbrief/peacekeeping.shtml> (31 maart 2014).

¹⁸ Charter of the United Nations (San Francisco 1949), article 53.

¹⁹ Hellema en Reiding, 'Humanitaire interventie en soevereiniteit', p. 13.

op humanitaire missies sturen de mogelijkheden en beperkingen van de inzet van het militaire instrument om mensenlevens te redden? De status quaestionis van het wetenschappelijk debat zal in de volgende hoofdstukken per dilemma worden besproken.

1.3.1 *Het juridische dilemma*

Het juridische debat is het meest intens gevoerde debat op het gebied van humanitaire interventies. Het belangrijkste argument van tegenstanders van humanitaire interventies is de inbreuk op soevereiniteit die het concept vormt. Het concept soevereiniteit is tevens een onderwerp van debat. Allereerst zal het begrip soevereiniteit worden gedefinieerd en toegelicht. Vervolgens wordt het debat over de tegenstelling tussen soevereiniteit en humanitaire interventie uiteengezet. De inhoud van het begrip soevereiniteit is door de jaren heen veranderd, waarmee ook de tegenstelling tussen soevereiniteit en humanitaire interventie is veranderd. Om deze reden zal het debat chronologisch worden beschreven, waarbij de ontwikkelingen vanaf de negentiende eeuw worden behandeld. De interventies met humanitaire motieven van de negentiende eeuw kunnen als startpunt van het debat kunnen worden beschouwd. Het voor deze scriptie relevante deel van het debat begint met het einde van de Tweede Wereldoorlog en het begin van de Koude Oorlog. Met het einde van de Tweede Wereldoorlog werden de contouren van het wereldtoneel zoals we dat nu kennen duidelijk. Het belangrijkste keerpunt dat in deze subparagraaf zal worden behandeld is het einde van de Koude Oorlog, waarmee de 'golden era of humanitarian activism'²⁰ begon.

In deze scriptie zal de definitie van soevereiniteit van Hellema en Reiding worden aangehouden. Soevereiniteit wordt door Hellema en Reiding gedefinieerd als 'de door andere staatkundige eenheden erkende, exclusieve gezagsuitoefening door een staat of vorst over zijn grondgebied'.²¹ Bij deze definitie is het maken van een onderscheid tussen interne en externe aspecten van belang. De interne aspecten hebben betrekking op de vraag wat onder 'exclusieve gezagsuitoefening' moet worden verstaan. Allereerst is van belang op te merken dat statelijke gezagsuitoefening nooit volledig exclusief is. Door onder andere economische interdependentie, internationale organisaties en andere internationale niet-statelijke actoren hebben soevereine staten geen exclusieve greep meer op hun grondgebied of bevolking. Daarnaast beïnvloeden staten elkaar op allerlei manieren. Soms met wederzijdse instemming, door bijvoorbeeld het sluiten van verdragen, maar ook door regelrechte dwang, zoals het dreigen met geweld. Soevereiniteit lijkt slechts nog te bestaan als een ordeningsprincipe dat weinig meer van doen heeft met exclusieve gezagsuitoefening en non-interventie. Zoals Stephen D. Krasner het stelt: 'In the international system norms, including those associated with Westphalian sovereignty and international legal

²⁰ A.J. Bellamy en N.J. Wheeler, 'Humanitarian intervention in world politics' in: J. Baylis, S. Smith en P. Owens (eds), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford 2010), p. 515.

²¹ Hellema en Reiding, 'Humanitaire interventie en soevereiniteit', pp. 10-11.

sovereignty, have always been characterized by organized hypocrisy.’²² Ondanks de afgenomen exclusiviteit van het statelijke gezag blijft soevereiniteit een belangrijk begrip in de internationale politiek en diplomatie. Het uitgangspunt van soevereiniteit blijft immers de juridische zelfstandigheid van staten, die het handelen van staten als entiteit mogelijk maakt.

Daarnaast moet worden benadrukt dat het begrip ‘gezagsuitoefening’ iets anders inhoudt dan macht. Gezag veronderstelt immers een zekere mate van legitimiteit, waardoor deze macht ook daadwerkelijk wordt aanvaard. Gezag kan zijn gestoeld op verschillende gronden, zoals natuurrecht, traditie, Gods gratie of een constitutie. In deze definitie wordt onder gezag vooral reguliere en effectieve machtsuitoefening binnen een territoriale eenheid verstaan, ongeacht waar deze macht op gebaseerd is.²³

De toevoeging ‘erkenning van andere statelijke eenheden’ is bedoeld om aan te geven dat het soevereiniteitsbeginsel een internationaal wederkerige acceptatie van het statelijk gezag inhoudt. Dit impliceert dat staten onderling elkaars exclusieve gezagsuitoefening respecteren en zich niet mengen in de gelegenheden van andere staten. De acceptatie van het principe van non-interventie en de erkenning van het soevereiniteitsbeginsel scheppen orde in het statenstelsel.²⁴ Humanitaire interventies lijken dus in strijd met het soevereiniteitsbeginsel. Deze tegenstelling wordt echter betwist en is onderwerp van debat.

Volgens Malanczuk is de theorie en de praktijk van de negentiende eeuw in historische en juridische zin het meest relevante beginpunt van dit debat.²⁵ Het principe van non-interventie had in de negentiende eeuw immers wijdverbreide erkenning verkregen. Er waren enkele belangrijke uitzonderingen op het non-interventiebeginsel, namelijk het recht op interventie gebaseerd op verdragsrechten en op de principes van eigenrichting en zelfbehoud van staten.²⁶ Hiernaast kwam in de theorie ‘humaniteit’ op als doorslaggevende motivatie voor interventie, vooral gebaseerd op ideeën als het liberalisme en het concept van fundamentele mensenrechten. Ook in de praktijk werden steeds vaker humanitaire redenen aangevoerd voor interventies. Verschillende interventies door Groot-Brittannië, Frankrijk, Pruisen en Rusland in het kwijnende Ottomaanse Rijk werden medegerechtvaardigd als humanitaire interventies, hoewel het vaak om andere, onderliggende motieven ging.

Humanitaire motieven waren voor verschillende interveniërende staten een rechtvaardiging om meer invloed te krijgen in dit verzwakte rijk.²⁷ Daarnaast was het vooral een ‘secundaire’ reden, die werd aangevoerd om de steeds invloedrijker wordende publieke opinie te beïnvloeden. Als juridische rechtvaardiging voor interventies door Europese staten werden nog

²² S.D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton 1999), p. 220.

²³ Hellema en Reiding, ‘Humanitaire interventie en soevereiniteit’, pp. 11-12.

²⁴ Hellema en Reiding, ‘Humanitaire interventie en soevereiniteit’, p. 12.

²⁵ Malanczuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, p. 7.

²⁶ *Ibidem*, p. 8.

²⁷ *Ibidem*.

voornamelijk verdragsrechten of de bedreiging van de vrede in Europa aangevoerd. Ook bleven militaire interventies om humanitaire redenen beperkt tot 'niet-beschaafde' landen. Tussen de 'beschaafde' Europese landen bleven acties tegen humanitaire misstanden beperkt tot diplomatieke protesten.²⁸ Daarnaast moet worden opgemerkt dat voor de Eerste Wereldoorlog het voeren van oorlog niet internationaalrechtelijk verboden was. Dit bemoeilijkt het oordelen over de normatieve status van humanitaire interventies nog verder. Samengevat kan worden gesteld dat humanitaire interventies in deze periode geen geaccepteerde praktijk was. Staten gebruikten humanitaire redenen louter als secundaire rechtvaardiging, gericht op de publieke opinie. Er was geen sprake van een ontstaan gewoonterecht van staten om militair te interveniëren om louter humanitaire redenen.²⁹

Ondanks de dubieuze status van humanitaire interventies in de negentiende eeuw vormde de toenemende rechtvaardiging van interventies door het beroep op humaniteit een keerpunt. Humanitaire motieven voor militaire interventies werden in deze periode stof voor een intensief juridisch debat. De meerderheid van de auteurs was aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog van mening dat humanitaire interventies met het internationale recht te verenigen waren, hoewel er veel verwarring was over de exacte aard en de omvang van het begrip humaniteit.³⁰ Het was echter slechts een aanzienlijke minderheid van academici die het concept verwierp op basis van een starre interpretatie van het non-interventiebeginsel. Een interessante kanttekening bij het debat in de negentiende eeuw is het gegeven dat slechts enkele auteurs ingingen op de manier waarop een humanitaire interventie moest worden uitgevoerd. Van de academici die hier wel mee bezig waren, waren de meesten ervan overtuigd dat een humanitaire interventie door een coalitie van staten meer legitimiteit genoot dan een unilaterale interventie.³¹ Collectieve actie zou immers interventies die om eigenbelang worden uitgevoerd grotendeels uitsluiten. Dit is een element van het juridische debat dat nog vaak zou terugkeren.

Na de Eerste Wereldoorlog vonden enkele interessante ontwikkelingen plaats op het gebied van humanitaire interventies in het internationaal recht. Hoewel begrippen als staatssoevereiniteit en non-interventie als leidraad van de internationale betrekkingen werden gehandhaafd, werden met de oprichting van de Volkenbond in 1919 enkele baanbrekende internationale afspraken gemaakt op humanitair gebied. Op politiek gebied werd vredeshandhaving een collectieve verantwoordelijkheid en op humanitair gebied werden de maatstaven voor behandeling van de eigen en koloniale bevolking verder uitgebreid. Daarnaast bevatte het Volkenbondspact clausules voor de bescherming van vrouwen en kinderen en een verbod op drugs- en wapenhandel. Tevens trof het pact voorzieningen voor de wereldwijde gezondheidszorg en humane

²⁸ R. van Vuurde, 'Humanitaire Interventies' in: D. Hellema en H. Reiding (eds.), *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amersfoort 2004), pp. 79-81.

²⁹ Malanczuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, p. 9.

³⁰ Malanczuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, p. 9.

³¹ S. Chesterman, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law* (New York 2001), p. 36.

arbeidsomstandigheden. De Volkenbond had via haar secretariaat de mogelijkheid om toezicht te houden op het nakomen van de verdragsafspraken.³²

De primaire doelstelling van de Volkenbond was echter het bewaren van de vrede. Het voeren van oorlog was onder het Volkenbondspact niet als zodanig verboden, maar werd wel definitief aan banden gelegd. In het convenant van de Volkenbond werd al in de inleiding gesteld dat de ondertekenende staten de internationale vrede en veiligheid waarborgen 'by the acceptance of obligations not to resort to war'³³ en 'by the maintenance of justice and a scrupulous respect for all treaty obligations in the dealings of organized peoples with one another'.³⁴ Het gebruik van geweld door staten werd door het systeem van collectieve veiligheid een zaak van de hele gemeenschap. Staten waren vanaf nu verplicht conflicten voor te leggen aan de Raad, vergelijkbaar met de huidige Veiligheidsraad, voor arbitrage, juridische bemiddeling of onderzoek. Hoewel mensenrechtenschendingen in theorie bij de Raad konden worden gebracht, vermeldde artikel 15 van het convenant expliciet dat de Raad bij arbitrage geen jurisdictie had over zaken die onder de binnenlandse aangelegenheden van staten vielen.³⁵ Het Volkenbondspact bood dus geen juridische aanknopingspunten voor humanitaire interventies. Door het systeem van collectieve veiligheid en het versterken van het non-interventiebeginsel werd het in juridische zin zelfs lastiger om een interventie te verantwoorden met humanitaire motieven, ondanks de verschillende humanitaire doelstellingen van de bond.³⁶ Daarnaast leidde het ondertekenen van het Briand-Kellogg pact door 62 staten in 1928 tot een formeel verbod op oorlog. Hoewel dit verbod, getuige de zeer gewelddadige jaren die erop volgden, weinig effect sorteerde, gaf het wel het heersende sentiment van de jaren twintig weer.

De verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog maakten de naoorlogse wereldleiders bewust van de noodzaak om met de oprichting van de VN het gebruik van geweld definitief af te zweren. In artikel 2, lid 4 staat dit duidelijk aangegeven: 'All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.'³⁷ Slechts om enkele redenen mag geweld op legale wijze als instrument worden ingezet. Deze redenen staan besloten in hoofdstuk VII van het Handvest. De eerste mogelijkheid om legaal geweld te gebruiken is na de constatering van een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid door de Veiligheidsraad. Wanneer andere instrumenten zoals economische sancties en

³² A. van Ginneken, 'Staatsraison en Volkenbond' in: D. Hellema en H. Reiding (eds.), *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amersfoort 2004), pp. 79-81.

³³ *Covenant of the League of Nations (Including Amendments adopted to December, 1924)*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Covenant of the League of Nations (Including Amendments adopted to December, 1924)*, Artikel 15: 'If the dispute between the parties is claimed by one of them, and is found by the Council, to arise out of a matter which by international law is solely within the domestic jurisdiction of that party, the Council shall so report, and shall make no recommendation as to its settlement.'

³⁶ Chesterman, *Just War or Just Peace?*, p. 43-44.

³⁷ *Charter of the United Nations, Article 2(4)*.

diplomatieke druk geen soelaas bieden en de vredesbedreigende staat geen halt toeroepen, kunnen onder artikel 42 van het Handvest militaire maatregelen worden genomen om de vrede en veiligheid te herstellen.³⁸ De Veiligheidsraad kan hiertoe staten mandateren en kan daarnaast een beroep doen op regionale organisaties. Op deze manier kan de Veiligheidsraad gebruik maken van de economische, diplomatieke en militaire pressiemiddelen van organisaties als de Europese OVSE, het Afrikaanse ECOWAS of de Noord- en Zuid-Amerikaanse OAS. Ook veiligheidsorganisaties als de NAVO kunnen door de Veiligheidsraad worden gemandateerd om militaire operaties uit te voeren. Naast de inzet ter verdediging van de vrede en veiligheid bestaat slechts nog één legale reden voor het gebruik van geweld: zelfverdediging bij een militaire aanval door een andere staat onder artikel 51 van het Handvest.³⁹

Dit absolute geweldsverbod maakt het rechtvaardigen van een militaire interventie om humanitaire redenen moeilijk. Desalniettemin bevat het Handvest van de VN enkele belangrijke passages over mensenrechten, waaronder zelfs de derde regel van de inleiding: ‘to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small (...)’.⁴⁰ In artikel 1, lid 3 wordt vervolgens het bereiken van ‘international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion’ als doel van de organisatie genoemd. Daarnaast zijn de artikelen 55⁴¹ en 56⁴² volledig gewijd aan de rechten van de mens. Er zijn echter geen sterke handhavingsmiddelen verbonden aan deze mensenrechtenbepalingen. De artikelen hebben het karakter van een algemeen streven. Dit geldt evengoed voor de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948, waarin staten slechts werden opgeroepen tot het respecteren van mensenrechten. Iedere staat moest hier zelf zorg voor dragen. In het Handvest en in het mensenrechtenverdrag liggen dus geen directe mogelijkheden tot handhaving van fundamentele mensenrechten besloten.

Er is echter nog één belangrijke kanttekening bij de fundamentele norm van non-interventie: het Genocideverdrag van 9 december 1948. Hierin wordt vermeld dat staten de plicht hebben tot het bestraffen en voorkomen van genocide. In artikel 8 van dit verdrag staat het

³⁸ *Charter of the United Nations, Article 42.*

³⁹ *Charter of the United Nations, Article 51.*

⁴⁰ *Charter of the United Nations, preamble.*

⁴¹ *Charter of the United Nations, Article 55:* With a view to the creation of conditions of stability and wellbeing which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote:

a. higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development;
b. solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and
c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.

⁴² *Charter of the United Nations, Article 56:* All Members pledge themselves to take joint and separate action in cooperation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55.

volgende vermeld: 'Any Contracting Party may call upon the competent organs of the United Nations to take such action under the Charter of the United Nations as they consider appropriate (...)'⁴³. Met 'aangewezen organen' wordt in dit geval de Veiligheidsraad bedoeld. Desalniettemin wordt er niets vermeld over de legaliteit van unilateraal optreden. Hoewel het Genocideverdrag een juridische mogelijkheid vormt om een humanitaire interventie te initiëren, heeft tot op heden nog geen enkele staat zich op de conventie beroepen.⁴⁴

Interventies kunnen juridisch gezien niet direct met humanitaire motieven worden verantwoord, tenzij wordt geconstateerd dat er sprake is van genocide. De Veiligheidsraad is het enige orgaan dat interventies juridisch kan autoriseren onder hoofdstuk VII. Een *uniting for peace*-resolutie van de Algemene Vergadering van de VN is een laatste mogelijkheid om geweld te legitimeren. Ondanks het gebrek aan juridische bevoegdheden, kan de Algemene Vergadering op deze manier op basis van moreel gezag ingaan tegen de soevereiniteit van staten.⁴⁵ Aangezien alle lidstaten in de vergadering zijn vertegenwoordigd, toont een *uniting for peace*-resolutie een brede consensus voor een militaire actie.

Ondanks de juridische barrières die werden opgeworpen tegen de schending van soevereiniteit, was in de periode na de Tweede Wereldoorlog sprake van een trend waarbij mensenrechten steeds meer een internationale kwestie werden. Mensenrechten werden in het Handvest opgenomen, samen met de Universele Verklaring van 1948 en de verschillende mensenrechtenverdragen die in de jaren na de Tweede Wereldoorlog volgden. Deze trend heeft geleid tot een algemene erkenning van zekere 'fundamentele mensenrechten', zoals de bescherming tegen genocide, slavernij en raciale discriminatie, als rechten die voor iedereen gelden. Deze fundamentele normen worden door sommige juristen zelfs gezien als *ius cogens*,⁴⁶ een dwingend recht dat voor iedere staat geldt, zelfs als deze hier niet expliciet mee heeft ingestemd. Dit had echter niet tot gevolg dat deze rechten ook gehandhaafd werden door de internationale gemeenschap. Hoewel tijdens de Koude Oorlog enkele interventies werden uitgevoerd met humanitaire beweegredenen, werden deze niet met humanitaire motieven gerechtvaardigd. Zo intervenieerde India in 1971 in Oost-Pakistan (tegenwoordig Bangladesh) en maakte daar een eind aan de grootschalige massamoord door het Pakistaanse leger in het separatistische Oost-Pakistan. De aanvankelijke rechtvaardiging van deze interventie op humanitaire gronden werd echter niet geaccepteerd, waardoor India noodgedwongen escalerende grensschermselingen en beschietingen als rechtvaardiging aanvoerde.⁴⁷

⁴³ *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Article 8.*

⁴⁴ F. Baudet, 'Soevereiniteit en humanitaire interventie' in: D. Hellema en H. Reiding (eds.), *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amersfoort 2004), p. 106.

⁴⁵ Baudet, 'Soevereiniteit en humanitaire interventie', p. 107.

⁴⁶ Malanczuk, *Humanitarian Intervention*, pp. 12-13.

⁴⁷ Chesterman, *Just War or Just Peace?*, pp.73-75.

Een ander voorbeeld is de Vietnamese invasie van Cambodja in 1978, waarmee een einde werd gemaakt aan het genocidale Rode Khmer-regime. Het Vietnamese leger viel Cambodja binnen naar aanleiding van aanhoudende grensschermutselingen en veroverde binnen enkele weken Cambodja, waarna een marionettenregime werd geïnstalleerd. Hoewel deze interventie een einde maakte aan het moorddadige bewind en in humanitair opzicht zeer succesvol was, waren de internationale reacties op deze interventie overwegend afwijzend. De Veiligheidsraad stemde met dertien tegen één voor een resolutie ter veroordeling van de invasie. De resolutie haalde het niet door een veto van de Sovjet-Unie.⁴⁸ Het heersende sentiment was echter duidelijk: schending van soevereiniteit was onacceptabel, ondanks de spectaculaire verbetering van de mensenrechtensituatie in het land.

Ten slotte viel Tanzania in 1979 Oeganda binnen om dictator Idi Amin te verwijderen. Het achtjarige schrikbewind van Amin had al geleid tot de dood van naar schatting 300.000 mensen.⁴⁹ De relaties tussen beide landen verslechterden gedurende de jaren zeventig. In 1978 kwam het tot een absoluut dieptepunt met een Oegandese aanval op Tanzania. Tanzania sloeg deze invasie af en zette een tegenaanval in, welke leidde tot de verwijdering van het regime van Amin in april 1979. De internationale reacties op deze interventie waren radicaal anders dan de reacties op de interventie door Vietnam. De Organisatie van Afrikaanse Eenheid (de voorloper van de Afrikaanse Unie) veroordeelde de invasie niet. Mogelijk had het uitblijven van een veroordeling meer te maken met het agressieve beleid van Amin tegen andere Afrikaanse landen dan met het schrikbewind tegen de eigen bevolking.⁵⁰ Het feit dat geen enkel Afrikaans land zich beklaagde bij de Verenigde Naties leidde ertoe dat de Veiligheidsraad weinig aandacht aan de kwestie besteedde. Daarnaast had Oeganda Tanzania eerst aangevallen. Een laatste reden voor het uitblijven van een concrete reactie van de Veiligheidsraad was het feit dat er geen belangen van de supermachten werden geschonden.⁵¹ De context van de Koude Oorlog en de bijbehorende Realistische buitenlandpolitiek van de supermachten waren ook hier de bepalende factoren achter de internationale reacties op deze interventie.

Uit deze en andere voorbeelden wordt duidelijk dat humanitaire motieven juridisch gezien geen rechtvaardiging vormden voor het interveniëren in de binnenlandse aangelegenheden van staten. Hoewel interveniërende staten humanitaire argumenten aanvoerden voor de militaire operaties, was zelfverdediging het doorslaggevende hoofdargument. Mensenrechten werden na de Tweede Wereldoorlog steeds belangrijk binnen de internationale betrekkingen, maar soevereiniteit en non-interventie vormden nog steeds de basis van het statenstelsel en een belangrijke bescherming van de vrede. Voor zover er een debat over de legitimiteit van humanitaire

⁴⁸ Chesterman, *Just War or Just Peace?*, pp. 79-81.

⁴⁹ F. Hassan, 'Realpolitik in International Law: After Tanzanian-Ugandan Conflict "Humanitarian Intervention" reexamined', *Willemette Law Review* 17:1 (1981), pp. 859-912, p. 893.

⁵⁰ N.J. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society* (New York 2000), pp. 133-134.

⁵¹ Wheeler, *Saving Strangers*, pp. 135-136.

interventies werd gevoerd, was dit debat binnen de realiteit van de Koude Oorlog vooral theoretisch.⁵² Deze situatie veranderde in de jaren negentig drastisch.

Met het einde van de Koude Oorlog kwam een einde aan het excessieve gebruik van het vetorecht van de permanente leden van de Veiligheidsraad. Er kon weer consensus worden bereikt. Binnen deze context kwam het debat over de legitimiteit van humanitaire interventies weer in de schijnwerpers. Het rechtvaardigen van het gebruik van geweld op humanitaire gronden bleef controversieel binnen de Veiligheidsraad. Staten als China, Rusland en leden van de groep van niet-gebonden landen (de *Non-Aligned Movement*) verdedigden aanvankelijk een traditionele interpretatie van soevereiniteit en non-interventie. Dit restrictionistische standpunt bleek echter steeds minder houdbaar in de loop van de jaren negentig.⁵³ Er ontstond in deze periode, zoals Nicholas Wheeler het typeert, een normatieve verschuiving binnen het debat.⁵⁴ De Veiligheidsraad, onder druk van westerse regeringen- die zelf onder druk stonden van de publieke opinie- interpreteerden de verantwoordelijkheden onder hoofdstuk VII steeds breder. Ook het handhaven van wereldwijde humanitaire standaarden kon volgens deze westerse regeringen onder hoofdstuk VII vallen. Ernstige humanitaire misstanden konden binnen deze redenering worden aangemerkt als een gevaar voor de internationale vrede en veiligheid, waardoor de Veiligheidsraad militaire interventie kon autoriseren. Voor 1990 was dit duidelijk uitgesloten, gezien de reactie van de Veiligheidsraad op de interventies in Oost-Pakistan en Cambodja.

In het kader van deze nieuwe wijze van redeneren autoriseerde de Raad in jaren negentig dan ook verschillende interventies. Operatie Provide Comfort in Irak, Operatie Restore Hope in Somalië en Operatie Deliberate Force boven Bosnië-Herzegovina konden allen in meer of mindere mate leunen op een resolutie van de raad. Een dubieuze interventie was echter Operatie Allied Force, de inzet van het luchtwapen tegen het voormalige Joegoslavië om het regime van Milošević te dwingen zijn troepen uit Kosovo terug te trekken. De NAVO voerde deze interventie uit naar aanleiding van grootschalige etnische zuiveringen en moordpartijen in de afvallige provincie. Dit gebeurde na lang en vruchteloos overleg binnen de Veiligheidsraad zonder expliciete autorisatie. Het gevolg was een poging tot veroordeling van de NAVO-actie via een resolutie van de Veiligheidsraad, waar alleen Rusland, China en Namibië vóór stemden. De overige twaalf leden stemden tegen, waardoor de veroordeling zelfs zonder veto allerminst kon passeren. De Veiligheidsraad bleek dus geen voorstander van het autoriseren van de unilaterale NAVO-interventie, maar veroordeelde deze evenmin.⁵⁵

Deze interventie leidde tot een prangende vraag: kan een humanitaire interventie zonder toestemming van de Veiligheidsraad juridisch worden gerechtvaardigd? Tegenstanders van

⁵² T.B. Seybolt, *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure* (New York 2007), p. 10.

⁵³ A.J. Bellamy en N.J. Wheeler, 'Humanitarian intervention in world politics', in: J. Baylis, S. Smith en P. Owens (eds), *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations* (New York 2011), p. 516.

⁵⁴ Wheeler, *Saving Strangers*, p. 289.

⁵⁵ Bellamy en Wheeler, 'Humanitarian intervention in world politics', p. 516.

interventies zonder goedkeuring wijzen voornamelijk op het gevaar van precedentwerking, met als doemscenario het uiteenvallen van het internationale systeem doordat staten te pas en te onpas interveniëren in andere staten.⁵⁶ In het geval van Kosovo stelden meerdere regeringsleiders expliciet dat dit een uitzonderlijke situatie was, waar geen precedentswerking van uit mocht gaan.⁵⁷ Kofi Annan, nota bene secretaris-generaal van de VN, veroordeelde de unilaterale interventie niet. In een officiële verklaring legde Annan zelfs de schuld bij de Joegoslavische autoriteiten en stelde dat soms het gebruik van geweld is geoorloofd om vrede te bereiken.⁵⁸ Desalniettemin was de legaliteit van deze interventie twijfelachtig.

In september 2000 stelde Kofi Annan in zijn rapport 'We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century' mede naar aanleiding van dit debat de volgende vraag: 'if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica — to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?'⁵⁹ Een door de Canadese regering opgerichte commissie van experts, de International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), boog zich over deze vraag. Het antwoord kwam in de vorm van een herformulering van de termen van het debat. Er moest niet meer worden geconcentreerd op het al dan niet bestaan van een recht tot interveniëren, maar op de *responsibility to protect* (R2P) bevolkingen in staten. Iedere soevereine staat heeft de verantwoordelijkheid om zijn burgers te beschermen. Als een staat deze verantwoordelijkheid niet neemt, komt deze verantwoordelijkheid bij de internationale gemeenschap te liggen.⁶⁰ Deze manier van redeneren heeft volgens de ICISS drie voordelen. Ten eerste wordt er geredeneerd vanuit een noodlijdende bevolking die hulp nodig heeft, in plaats van het redeneren vanuit het perspectief van de interveniërende staat. Ten tweede benadrukt deze formulering dat de verantwoordelijkheid om de burgerbevolking te beschermen allereerst bij de staat zelf ligt. Pas als een staat niet meer bij machte is haar burgerbevolking te beschermen, valt dit recht aan derden toe. Ten derde is R2P een paraplubegrip: het gaat niet alleen om het interveniëren zelf, maar ook om het voorkomen van schendingen en het herbouwen na een eventuele interventie.⁶¹ De interventie zelf is slechts een tweede fase in een proces van drie stappen: preventie, interventie en reconstructie. Een humanitaire interventie mag slechts plaatsvinden als de preventie heeft gefaald en met als voorwaarde het garanderen van nazorg. Daarnaast stelde het

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld: Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States* (New York 1963), p. 338; J. Stromseth, 'Rethinking Humanitarian Intervention', in: J.L. Holzgrefe en R.O. Keohane, *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas* (Cambridge 2003), pp. 232 – 272, p. 257.

⁵⁷ Chesterman, *Just War or Just Peace?*, pp. 216-217.

⁵⁸ K. Annan, *Interventions* (Amsterdam 2012), p. 124.

⁵⁹ Report of the Secretary General, *We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century* (A/54/2000, 27 maart 2000), p. 34.

⁶⁰ G. Evans en M. Sahnoun, 'The Responsibility to Protect', *Foreign Affairs* 81:6 (2004), pp. 99-110, pp. 100-101.

⁶¹ Evans en Sahnoun, 'The Responsibility to Protect', pp. 101-102.

rapport enkele concrete criteria waaraan moet worden voldaan om te mogen interveniëren en schreef het richtlijnen voor het gebruik van militair geweld voor.

Deze wijze van redeneren gaat uit van een tweevoudige verantwoordelijkheid van soevereine staten: ten eerste het respecteren van de soevereiniteit van andere staten en ten tweede het beschermen van de bevolking binnen de soevereine staat. Deze opvatting van soevereiniteit beperkt de soevereiniteit van staten omdat het ervan uitgaat dat staten verantwoordelijk zijn voor hun bevolking. Hoewel deze opvatting nog geen gewoonterecht is, gaat het uit van een norm die in de loop van de 20^e eeuw is ontstaan. Geen enkele staat heeft meer de macht om openlijk met de burgerbevolking te doen wat zij wil.⁶² Secretaris-generaal Kofi Annan legde dit rapport ter goedkeuring voor aan de *World Summit* in 2005. Na een fel debat werd R2P uiteindelijk in een resolutie unaniem aangenomen, hoewel de versie van R2P van de resolutie beperkter was dan in het rapport de bedoeling was. De R2P werd van toepassing geacht bij gevallen van genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuivering en misdaden tegen de menselijkheid. De in het rapport gestelde criteria en richtlijnen voor het toepassen van geweld werden losgelaten. Daarnaast werd R2P in overeenstemming met het Handvest van de Verenigde Naties geacht. De hoogste autoriteit bleef daarmee bij de Veiligheidsraad liggen, waarmee R2P afhankelijk bleef van politieke consensus en wil van de Veiligheidsraad.⁶³

De unanieme aanname van R2P laat zien dat de opvatting dat soevereiniteit een dubbele verantwoordelijk impliceert veel steun geniet. Doordat het concept in de uiteindelijke resolutie is uitgekleeft, dreigt het echter te vervallen tot een papieren tijger. Juridisch gezien is de betekenis minimaal: de richtlijnen en criteria voor interventie zijn niet in de resolutie opgenomen en de Veiligheidsraad blijft per situatie beoordelen of een interventie wordt geautoriseerd. De Veiligheidsraad kan dus juridisch nergens toe worden gedwongen of worden gepasseerd, waardoor grootschalige mensenrechtenschendingen niet zonder meer kunnen worden voorkomen. Het blijft afhankelijk van politieke wil.

Concluderend kan worden gesteld dat de tegenstelling tussen humanitaire interventie en soevereiniteit niet statisch is. Het soevereiniteitsbegrip is aan verandering onderhevig, waardoor de tegenstelling met soevereiniteit ook van veranderlijke aard is. Mensenrechten zijn een grote normatieve rol gaan spelen binnen de internationale betrekkingen. Verschillende gebeurtenissen, zoals het uiteenvallen van het Ottomaanse Rijk, de Eerste en de Tweede Wereldoorlog, hebben invloed gehad op het ontstaan van deze norm. De waarde die de internationale gemeenschap aan mensenrechten hechtte nam geleidelijk aan toe, waarmee mensenrechten een beperkende factor zijn geworden voor de soevereiniteit van staten. Humanitaire waarden en mensenrechten zijn steeds sterkere rechtvaardigingen geworden voor militair ingrijpen. De tegenstelling tot

⁶² Ibidem, p. 102.

⁶³ U.N. General Assembly, *Resolution 60/1: World Summit Outcome* (A/RES/60/1, 24 oktober 2005), p. 30.

soevereiniteit is blijven bestaan, maar is minder hard geworden. Desalniettemin blijven grote tegenstellingen bestaan in het debat over humanitaire interventies. Een meerderheid van de auteurs ziet goedkeuring van de Veiligheidsraad als een belangrijk criterium voor de legitimiteit van een interventie, hoewel voorstanders van interventies zonder goedkeuring maar om de juiste redenen ook *legio* zijn. Dit spanningsveld zal nog verschillende malen terugkomen in deze scriptie.

1.3.2 *Het dilemma van middelen en de consequenties*

Het tweede dilemma gaat over de vraag in hoeverre humanitaire motieven of drijfveren voldoende zijn om gewapend ingrijpen te kwalificeren als een humanitaire interventie. De gevolgen van militaire inzet kunnen zeer ingrijpend zijn en negatieve consequenties met zich meebrengen. In hoeverre moet hier rekening mee worden gehouden? Met andere woorden, gaat het om de intenties of om de consequenties bij het ingrijpen om ernstige mensenrechtenschendingen een halt toe te roepen? Dit dilemma zal in twee delen worden behandeld. Allereerst zal worden gekeken naar negatieve consequenties van de inzet van militaire middelen op korte termijn. Vervolgens zal aandacht worden besteed aan negatieve gevolgen van humanitair ingrijpen op de lange termijn. Ook na het beëindigen van de acute humanitaire nood kunnen negatieve consequenties zich immers openbaren.

Verschillende auteurs hebben gewezen op de gevaren van de inzet van militaire middelen om humanitaire noodsituaties te beëindigen. Het middel kan immers erger zijn dan de kwaal. De inzet van middelen als tapijtbombardementen en mosterdgas diskwalificeert een interventie duidelijk als humanitair. Militair ingrijpen kan ook op korte termijn leiden tot escalatie van de mensenrechtenschendingen die juist beëindigd hadden moeten worden. Dit specifieke argument tegen interventies werd vaak gehoord tijdens de interventie ter beëindiging van de etnische zuiveringen in Kosovo in 1999. De NAVO maakte hier exclusief gebruik van het luchtwapen om Milošević te dwingen zijn troepen terug te trekken uit Kosovo. Om dit te bereiken werd gedurende enkele weken een grootschalige luchtcampagne tegen doelen in Servië gevoerd. Deze campagne had niet louter positieve gevolgen. Zo wees Adam Roberts op het feit dat de luchtcampagne leidde tot een verregaande escalatie van de mensenrechtenschendingen in de afvallige provincie.⁶⁴ Daarnaast veroorzaakten de bombardementen ook veel burgerslachtoffers. De vluchtelingenstroom en het aantal gedode Kosovaren namen in de eerste fase van de bombardementen drastisch toe. Door uitsluitend het luchtwapen in te zetten konden de Servische troepen zich bezighouden met de etnische zuiveringen en het verbergen van hun activiteiten voor de vliegtuigen. Ze hoefden zich immers niet te richten op de verdediging tegen een grondoffensief.⁶⁵ De consequenties op korte termijn waren overwegend negatief. Op lange termijn lijkt het er echter op dat de interventie veel levens heeft gered: als de Servische militairen geen halt toe was geroepen, hadden de zuiveringen

⁶⁴ A. Roberts, 'NATO's 'Humanitarian War' over Kosovo', *Survival* 41:3 (1999), pp. 102-123, pp. 112-114.

⁶⁵ I.H. Daalder en M.E. O'Hanlon, *Winning ugly: NATO's war to save Kosovo* (Washington 2000), p. 3.

nog lange tijd door kunnen gaan. Daarnaast werd Milošević ertoe gedwongen een vredesmacht toe te staan. Deze vredesmacht slaagde er uiteindelijk in de situatie in Kosovo te stabiliseren.

Had de NAVO dan niet militair moeten ingrijpen? Het aantal slachtoffers dat indirect werd veroorzaakt door de interventie was hoger dan het aantal slachtoffers in de periode voorafgaande aan de campagne.⁶⁶ De meest eenvoudige manier om dit dilemma te benaderen is vanuit een utilitaristisch perspectief. Vanuit dit perspectief bezien is een actie moreel goed als het de grootste bijdrage levert aan het algemeen nut. Een humanitaire interventie is te rechtvaardigen als er, simplistisch gesteld, meer mensen worden gered dan er sterven.⁶⁷ Zo bezien is het oordeel over de interventie in Kosovo positief. Als de NAVO niet had opgetreden, waren er waarschijnlijk over een langere tijd meer mensen vermoord of verdreven. Ook vanuit de *Just War*-doctrine bezien was deze oorlog rechtvaardig. Zoals Michael Walzer stelt in zijn standaardwerk 'Just and Unjust Wars' dat een humanitaire interventie gerechtvaardigd is als het een reactie is op daden 'that shock the moral conscience of mankind'.⁶⁸ De misstanden die plaatsvonden in Kosovo kunnen onder deze noemer worden geschaard.

Ken Booth, hoogleraar Internationale Betrekkingen aan Aberystwyth University, trekt echter de conclusie dat de interventie contraproductief was. Volgens Booth hadden andere middelen, zoals sancties en effectievere diplomatie, volstaan.⁶⁹ Nicholas Wheeler stelt daarentegen dat de NAVO-actie als reddingsoperatie niet slaagde, maar dat het inzetten van het luchtwapen uiteindelijk wel een vredesmacht mogelijk maakte. Daarnaast argumenteert Wheeler dat een geloofwaardige grondoperatie mogelijk meer succes had gehad. Dit was echter politiek niet haalbaar voor de NAVO-landen. Het was een luchtcampagne of anders niets. Het ingrijpen was volgens Wheeler, ondanks de negatieve consequenties op korte termijn, gerechtvaardigd. Er werden echter de verkeerde middelen ingezet.⁷⁰ Maar moeten de consequenties dan niet worden meegewogen in de beoordeling van een interventie? Vanuit consequentialistisch perspectief zou deze interventie immers zeer dubieus zijn.

Op lange termijn kunnen zich ook negatieve consequenties van een interventie voordoen. Militair ingrijpen kan een staat voor een lange periode destabiliseren. Het verwijderen van een regime is een eerste stap, maar aan wie moet de macht worden overdragen? Het overdragen van de macht aan de eerder onderdrukte minderheid geeft deze de kans om hun voormalige onderdrukkers zelf te onderdrukken.⁷¹ Het louter verwijderen van een regime hoeft daarnaast niet het einde van gewelddadigheden te betekenen, zoals de huidige situatie in Libië pijnlijk duidelijk

⁶⁶ Roberts, 'NATO's 'Humanitarian War' over Kosovo', p. 113.

⁶⁷ Holzgrefe, *The Humanitarian Intervention Debate*, p. 21.

⁶⁸ M. Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations* (London 1977), p. 107.

⁶⁹ K. Booth, 'The Kosovo tragedy: Epilogue to another 'low and dishonest decade'', *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 27:1 (2000), pp. 5-18, p. 11.

⁷⁰ Wheeler, *Saving Strangers*, pp. 282-284.

⁷¹ R.O. Keohane, 'Political authority after intervention: gradations in sovereignty', in: J.I Holzgrefe en R.O Keohane (eds.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political dilemmas* (Cambridge 2003) 275-298, 279 -280.

maakt. Sommige auteurs beargumenteren dat humanitaire interventies juist per abuis in dienst kunnen komen te staan van een partij in een intrastatelijk conflict. Zo stelt Alan Kuperman dat partijen in burgeroorlogen neigen naar het uitlokken van genocidaal geweld om zo een humanitaire interventie af te dwingen in het voordeel van deze partij.⁷² Het onderzoek van Kuperman is echter weerlegd door Jon Western, die de conflicten waaraan Kuperman refereerde nader onderzocht en stelde dat de staat het geweld zonder uitlokking initieerde.⁷³ Desalniettemin is het van groot belang voor interveniërende staten om niet per abuis de rol van pion in een intrastatelijk conflict aan te nemen. Hierdoor kan een interventiemacht ongewenst de bondgenoot van een strijdende partij worden, waardoor de onpartijdigheid en dus de legitimiteit van de interveniërende staat in het conflict wordt aangetast. Ook kan de interveniërende actor in een dergelijke situatie juist een escalerende factor zijn.

Het op korte termijn beëindigen van het bloedvergieten is überhaupt vaak onvoldoende om ook op lange termijn de humanitaire situatie te verbeteren. Hoe moet worden gehandeld als de humanitaire nood situatie voortkomt uit diepgewortelde problemen in een samenleving? Om deze onderliggende oorzaken weg te nemen moeten troepen langer aanwezig blijven dan aanvankelijk gedacht, soms met grote (menselijke) kosten voor de interveniërende partij. Dit kan op zijn beurt weer gevolgen hebben voor de wil van de interveniërende partij om vol te houden, zoals in Somalië het geval bleek. Al snel na de voor de Amerikanen dramatisch verlopen Slag om Mogadishu trokken de Verenigde Staten zich terug uit het land. Een interventie initiëren is vaak eenvoudiger dan het beëindigen ervan. Het is zaak dat een staat over een lange adem beschikt om een interventie tot een goede afloop te brengen. De angst om in een 'moeras' verzeild te raken, kan staten ervan weerhouden in te grijpen in humanitaire nood situaties.⁷⁴

De consequenties van een humanitaire interventie kunnen dramatisch zijn, zowel op korte als op lange termijn. Het is dus zaak dat de juiste middelen worden ingezet om te voorkomen dat de interventie niet tot een escalatie van de schendingen leidt. De inzet van de juiste middelen is echter ook geen garantie voor een goede afloop op de lange termijn. De interveniërende partij moet behoedzaam zijn om niet ongewild een deelnemer in het conflict te worden, waardoor het conflict juist kan escaleren. Daarnaast kan een staat op lange termijn ernstig gedestabiliseerd raken. Om deze reden is het zaak om ook betrokken te blijven bij de wederopbouw, om toekomstige nood situaties te kunnen voorkomen. Maar in hoeverre zijn staten bereid om uit puur altruïsme zich dusdanig toe te wijden aan de stabilisatie van een land? Als staten hiertoe bereid zijn, is er dan geen sprake van onderliggende belangen en zo ja, is dat kwalijk? Deze vraag zal in de volgende subparagraaf worden behandeld.

⁷² A.J. Kuperman, 'The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lessons from the Balkans', *International Studies Quarterly* 52:1 (2008), pp. 49-80, p. 75.

⁷³ J. Western, 'Illusions of moral hazard: A conceptual and empirical critique', *Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics* 4:2 (2005), pp. 225-236, pp. 226-227.

⁷⁴ M. Walzer, 'The Politics of Rescue', *Social Research* 62:1 (1995), pp. 53-66, p. 55, pp. 61-62.

1.3.3 *Het dilemma van eigenbelang*

Michael Walzer stelde in *Just and Unjust Wars* in 1977 dat hij geen enkel voorbeeld van interventie met zuiver humanitaire motieven kon noemen.⁷⁵ Er waren volgens Walzer slechts voorbeelden van interventies met gemengde motieven, waarbij humanitaire motieven een deel van de rechtvaardiging vormden. Het leek er volgens Walzer niet op dat staten de levens van hun eigen soldaten op het spel zouden zetten, louter om onbekende levens te redden. Er zouden dus altijd andere belangen op het spel staan dan 'slechts' mensenlevens. Dit is een belangrijk argument tegen humanitaire interventies: de interventies worden misbruikt voor het nastreven van het eigenbelang. Motieven en doeleinden zijn subjectief. Politieke leiders kunnen interventies eenvoudig *framen* als humanitair en dus legitiem.⁷⁶

Het feit dat humanitaire interventies erg selectief worden uitgevoerd ondersteunt dit tegenargument. Ondanks de veelheid aan humanitaire noodsituaties wordt immers niet altijd geïntervenieerd. Dit gegeven steunt de bewering dat staten alleen ingrijpen in een noodsituatie als het in het belang is van de interveniërende staat. Zo intervenieerde de NAVO wel in Kosovo, terwijl het bondgenootschap maar weinig deed tegen de veel ernstigere noodsituatie in Darfoer.⁷⁷

Een belangrijk argument tegen deze kritiek komt van Nicholas Wheeler. In *Saving Strangers* stelt Wheeler dat de werkelijke motieven achter een interventie er niet zozeer toe doen.⁷⁸ Zolang de motieven en de ingezette middelen de humanitaire uitkomst niet ondermijnen, kan een interventie niet worden gediskwalificeerd als humanitaire interventie. Volgens deze redenering zouden de interventies in Vietnam, Pakistan en Oeganda, ondanks de gemengde motieven, duidelijk als humanitair aangemerkt kunnen worden.

Bij dit consequentie-gerichte argument van humanitaire interventie plaatst Alex Bellamy een belangrijke kanttekening.⁷⁹ Volgens Bellamy is het incoherent om te stellen dat een actie die inherent fout is (het illegaal schenden van de soevereiniteit van een staat zonder humanitaire motieven), te legitimeren valt omdat er toevallig ook positieve humanitaire gevolgen uit voortvloeien. Wat de gevolgen van een dergelijke actie ook zijn, het blijft een intrinsiek foute actie.

Het tweede argument van Wheeler tegen de kritiek van de verborgen motieven is het feit dat deze kritiek simpelweg negeert dat de rechtvaardiging van een interventie kan corresponderen met de motieven. Zoals vermeld zijn mensenrechten een steeds belangrijkere rol gaan spelen in de internationale betrekkingen. De R2P is unaniem aangenomen op de World Summit van 2005, waarmee duidelijk werd dat het non-interventiebeginsel niet meer zonder meer absoluut werd geacht. De morele horizon lijkt te zijn verschoven tot buiten de grenzen van de soevereiniteit.

⁷⁵ Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. 101.

⁷⁶ A.J. Bellamy, 'Motives, Outcomes, Intent and the Legitimacy of Humanitarian Intervention', *Journal of Military Ethics* 3:3 (2004) pp. 216 – 232, p. 223.

⁷⁷ Bellamy en Wheeler, 'Humanitarian intervention in world politics', p. 514.

⁷⁸ Wheeler, *Saving Strangers*, pp. 38 - 39.

⁷⁹ A.J. Bellamy, 'Motives, Outcomes, Intent and the Legitimacy of Humanitarian Intervention', p. 224.

Binnen deze normatieve verandering is het mogelijk voor staten om de levens van hun soldaten op het spel te zetten voor het redden van levens.⁸⁰ Het is zaak om kritisch maar niet paranoïde te zijn ten opzichte van de rechtvaardiging die staten voor een interventie aanvoeren. Dit argument neemt echter niet weg dat interventies erg selectief worden uitgevoerd. Het nationaal belang lijkt nog altijd een belangrijke motivatie voor een staat om te interveniëren.

Ten derde onderschat deze redenering volgens Wheeler de mate waarin actoren worden beperkt door hun rechtvaardigingen. Een interveniërende actor die zijn handelingen als humanitair rechtvaardigt, is beperkt tot handelingen die op geloofwaardige wijze ook als humanitaire bestempeld kunnen worden. Tevens zullen staten door de *moral high ground* te claimen zich te allen tijde moeten verdedigen tegen de verdenking van verborgen motieven, als zij er niet in slagen om een positieve humanitaire uitkomst te bewerkstelligen.⁸¹

Een laatste argument tegen het probleem van selectiviteit wordt verwoord door Michael J. Smith.⁸² Smith stelt de vraag of deze selectiviteit problemen van ethische aard oplevert. Volgens Smith is dit niet het geval, er kan nou eenmaal niet overal worden ingegrepen. Dat niet overal kan worden ingegrepen, betekent echter niet dat er niets gedaan moet worden. Selectiviteit doet dus niet af aan de juistheid van humanitaire interventie.

Desalniettemin is het navolgen van eigenbelang een gevaar voor de legitimiteit van humanitaire interventie. Het gevaar bestaat dat staten, zoals in de negentiende eeuw veelvuldig gebeurde, een interventie uit eigenbelang met humanitaire motieven inkleden. De bescherming van de aldaar aanwezige Russische minderheid werd door Rusland recentelijk als reden aangevoerd om de Krim binnen te vallen. Hoe kan worden voorkomen dat staten uit eigenbelang handelen?

Een veelgehoorde oplossing is multilateraal interveniëren. Het grootste deel van de interventies van de jaren negentig werd, mede om politieke redenen, uitgevoerd door een coalitie van staten. Dit zou het gevaar van misbruik reduceren en daarmee de legitimiteit vergroten.⁸³ Walzer brengt hier echter tegenin dat staten hun eigenbelang niet zomaar overboord gooien als in een coalitie wordt opgetreden. Als regeringen gemengde motieven hebben, dan hebben coalities die ook. Hoewel enkele eigenbelangen bij de coalitieonderhandelingen weg zullen vallen, zullen ook coalities vatbaar blijven voor eventuele gemengde motieven.⁸⁴ Daarnaast zijn de zogenaamde *coalitions of the willing*, ad hoc gevormde coalities om een interventie uit te voeren, ook niet zonder moreel gevaar. Staten die graag zich graag bij een dergelijke coalitie voegen, doen dat niet zonder reden. De *willing* in deze context willen regelmatig meedoen voor het nastreven van een

⁸⁰ Ibidem, 39.

⁸¹ Wheeler, *Saving Strangers*, pp. 39-40.

⁸² M.J. Smith, 'Humanitarian Intervention: An Overview of the Ethical Issues', *Ethics & International Affairs* 12:1 (1998), pp. 63-79, p. 78.

⁸³ P. Malenczuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force* (Amsterdam 1993) 30.

⁸⁴ Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. 107.

eigenbelang, waardoor het gevaar bestaat dat een coalition of the willing ook aan legitimiteit moet inboeten.⁸⁵

Het eigenbelang van interveniërende staten blijft een controversie bij het uitvoeren van humanitaire interventies. De internationale gemeenschap moet op haar hoede blijven voor misbruik, zelfs als met een brede coalitie wordt gehandeld. Een belangrijk punt van Wheeler moet echter in de overweging worden meegenomen: moet een humanitaire interventie worden afgekeurd als er geen sprake is van een conflict tussen het eigenbelang en humanitaire doelstellingen? Dat de motieven gemengd zijn, hoeft immers geen directe veroordeling van de interventie te betekenen, zolang de uitkomst de humanitaire situatie bevordert.

1.3.4 *Het militaire en praktische dilemma*

'Humanitair' en 'oorlogvoering' gaan moeilijk samen. Een humanitaire interventie lijkt een *contradictio in terminis*. Hoe kan het inzetten van een krijgsmacht humanitair van aard zijn? De krijgsmacht als instituut heeft immers als kerncapaciteit het vernietigen van de tegenstander door het gebruik van geweld. In hoeverre is de krijgsmacht in staat om als humanitair hulpverlener te dienen?

Taylor B. Seybolt, verbonden aan de University of Pittsburgh, analyseert in zijn boek de bijdrage die de krijgsmacht kan leveren aan het behalen van humanitaire doelstellingen.⁸⁶ Ten eerste kan de krijgsmacht de distributie van noodhulp beschermen. Deze noodhulp kan dan veilig worden gedistribueerd door gespecialiseerde non-gouvernementele organisaties en instanties als de Verenigde Naties. Ten tweede kan de interventiemacht directe bescherming bieden aan burgers die dreigen te worden aangevallen. Dit kan door afschrikking, maar ook door de daadwerkelijke toepassing van militair geweld. Ten derde kunnen de daders van mensenrechtenschendingen worden aangevallen. Dit is niet in essentie humanitair van aard, maar kan wel positieve humanitaire gevolgen met zich meebrengen. Als de daders tijdig worden uitgeschakeld, kunnen verdere mensenrechtenschendingen worden voorkomen. Dit is echter niet altijd even eenvoudig. Als dit soort militaire operaties falen, kunnen conflictsituaties verder escaleren.⁸⁷

Bij deze mogelijkheden moet echter wel worden benadrukt dat ze niet onfeilbaar zijn. Een in het oog springend voorbeeld van de verkeerde inzet van militaire middelen voor humanitaire doelstellingen is de oorlog in Kosovo. Zoals eerder opgemerkt slaagde de luchtcampagne tegen Servische doelen er niet in de noodsituatie op te lossen, integendeel. Het luchtwapen bleek geen effectief middel; het moorden in de afvallige provincie verergerde.⁸⁸ Humanitaire doelstellingen

⁸⁵ A.J. Bellamy en P.D. Williams, 'Who's Keeping the Peace? Regionalization and Contemporary Peace Operations', *International Security* 29:4 (2005) pp. 157-195, p. 170.

⁸⁶ T.B. Seybolt, *Humanitarian Military Intervention: the Conditions for Success and Failure* (Oxford 2007).

⁸⁷ Seybolt, *Humanitarian Military Intervention*, p. 176, p. 220, p. 265.

⁸⁸ Roberts, NATO's 'Humanitarian War' over Kosovo, p. 70.

hadden mogelijk effectiever behaald kunnen worden door de inzet van grondtroepen in het betreffende gebied.

De krijgsmacht is niet zonder meer een effectieve hulpverlener. De primaire capaciteit van de krijgsmacht is het vernietigen van een tegenstander in dienst van de politiek. Het krijgsinstrument kan de rol van humanitaire hulpverlener aannemen, mits het goed wordt aangewend. Hier is sprake van een dilemma: hoe kan een instrument dat bedoeld is om te vernietigen, effectief worden ingezet in deze complexe conflictsituaties?

Het krijgswezen is in het westen na de Koude Oorlog veranderd. Met het innen van het vredesdividend werden andere prioriteiten gesteld en slokten de krijgsmachten in omvang. Van een continue voorbereiding op een massale conventionele inzet, is het accent verschoven naar meer expeditionaire krijgsmachten. Deze zouden geschikter zijn voor de nieuwe uitdagingen van de jaren negentig. Door de ontwikkeling van de krijgsmachten gedurende de jaren negentig te bestuderen, kan worden gekeken hoe er met dit dilemma werd omgegaan en in hoeverre dit succesvol was.

1.4 Nederland en humanitaire interventie

De in de vorige paragrafen behandelde dilemma's zijn van toepassing op het gehele debat over humanitaire interventie. Verschillende onderzoeken zijn gedaan naar afzonderlijke interventies, waarbij deze dilemma's telkens in meer of mindere mate voorkwamen. Interventies als die in Rwanda, Kosovo en Libië zijn door politici, academici en militairen bestudeerd. Telkens weer kwamen in de tientallen artikelen over deze interventies controverses naar voren. Zo zijn de Fransen in hun handelen tijdens de genocide in Rwanda vaak beticht van het nastreven van het eigenbelang en wordt de interventie in Kosovo gezien als een onrechtmatige schending van de soevereiniteit. In hoeverre is echter gekeken naar de toepassing van het concept door afzonderlijke landen, zoals Nederland?

1.4.1 *De status quaestionis*

Naar de ontwikkeling van het concept humanitaire interventie in het buitenlands beleid van individuele staten is nog weinig onderzoek in de brede zin verricht. Hoe gingen landen die deelnamen aan interventies met de afzonderlijke dilemma's om? Op welke juridische basis verdedigden staten interventies? Hoe gingen staten met negatieve consequenties om? Streefden staten hun eigenbelang na, en hoe dekten staten zich in tegen beschuldiging van het nastreven hiervan? Hoe zetten staten hun militaire apparaat in voor het verbeteren van mensenrechtensituaties?

Dergelijke gestructureerde en analytische onderzoeken naar de ontwikkeling van het concept humanitaire interventie zijn voor Nederland nog niet uitgevoerd. Wel zijn enkele boeken geschreven die raakvlakken hebben met het onderwerp. Zo schreef Christ Klep 'Van Korea tot

Kabul⁸⁹ en het oudere 'Van Korea tot Kosovo'⁹⁰. In beide werken wordt op chronologische wijze een beschrijving gegeven van de inzet van de Nederlandse krijgsmacht vanaf de Korea-oorlog. Hoewel de nadruk op de militaire inzet ligt, wordt in beide werken ook enige aandacht besteed aan de politieke aspecten, waaronder defensienota's en toetsingskaders voor het besluiten over uitzendingen. Waar Klep echter geen aandacht aan besteedt is het debat omtrent humanitaire interventies. Humanitaire interventies waar Nederland aan heeft deelgenomen worden in deze boeken behandeld als een specifiek soort militaire operatie. Over dilemma's die aan het concept kleven wordt niet specifiek gesproken, over een mogelijk Nederlands eigenbelang bij humanitaire interventies evenmin.

Een werk waarin deze kanten van de medaille wel worden behandeld is het boek van Duco Hellema, 'Nederland in de wereld'.⁹¹ Dit boek beschrijft de buitenlandse betrekkingen van Nederland van de zestiende eeuw tot heden. Het Nederlandse buitenlands beleid wordt in al zijn facetten besproken. De besluitvorming van de Nederlandse regeringen met betrekking tot humanitaire interventies wordt in dit boek uitstekend toegelicht. Humanitaire interventies blijven echter slechts een deel van de rode lijn van dit boek, namelijk de buitenlandse politiek. Er ligt geen nadruk op het onderzoeken van de ontwikkeling van het concept en de wijze van omgang met de dilemma's wordt slechts incidenteel behandeld. Een breed onderzoek naar de consistentie en inconsistentie van het beleid omtrent humanitaire interventie in de Nederlandse politiek en krijgsmacht ontbreekt voorsnog in de contemporaine literatuur.

1.4.2 De invloed van de dilemma's op het Nederlandse beleid

Het gebrek aan grondig onderzoek over de beleidsontwikkelingen met betrekking tot humanitaire interventies door de jaren heen kan als vreemd worden omschreven. Nederland is immers een land met een zeer actieve deelname aan interventies. Aan de hand van de geformuleerde dilemma's kunnen verschillende vragen worden beantwoord over deze actieve deelname. Waarom doet een klein land als Nederland zo actief mee aan al deze operaties, terwijl er traditioneel een sterke neutraliteitspolitiek werd gevoerd? Is er sprake van puur altruïsme of is er wel degelijk sprake van een eigenbelang? Hoe wendde Nederland zijn relatief kleine krijgsmacht aan tijdens deze operaties? Het is een prestatie van formaat dat een klein land als Nederland actief kan blijven opereren in meerdere gebieden tegelijkertijd.

In deze scriptie zal worden onderzocht in hoeverre deze vier dilemma's hun weerslag hebben gehad op het Nederlandse humanitaire interventiebeleid. De relevante ontwikkelingen in de periode van 1990 tot 2012 zullen in deze studie chronologisch worden toegelicht en geduid. De

⁸⁹ C. Klep en R.J.A. van Gils, *van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag 2005).

⁹⁰ C. Klep en R.J.A. van Gils, *Van Korea tot Kosovo. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag 2001).

⁹¹ D. Hellema, *Nederland in de wereld. De buitenlandse politiek van Nederland* (Houten 2014).

grootste nadruk ligt hierbij vanzelfsprekend op de daadwerkelijke humanitaire interventies en de Nederlandse bijdragen daaraan. De interventies in Irak, Kosovo en Libië zullen uitgebreid onder de aandacht komen in deze studie. Echter zullen ook beleidsontwikkelingen bij Buitenlandse Zaken en Defensie worden besproken, evenals verschillende peacekeeping-missies die keerpunten vormden voor het Nederlandse beleid.

Allereerst zal kort de voorgeschiedenis worden behandeld. De bijdrage van Nederland aan verschillende vredesmissies tijdens de Koude Oorlog heeft een grote invloed gehad op de Nederlandse houding op het internationale toneel tijdens de jaren negentig. Vervolgens zal de periode van het einde van de Koude Oorlog tot de val van Srebrenica op 11 juli 1995 worden bekeken. In deze periode deed Nederland mee aan verschillende vredesmissies en interventies, met wisselend succes. Is de val van Srebrenica naast een nationaal trauma ook een keerpunt in het Nederlandse denken over humanitaire interventie? Om daar een antwoord op te kunnen vinden zal vervolgens de periode van de val van Srebrenica tot de aanslagen van 11 september worden bestudeerd. In deze periode nam Nederland deel aan de interventie in Kosovo en viel het kabinet-Kok naar aanleiding van het NIOD-rapport over Srebrenica. De periode die hierna zal worden onderzocht is de periode van 11 september 2001 tot en met de Operatie Unified Protector in Libië. In deze periode nam Nederland deel aan de interventies in Afghanistan en Irak. Hoewel deze interventies niet van humanitaire aard waren, probeerde Nederland tijdens deze missies ook humanitair werk te verrichten. Daarnaast waren het zwaar bekritiseerde missies, die gevolgen hadden voor het Nederlandse beleid. In 2011 deed Nederland mee aan de interventie in Libië. Deze interventie was in verschillende opzichten vernieuwend: het was de eerste toepassing van de Responsibility to Protect en de eerste NAVO-interventie met Nederlandse deelname waarin de Verenigde Staten niet de hoofdrol had.

Deze geschiedenis zal worden geschreven met behulp van archiefmateriaal en secundaire literatuur. Per hoofdstuk zal in de conclusie aandacht worden besteed aan de invloed van de vier dilemma's. Chronologische bestudering met de vier dilemma's als analytisch raamwerk levert een gestructureerde analyse op van de ontwikkeling van het concept humanitaire interventie in de Nederlandse politiek en krijgsmacht. Op deze wijze kan de hoofdvraag van deze scriptie worden beantwoord: in hoeverre hebben de vier geformuleerde dilemma's een rol gespeeld in de ontwikkeling van het Nederlandse interventiebeleid van de Val van de Muur in 1989 tot de interventie in Libië van 2011?

De voorgeschiedenis van het Nederlandse beleid

Om het Nederlandse beleid omtrent humanitaire interventies na de Koude Oorlog te kunnen bestuderen, is het van belang om de voorgeschiedenis toe te lichten. Hierin zijn immers de wortels van het beleid van de periode na de val van de Berlijnse Muur te vinden. Dit hoofdstuk behandelt de grote lijnen van de relevante onderdelen van het Nederlandse buitenlands beleid sinds de Tweede Wereldoorlog. Door deze voorgeschiedenis in ogenschouw te nemen, kan continuïteit en discontinuïteit in het Nederlandse beleid worden onderscheiden. Ook kan er worden onderzocht of er een kentering in het buitenlands beleid plaatsvond met het einde van de Koude Oorlog. Tot slot zal de rol van de dilemma's in het Nederlandse beleid van voor de val van de Muur worden geduid.

2.1 Een einde aan de neutraliteit

Met het einde van de Tweede Wereldoorlog veranderde de internationale situatie in rap tempo. Na de overwinning op Nazi-Duitsland werd de kloof tussen Oost en West gestaag groter. Onenigheid over de wijze waarop het verslagen Duitsland diende te worden behandeld zaaide onrust tussen de geallieerden. Met de invoering van het Marshallplan, dat werd afgewezen door de Sovjet-Unie en haar Oost-Europese satellietstaten, werd de economische deling van Europa in de zomer van 1947 onvermijdelijk. De invoering van de Duitse mark in juni 1948 en de daaropvolgende blokkade van Berlijn luidden het begin van de Koude Oorlog in. Nederland stond tijdens de ontwikkelingen na de Tweede Wereldoorlog vooral aan de zijlijn. Hoewel Nederland na de oorlog, in tegenstelling tot de neutraliteitspolitiek van voorheen, een actief buitenlands beleid nastreefde, was er van een sterke coherente buitenlandse politiek nog geen sprake. Dit kwam niet alleen doordat de twee grootmachten de tendensen van de wereldpolitiek bepaalden, maar ook doordat het Nederlandse buitenlands beleid afhankelijk was van de uitkomsten van deze ontwikkelingen. Buitenlandse Zaken nam een afwachtende houding aan en mengde zich niet in de toenemende spanning tussen Oost en West.⁹² Wel trad Nederland toe tot de in 1945 opgerichte Verenigde Naties. De structuur van de Verenigde Naties was een teleurstelling voor Nederland. Buitenlandse Zaken had gehoopt op een structuur van regionale pacts, waarin Nederland als koloniale mogendheid een rol van betekenis zou kunnen spelen.⁹³ Binnen de structuur waarin de leden van de Veiligheidsraad vetorecht hadden, kon Nederland amper een rol van betekenis spelen.

Het verder uit elkaar drijven van Oost en West creëerde nieuwe mogelijkheden voor het Nederlandse buitenlandse beleid. Doordat de Marshallhulp niet werd geaccepteerd door het zich consoliderende Oostblok, konden Nederland en andere kleine westerse landen een stempel

⁹² F. Wielenga, *Nederland in de twintigste eeuw* (Amersfoort 2009), p. 223.

⁹³ Hellema, *Nederland in de Wereld*, p. 121.

drukken op de manier waarop de hulp werd ingevuld. Op de Parijse conferentie over het Marshallplan profileerden de Benelux-landen zich tevens als motor achter meer Europese samenwerking, mede om een goede indruk bij Washington achter te laten.⁹⁴ De Verenigde Staten werden door Den Haag immers als onmisbare bondgenoot beschouwd. Ook bij de totstandkoming van het Verdrag van Brussel in februari 1948, waarbij de basis werd gelegd voor militaire samenwerking tussen Groot-Brittannië, Frankrijk, Nederland, België en Luxemburg, was het verder betrekken van de Verenigde Staten bij West-Europese aangelegenheden een belangrijk doel. Een jaar na de totstandkoming van dit verdrag werd het Noord-Atlantische Verdrag ondertekend, waarmee Amerikaanse veiligheidsgaranties werden verkregen in de vorm van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, de NAVO. Hiermee was de basis gelegd voor de Nederlandse naoorlogse buitenlandse politiek.⁹⁵

2.2 De eerste samenwerking in VN-verband

Hoewel de situatie in Europa onder andere door de Berlijnse blokkade aan het einde van de jaren veertig zeer gespannen was, vond het eerste militaire treffen tussen Oost en West plaats op een ander theater. In Oost-Azië hadden zich na de Tweede Wereldoorlog enkele ingrijpende ontwikkelingen voorgedaan. Ten eerste hadden de communisten in China de nationalistische regering verslagen, waarna op 1 oktober 1949 de Volksrepubliek werd uitgeroepen en de nationalistische regering onder Chiang Kai-Shek de republiek China voortzette op het kleine eiland Taiwan. De communistische wereld had zich met deze overwinning dramatisch uitgebreid. Ten tweede brak in juni 1950 een oorlog uit tussen Noord- en Zuid-Korea, die zich respectievelijk in de invloedssfeer van de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten bevonden.

De Verenigde Staten wilden geen Zuid-Koreaanse nederlaag aanvaarden en stuurden aan op militair ingrijpen, het liefst via de Verenigde Naties. Omdat de nationalistische regering de Chinese Veiligheidsraadszetel behield en de Sovjet-Unie om deze reden de Veiligheidsraad boycotte, was het voor de VS eenvoudig om een goedkeuring in de Veiligheidsraad te verkrijgen voor militair ingrijpen. Het mandaat van de VN betekende een sterke legitimatie voor deze interventie onder leiding van de Verenigde Staten en was een belangrijke reden voor vijftien landen om troepen toe te zeggen aan deze VN-operatie.⁹⁶

Aanvankelijk voelde de Nederlandse regering maar weinig voor het leveren van een bijdrage aan de VN-strijdmacht in Korea. De regering vreesde voor een escalatie van het conflict tot op regionaal niveau. Ook vreesde de regering dat militaire steun aan Zuid-Korea de Nederlandse belangen in de regio zou schaden. Daarnaast had Nederland toch al weinig op met de Zuid-Koreaanse dictatuur. Ten slotte lag de prioriteit van kabinet-Drees bij de wederopbouw van

⁹⁴ Wielenga, *Nederland in de twintigste eeuw*, p. 223.

⁹⁵ Ibidem, p. 224.

⁹⁶ J.P.D. Dunbabin, *The Cold War* (Hawlow 2008), p. 177.

Nederland en West-Europa. Het bekostigen van een militaire operatie zou de wederopbouw kunnen schaden.⁹⁷

Nederland hoopte er met een kleine, symbolische bijdrage aan de troepenmacht van af te kunnen komen, zonder een slecht figuur te slaan bij de VS. Op 3 juli werd besloten tot het zenden van één enkele torpedobootjager, die op dat moment in Indonesië gestationeerd was. De regering werd echter al snel gedwongen andere keuzes te maken, aangezien het Noord-Koreaanse offensief zo succesvol verliep, dat Zuid-Korea volledig onder de voet dreigde te worden gelopen. Op 15 juli vroeg de secretaris-generaal van de VN wanhopig om meer grondtroepen, waarop Nederland zeer terughoudend reageerde. Naast de eerder genoemde bezwaren tegen het leveren van een forse bijdrage, wees de regering nu vooral op reorganisatieproblemen binnen Defensie. Al het personeel was nu nodig voor de verdediging van het Nederlandse grondgebied, aangezien de terugtrekking van Nederlandse troepen uit het recent gedekoloniseerde Indonesië nog in volle gang was. Het oproepen van vrijwilligers werd door de regering weinig belovend geacht.⁹⁸

Van de Amerikaanse kant werd kritiek geuit op de Nederlandse houding. Andere westerse landen, zoals Groot-Brittannië en België, hadden grotere toezeggingen gedaan. Op 8 september maakte Willem Drees bekend dat Nederland een bataljon van zevenhonderd militairen naar Korea wilde sturen, mits dit bataljon zou bestaan uit vrijwilligers, vanwege de grote risico's. Hoewel een lage opkomst van vrijwilligers werd verwacht, liep het bij de wervingsbureaus storm. Meer dan tweeduizend vrijwilligers meldden zich aan, waarvan er na de selectie nog 636 overbleven.⁹⁹ Aangevuld met militairen van het Zuid-Koreaanse leger werd een infanteriebataljon gevormd.¹⁰⁰

De VN-missie in Korea was voornamelijk een gevechtsmissie om het oprukkende communisme tegen te houden en was geen humanitaire interventie. Er vielen 123 Nederlandse doden tijdens de hevige gevechten van dit conflict.¹⁰¹ Desalniettemin was deze missie van historisch belang. Het was de eerste keer dat Nederland onder de vlag van de Verenigde Naties en onder leiding van de VS een militaire operatie uitvoerde. Hierbij moet worden opgemerkt dat de Nederlandse houding allesbehalve enthousiast te noemen was. In eerste instantie was het streven om slechts één torpedobootjager te sturen. Deze symbolische bijdrage beviel de Verenigde Staten geenszins en pas toen de nood echt aan de man kwam, besloot Nederland een infanteriebataljon van een magere zevenhonderd man te sturen. De scepsis over de VN was te groot, de middelen schoten tekort en de politieke wil ontbrak. Deze houding jegens de VN zou enkele jaren later veranderen.

⁹⁷ Klep en van Gils, *van Korea tot Kosovo*, pp. 31-33.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Ibidem, p. 34.

¹⁰⁰ Nederlands Instituut voor Militaire Historie, 'Het Nederlandse aandeel in de Korea-oorlog' (versie 18 maart 2010) <http://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/inhoud/missie-overzicht/1950/korea-oorlog/nederlands-aandeel> (19 juni 2014).

¹⁰¹ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 169.

2.3 De ambivalente stand-by periode

De periode na de Koreaoorlog kon worden gekenmerkt als een periode waarin de scepsis van de Nederlandse regering jegens de Verenigde Naties alleen maar toenam. De dekolonisatiegolf verhoogde het aantal voormalige kolonies dat zetel nam in de VN drastisch, waardoor de positie van de westerse landen leek te verzwakken. Nadat de Algemene Vergadering in 1956 de aanval op Egypte door Israël, Frankrijk en Groot-Brittannië had veroordeeld, was Joseph Luns, toenmalig minister van Buitenlandse Zaken, woedend. Luns stelde dat de westerse belangen stelselmatig werden ondermijnd door de antiwesterse meerderheid. Naar aanleiding hiervan dreigde Luns zelfs om het Nederlandse VN-lidmaatschap op te zeggen.¹⁰²

Zo ver zou het niet komen. Ondanks zijn grote scepsis zag Luns nog wel enig nut in de VN, mits de organisatie het nastreven van westerse belangen ten goede kwam. Volgens de minister was de VN als collectieve veiligheidsorganisaties nutteloos en was Nederland daarvoor op de NAVO aangewezen. Voor specifieke nationale belangen was de VN volgens Luns echter nog wel geschikt. Omdat Nederland zich wilde profileren als *middle power*, kon de VN dienen als forum om deze status te bevestigen door een actieve deelname.¹⁰³ Ook kon de VN worden gebruikt om de Nederlandse reputatie bij de Derde Wereldlanden te verbeteren. Deze reputatie was in de ogen van Buitenlandse Zaken aangetast door de pijnlijke dekolonisatie van Nederlands-Indië en Nieuw-Guinea.¹⁰⁴ Ten slotte hadden opeenvolgende regeringen door de jaren heen het belang van de internationale rechtsorde en internationale organisaties onderstreept.¹⁰⁵ Een actieve deelname aan de VN was in lijn met dit politieke standpunt. Dit zijn stuk voor stuk verklaringen voor de ambivalente houding van Nederland omtrent de VN. Enerzijds werd er met zorg gekeken naar de ontwikkelingen in de VN omtrent de Derde Wereldlanden, die een neutralistisch maar politiek uitgesproken blok dreigden te vormen dat de belangen van het westen niet ten goede kwam.¹⁰⁶ Anderzijds voldeed Nederland in de late jaren vijftig en de jaren zestig stipt aan de financiële verplichtingen voor de VN en nam het zelfs deel aan enkele vredesmissies. Zo deed Nederland min of meer per ongeluk mee aan de United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) missie in Israël. Enkele officieren lazen in de krant dat UNTSO nog waarnemers zocht, waarop de officieren besloten zich aan te melden bij Buitenlandse Zaken. Hoewel deze officieren te oud werden bevonden, besloot Buitenlandse Zaken alsnog een verzoek in te dienen bij het ministerie van Defensie om twee officieren beschikbaar te stellen voor de UNTSO-missie. Op 7 juli 1956 vertrokken de eerste twee waarnemers naar Israël voor hun deelname aan de missie. Daarnaast werd één van de UNTSO-militairen in 1956 'uitgeleend' om assistentie te verlenen aan *de United*

¹⁰² Hellema, *Nederland in de wereld*, p. 205.

¹⁰³ Klep en Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 44.

¹⁰⁴ C. Klep, 'Peacekeepers in a Warlike Situation', *Informationen zur Sicherheitspolitik* 11:1 (1998), pp. 59-68, pp. 59-60.

¹⁰⁵ Klep en van Gils, *Korea tot Kosovo*, p. 52.

¹⁰⁶ Hellema, *Nederland in de wereld*, p. 249.

Nations Emergency Force in Egypte, waar de terugtrekking van Israël na de Suez-crisis werd gecontroleerd. De deelname van een Nederlandse militair werd door Egypte vanwege de Nederlandse pro-Israëliëse politiek niet op prijs gesteld, waardoor deze militair al na een maand werd teruggetrokken.¹⁰⁷ Daarnaast vonden nog kleine observatiemissies plaats in Libanon (UNOGIL, zeventien militairen), Congo (UNOC, negentien militairen) en aan de grens tussen India en Pakistan (UNIPOM, zes militairen). Deze laatste missie liep af in 1966, waarna er een rustige periode aan het VN-front aanbrak.

Hoewel Nederland in deze rustige periode niet werd gevraagd om deel te nemen aan vredesmissies, toonde Nederland zich wel degelijk bereid tot actieve deelname. Toen secretaris-generaal Hammarskjöld in 1959 het initiatief nam om een snel inzetbare VN-troepenmacht te vormen, deed minister Luns al gauw imposante toezeggingen aan deze stand-by troepenmacht. In 1963, 1965 en 1968 werden onder andere een gemechaniseerd infanteriebataljon, zeshonderd mariniers, helikopters, vliegtuigen en zelfs een vliegdekschip aangeboden voor snelle inzetbaarheid in dienst van de Verenigde Naties. Het aanbod werd dankbaar geaccepteerd.¹⁰⁸ Defensie was echter niet bepaald content met het genereuze Nederlandse aanbod. Ten eerste stelden de Chefs van Staven van de verschillende krijgsmachtonderdelen dat de NAVO de absolute prioriteit diende te genieten. Het beschikbaar stellen van stand-by troepen zou eenheden uitkleden die voor NAVO-dienst klaar moesten staan. Ten tweede werden personeelsproblemen aangevoerd. Hoewel dienstplichtigen gedwongen konden worden uitgezonden, was er weinig politiek draagvlak voor. Tegelijkertijd was er een groot tekort aan beroepspersoneel. Defensie zag deze schaarse beroepsmilitairen liever niet aan VN-missies deelnemen. Ten slotte betwijfelden de krijgsmachtonderdelen openlijk het nut van vredesmissies. Deze bevestigden immers vaak een patstelling in plaats van het bijdragen aan een oplossing.¹⁰⁹

De bezwaren van Defensie bleken uiteindelijk niet relevant. Toen in Cyprus in 1964 de United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP) werd ingesteld, werd geen beroep gedaan op de Nederlandse stand-by eenheden. De VN had voor de missie in Cyprus behoefte aan specialistische eenheden, terwijl het Nederlandse stand-by aanbod op dat moment vooral bestond uit infanteristen en mariniers.¹¹⁰ Het zou tot 1979 duren voordat de krijgsmacht de eerste grootschalige peacekeeping-missie uit zou moeten voeren. Deze zou plaatsvinden in Libanon.

2.4 Politieke en maatschappelijke veranderingen in Nederland

Binnen het politieke en het maatschappelijke veld traden vanaf de jaren zestig grote veranderingen op. Deze veranderingen kunnen worden beschouwd als achterliggende oorzaak voor het veranderende Nederlandse beleid. De dekolonisatie van Nieuw-Guinea in 1963 wordt veelal

¹⁰⁷ Klep en van Gils, *Korea tot Kosovo*, p. 184, pp. 188-189.

¹⁰⁸ Klep, 'Peacekeepers in a Warlike Situation', p. 60.

¹⁰⁹ Klep en van Gils, *Korea tot Kosovo*, p. 54.

¹¹⁰ Ibidem pp. 56 - 57.

aangeduid als omslagpunt op het gebied van de Nederlandse buitenlandse politiek. Na dit slotstuk van de dekolonisatie voor Nederland werd in toenemende mate aandacht besteed aan de bevordering van de internationale rechtsorde.¹¹¹ Deze koersverandering kwam echter niet vanzelf. Er was veel pressie vanuit de samenleving en het parlement nodig om deze te bewerkstelligen. Een verklaring van deze pressie kan worden gezocht in wat Hans Righart de dubbele generatiecrisis noemt.¹¹² Door de ongekende welvaarts-groei in naoorlogs Nederland was de strijd om primaire materiële levensvoorwaarden naar de achtergrond geschoven, waardoor de naoorlogse generatie haar aandacht ging verleggen naar zogenaamde postmateriële zaken, terwijl de vooroorlogse generatie in de politiek steeds verder terrein verloor. De aandacht voor democratisering, de rechten van de vrouw en de armoede in de Derde Wereld nam in de jaren zestig toe. Ook de introductie van de televisie in dezelfde periode had een belangrijke invloed. Voortaan kon men de internationale situatie vanuit de huiskamer volgen. De druk van de bevolking werd door deze verschillende oorzaken steeds groter, waardoor de regering een meer idealistische koers ging varen.

Illustratief voor deze nieuwe koers is de belangstelling voor ontwikkelingshulp, die van verschillende kanten toenam. Er werd in toenemende mate gepleit voor diversificatie en uitbreiding van deze hulp, zowel via multilaterale als via bilaterale samenwerkingsverbanden. Met name de PvdA en de confessionele partijen pleitten voor diversificatie en uitbreiding van de hulp. In 1965 werd Th. H. Bot tot de eerste minister voor Ontwikkelingssamenwerking benoemd, zij het zonder portefeuille en geschaard onder het ministerie van Buitenlandse Zaken. Onder leiding van Bot werd een nota opgesteld waarin de doelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid uiteen werden gezet. Hoewel uitgangspunten als non-interventie en inachtneming van de soevereiniteit van de ontwikkelingslanden, hulp bij aanpassing aan de wereldeconomie en technische en financiële steun zeer altruïstisch leken, lag de nadruk ook op de besteding van de ontwikkelingsgelden in Nederland. Zo kwam de ontwikkelingshulp ook het Nederlandse bedrijfsleven te goede.¹¹³

Al met al werd het bevorderen van de internationale rechtsorde in toenemende mate een prioriteit. Een actief beleid op het gebied van mensenrechten, ontwikkeling en wapenbeheersing kreeg in de jaren zestig gestalte. Ook het deelnemen aan vredesoperaties kwam in deze periode verder op de voorgrond te staan, wat te zien is aan het aanzienlijke Nederlandse stand-by aanbod en de herwaardering van de activiteiten van de VN. Al met al kan worden geconstateerd dat

¹¹¹ P.A.M. Malcontent en F. Baudet, 'The Dutchman's burden?', in: B.G. J. de Graaff, D. Hellema en B. van der Zwan, *De Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw* (Amsterdam 2003) pp. 69-104, p. 83.

¹¹² H. Righart, *De eindeloze jaren zestig* (Amsterdam 1995) p. 30.

¹¹³ M. Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld. Beeldvorming en beleid in Nederland, 1950-1990* (Den Haag 1994), pp. 142-143.

Nederland in de jaren zestig een idealistischer buitenlands beleid ging voeren onder druk van maatschappelijke en hieruit voortvloeiende politieke ontwikkelingen.¹¹⁴

2.5 UNIFIL

In de vroege jaren zeventig begon in Libanon een periode van grote onrust die zou uitmonden in een burgeroorlog. De *Palestinian Liberation Organization* (PLO) had zich in het land gevestigd nadat zij in 1970 Jordanië was uitgezet. Gewapende groepen van de PLO raakten in 1973 in conflict met regeringsmilities. Daarnaast vonden er gevechten plaats tussen de christelijke falangistische milities onder Pierre Gemayel en verschillende islamitische groeperingen. De PLO gebruikte Libanon als uitvalsbasis om Israël binnen te dringen en aanslagen te plegen. Langs de grens tussen Israël en Libanon vonden felle schermutselingen plaats tussen de PLO en de Israel Defense Forces (IDF).¹¹⁵ De Palestijnse aanvallen namen in de loop van de jaren zeventig in aantallen en intensiteit toe, waarmee ook de Israëlische vergeldingsaanvallen op Palestijnse bases toenamen.

Toen Palestijnse commando's op 11 maart 1978 bij Tel Aviv een Israëlische bus kaapten waarbij aan Israëlische zijde 39 doden en 71 gewonden vielen, was voor Israël de maat vol. In de nacht van 14 op 15 maart viel de IDF Libanon binnen. Binnen enkele dagen bezette de IDF heel Zuid-Libanon, met uitzondering van de kuststad Tyrus en omgeving. Op 15 maart tekende de Libanese regering protest aan bij de Veiligheidsraad tegen de Israëlische invasie. De Libanese regering stelde dat zij geen enkele connectie had met de Palestijnse commando-operatie.¹¹⁶ Op 19 maart nam de Veiligheidsraad resoluties 425¹¹⁷ en 426¹¹⁸ aan. In deze resoluties werd Israël opgeroepen tot onmiddellijke terugtrekking uit Libanon en werd besloten tot het per direct instellen van een VN-vredesmacht. Deze vredesmacht, de *United Nations Interim Force in Libanon* (UNIFIL), had drie doelstellingen: het bevestigen van de Israëlische terugtrekking, het herstellen van de internationale vrede en veiligheid en het assisteren van de Libanese overheid bij het herkrijgen van gezag over het gebied. De eerste UNIFIL-militairen arriveerden op 23 maart 1978 in het gebied.¹¹⁹

De doelstellingen van UNIFIL bleken al snel moeilijk uitvoerbaar te zijn. Israël geloofde niet dat de blauwhelmen in staat zouden zijn het geweld in Zuid-Libanon te beteugelen. Om deze reden droeg Israël niet heel het voormalig bezette gebied over aan UNIFIL. Een bufferzone langs de Israëlisch-Libanese grens van ongeveer tien kilometer breed werd overgedragen aan het christelijke Zuid-Libanese Leger, een militia onder leiding van majoor Saad Haddad, een oud-

¹¹⁴ Malcontent en Baudet, 'The Dutchman's burden?', pp. 84-85.

¹¹⁵ C. Homan, 'Libanon: kruisvat in het Midden-Oosten', *Armex* 91:2 (2007), pp. 10-12, p. 10.

¹¹⁶ United Nations, 'UNIFIL Background', <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/background.shtml> (23 juni 2014).

¹¹⁷ Security Council, *Resolution 425*, S/RES/425 (19 maart 1978).

¹¹⁸ Security Council, *Resolution 426*, S/RES/426 (19 maart 1978).

¹¹⁹ United Nations, 'UNIFIL Background', <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/background.shtml> (23 juni 2014).

officier van het Libanese leger die door Israël gesteund werd. Daarnaast maakte Israël duidelijk dat wanneer UNIFIL de Palestijnse infiltraties niet kon stoppen, de IDF zou gaan ingrijpen. Een verdere complicatie in de missie was het feit dat de kuststad Tyrus niet onder het mandaatgebied van UNIFIL viel, waardoor deze stad een PLO-enclave vormde.¹²⁰ Al deze factoren bij elkaar creëerden een zeer gecompliceerde missie.

Binnen korte tijd na aanvang vielen enkele tientallen slachtoffers onder de blauwhelmen van UNIFIL door het geweld in Libanon. Er werd maar weinig voortgang geboekt. Mede hierdoor kondigde Frankrijk aan dat het vanaf februari 1979 zijn bijdrage aan UNIFIL zou halveren. Ook de Iraanse troepen zouden worden teruggetrokken vanaf januari 1979, omdat Iran te kampen had met binnenlandse problemen. Het werd duidelijk dat UNIFIL te maken kreeg met een groot tekort aan troepen. Nadat verschillende landen hadden geweigerd deel te nemen, peilde secretaris-generaal Waldheim op 19 december 1978 op informele wijze of de Nederlandse regering een bijdrage wilde overwegen.¹²¹ De regering moest voor het Veiligheidsraaddebat op 19 januari over verlenging van UNIFIL een besluit nemen over een eventuele deelname.

Ondanks het uitgebreide Nederlandse stand-by aanbod kwam het verzoek van Waldheim als een verrassing. Tijdens het Kamerdebat over de Nederlandse deelname noemde toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Van der Klaauw het 'voor de Nederlandse regering iets onverwachts, iets nieuws'.¹²² Desalniettemin werd na enige beraadslagingen op 12 januari 1979 aan de Tweede Kamer bekendgemaakt dat Nederland een infanteriebataljon beschikbaar zou stellen voor UNIFIL als de Veiligheidsraad zou besluiten de missie te verlengen.¹²³ De eerste grote Nederlandse deelname aan een VN-vredesmissie was hiermee een feit. Op 14 maart 1979 namen de eerste Nederlandse militairen van het 44^e pantserinfanteriebataljon het stokje van de Fransen in Zuid-Libanon over.

De besluitvorming omtrent deze missie verliep niet gemakkelijk. Er waren enkele knelpunten binnen de maatschappij, de politiek en de krijgsmacht. De Vakbond Voor Dienstplichtige Militairen tekende bezwaar aan tegen het verplichte karakter van de missie.¹²⁴ Er zouden immers ook dienstplichtige militairen onvrijwillig aan de missie gaan deelnemen. Ook werden protestacties op poten gezet door het haastig opgerichte Actiecomité Verontruste Ouders. De media besteedden hier uitgebreid aandacht aan en de regering werd tot de aankomst van de militairen in Libanon stevig door de mangel gehaald.¹²⁵

¹²⁰ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 66.

¹²¹ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 66.

¹²² *44^{ste} Vergadering*, Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1978-1979 (1 februari 1979), p. 2971.

¹²³ *Nederlandse deelname aan de VN-vredesmacht in Libanon*, Kamerstuk 15441 nr. 1, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1978-1979 (12 januari 1979), p. 1.

¹²⁴ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 73.

¹²⁵ B. Schoenmaker en H. Roozenbeek, *Vredesmacht in Libanon. De Nederlandse deelname aan Unifil 1979-1985* (Amsterdam 2004), p. 89.

In het parlement was vooral onvrede over de informatievoorziening van de regering over de uitzending. Pas een maand na het verzoek van Waldheim werd de Kamer geïnformeerd.¹²⁶ Hoewel overleg met de Tweede Kamer grondwettelijk gezien niet nodig was bij een uitzending, werd al snel duidelijk dat het parlement dit wel als wenselijk beschouwde. Om deze reden stemde de Tweede Kamer op 1 februari 1979 in met de motie Brinkhorst, waarin de regering werd verzocht 'in het vervolg besluiten over de deelname door Nederland aan een VN-vredesmacht niet te nemen dan na overleg met de Kamer'.¹²⁷ Hiermee stond zwart op wit dat de regering overleg moest plegen met de Tweede Kamer bij deelname aan vredesmissies. Dit zou in de volgende jaren uitgebreider gebeuren en in een wettelijk kader worden gegoten.

Vanuit de krijgsmacht kwamen de bezwaren die eerder werden geuit tegen het stand-by aanbod weer naar voren. De inzet van een compleet infanteriebataljon in dienst van de VN zou een aderlating betekenen voor de NAVO, die alle manschappen nodig had voor de verdediging van de oostgrenzen van het verdragsgebied.¹²⁸ Daarnaast was Defensie bang dat zij voor de extra kosten zou moeten opdraaien, omdat de VN niet alle kosten zouden dekken. Ook wees Defensie op de onduidelijk juridische status van de blauwhelmen. Naast deze financiële en juridische bezwaren waren er ook grote operationele bezwaren. Zo zou het 44^e pantserinfanteriebataljon onvoldoende getraind zijn voor een vredesmissie, waardoor ook uit andere bataljons soldaten geput moesten worden. Al met al was Defensie niet gecharmeerd van de deelname aan UNIFIL.¹²⁹

De Nederlandse militairen hadden als voornaamste opdracht de Palestijnse infiltraties in Israël een halt toe te roepen. Om dit te bewerkstelligen werden in het Nederlandse mandaatgebied waarnemingsposten, checkpoints en wegblokkades opgericht. Het onherbergzame terrein van de Nederlandse sector maakte het echter lastig om de infiltraties tegen te houden. Het feit dat alleen geweld ter zelfverdediging was gemandateerd, maakte de missie niet gemakkelijker.¹³⁰ De PLO bleef infiltreren in het gebied. In 1982 besloot Israël nogmaals Libanon binnen te vallen en te bezetten om de aanwezigheid van de PLO permanent te beëindigen. Hierdoor kwamen de Dutchbatters in een door Israël bezet gebied te opereren.¹³¹ De ministerraad besloot de Nederlandse bijdrage aan UNIFIL op 19 oktober 1983 te beëindigen omdat de taken van de vredesmacht onuitvoerbaar waren geworden. Op het laatste moment werd nog besloten een compagnie van 155 militairen te handhaven. Deze werden in november 1985 teruggetrokken, waarmee de Nederlandse missie in Libanon eindigde.¹³²

¹²⁶ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 74.

¹²⁷ *44^{ste} Vergadering*, Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1978-1979 (1 februari 1979), pp. 2947-2948.

¹²⁸ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 67.

¹²⁹ Schoenmaker en Roozenbeek, *Vredesmacht in Libanon*, p. 70.

¹³⁰ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, pp. 77-84.

¹³¹ *Ibidem* p. 85.

¹³² Homan, 'Libanon: kruitvat in het Midden-Oosten', p. 11.

2.6 Het Nederlandse beleid tot de Val van de Muur

Na UNIFIL vonden er tot de Val van de Berlijnse Muur geen grote noemenswaardige missies meer plaats, op twee kleine observatiemissies na. Er vond nog een kleinschalige maritieme observatiemissie in de Perzische Golf van november 1987 tot januari 1989 plaats, en van maart 1989 tot april 1990 werd aan een kleine observatiemissie in Namibië deelgenomen. Duidelijk was echter wel dat de Nederlandse houding met betrekking tot vredesmissies door de jaren van de Koude Oorlog heen was veranderd. Bij de inzet van de Nederlandse krijgsmacht voor de strijd in Korea voerden terughoudendheid en angst voor het schaden van het eigenbelang de boventoon, en de scepsis over de Verenigde Naties bereikte medio jaren vijftig haar hoogtepunt. Tegelijkertijd begon Buitenlandse Zaken echter in te zien dat een actieve houding binnen de Verenigde Naties de Nederlandse belangen kon dienen. Ook de pressie vanuit de samenleving vanaf de jaren zestig om meer ontwikkelingshulp te bieden was van belang. De druk om als gidsland op te treden is duidelijk terug te zien in de gretigheid van Buitenlandse Zaken om mee te werken aan vredesoperaties. Deelname aan enkele observatiemissies en het handhaven van een indrukwekkend stand-by aanbod waren het gevolg van deze verandering van mening. De krijgsmacht was echter geen voorstander van deze actieve houding en zag de inzet van de krijgsmacht voor VN-taken als een afleiding van de hoofdtaak, namelijk de verdediging van het NAVO-gebied. Toen Nederland werd gevraagd deel te nemen aan de VN-vredesmissie in Libanon werd deze tegenstelling weer al te duidelijk.

Hoewel Nederland in de periode van de Koude Oorlog nog niet betrokken raakte bij humanitaire interventies, zien we hier wel al twee van de vier dilemma's duidelijk naar voren komen. Ten eerste het dilemma van eigenbelang. In hoeverre spelen altruïstische drijfveren een rol in het Nederlandse beleid? Het lijkt evident dat de rol van het altruïsme niet erg groot is. In het Nederlandse buitenlands beleid werd de VN toch vooral gebruikt voor het nastreven van het eigenbelang. Als collectief veiligheidsapparaat werd het echter niet beschouwd, voor de nationale veiligheid moest vooral naar de NAVO worden gekeken. Aan de andere kant was de druk vanuit de maatschappij en het parlement van de jaren zestig toch vooral gebaseerd op altruïsme, waardoor van louter pragmatisme niet gesproken kan worden. Ten tweede komt hier het militaire en praktische dilemma naar voren. In hoeverre is de krijgsmacht geschikt als humanitaire hulpverlener? De Chefs van Staven van Defensie hamerden erop dat de krijgsmacht was bedoeld voor de eventuele strijd tegen het Warschaupact, niet voor VN-dienst. Tegen de missie in Libanon argumenteerde de legertop dat het 44^e pantserinfanteriebataljon onvoldoende klaar zou zijn voor een vredesmissie. Oordelen of de krijgsmacht tijdens de Koude Oorlog een capabel instrument was voor het uitvoeren van vredesmissies, is hier niet relevant. Wat wel van belang is, is dat de inzet in VN-verband voor Defensie geen prioriteit genoot. Defensie en Buitenlandse Zaken stonden hierin lijnrecht tegenover elkaar.

Toen op 9 november 1989 de Berlijnse Muur viel, veranderde de situatie in de wereld volledig. Met het einde van de Koude Oorlog ontstonden nieuwe conflicten en een nieuwe invulling van oude organisaties zoals de NAVO en organen als de Veiligheidsraad. Het volgende hoofdstuk zal ingaan op de woelige en onzekere periode kort na de Val van de Berlijnse Muur.

Nederland in een veranderende wereld, 1990-1995

Met de Val van de Muur viel de tegenstelling tussen Oost en West weg. De Koude Oorlog liep ten einde. De leiders van de satellietstaten van de Sovjet-Unie traden relatief geweldloos af toen duidelijk werd dat Gorbatsjov hen niet meer zou steunen. In 1991 werd het Warschaupact opgeheven en viel de Sovjet-Unie uit elkaar. Als gevolg van de desintegratie van het communistische blok en het wegvallen van de steun van de Sovjet-Unie stortten ook verschillende communistische regimes buiten Europa in. De democratie leek in opmars te zijn nu de Tweede Wereld in elkaar stortte. De liberale democratie had overwonnen, zoals Francis Fukuyama dat in zijn boek 'The End of History and the Last Man' zo optimistische poneerde.¹³³

Het einde van de Koude Oorlog bleek echter niet alleen vrede, veiligheid en voorspoed te brengen. Integendeel, het wegvallen van verschillende dictators bracht in meerdere landen nationalistische en etnische spanningen aan de oppervlakte. Gewelddadigheden braken uit op verschillende plekken in de wereld. Rwanda, Joegoslavië en Irak zijn slechts enkele voorbeelden van plekken waar de humanitaire situatie in de jaren negentig louter schrijnender werd.

In deze veranderende en gewelddadigere wereld leek er echter ook een lichtpuntje te zijn. De VN-Veiligheidsraad was uit de wurggreep van de Koude Oorlog ontsnapt, waardoor er ruimte ontstond voor consensus. Reageren op crises op het wereldtoneel werd weer mogelijk. De vredesafdwingende operatie tegen Irak, dat in augustus 1990 Koeweit had geannexeerd, kan als bewijs worden beschouwd voor het nieuwe functioneren van de Veiligheidsraad. Daarnaast moest de NAVO zich heroriënteren op nieuwe taken. Met het verdwijnen van de aartsvijand, het Warschaupact, was de belangrijkste taak van het bondgenootschap weggevallen. Door de VN uitbestede operaties zouden een nieuwe invulling van het bondgenootschap kunnen betekenen.¹³⁴

Het was deze periode, kort na de Koude Oorlog, die kan worden omschreven als de 'golden era of humanitarian activism'.¹³⁵ De notie dat mensenlevens belangrijker waren dan soevereiniteit gloorde, hoewel kortstondig, aan de horizon. Deze uitspraak kan worden ondersteund door te kijken naar Noord-Irak, waar na de operatie ter bevrijding van Koeweit grootschalige mensenrechtenschendingen tegen de Koerden plaatsvonden, die door middel van een humanitaire interventie werden beëindigd. Ook in Somalië werd geïntervenieerd, nadat duidelijk werd dat strijdende krijgsheren de bevolking stelselmatig uithongerden. Ondanks de hernieuwde aandacht

¹³³ F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York 1992).

¹³⁴ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 96.

¹³⁵ T. Weiss, 'The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era', *Security Dialogue* 35:2 (2004), pp. 135-153, p. 135.

voor humanitaire rampen, vonden ook enkele verschrikkelijke tragedieën plaats in de jaren negentig. Zo werd niet daadkrachtig ingegrepen bij de genociden in Rwanda en Srebrenica.¹³⁶

Dit hoofdstuk is gewijd aan de positie van Nederland in deze veranderende wereld. Het einde van de Koude Oorlog had ook grote gevolgen voor deze positie. De grote bereidheid van Nederland om mee te doen aan vredesmissies tekende de eerste jaren na de Val van de Muur. Allereerst zal worden bestudeerd hoe Buitenlandse Zaken en Defensie reageerden op de veranderende wereld. Hierbij wordt speciale aandacht besteedt aan de defensienota's uit 1991 en 1993, teneinde te kunnen bestuderen hoe de krijgsmacht zich in een nieuwe rol schikte. Dit is van belang om het militair en praktische dilemma verder toe te kunnen lichten. Ook zal de veranderende rol van de Tweede Kamer worden toegelicht, aangezien het parlement een steeds belangrijker factor werd in de besluitvorming. De beleidsveranderingen die worden besproken in paragraaf één zijn van belang om de Nederlandse deelname aan de verschillende crisisbeheersingsoperaties beter te begrijpen.

In de tweede paragraaf zal aandacht worden besteed aan de Nederlandse deelname aan Operatie Provide Comfort in Irak, waarmee Nederland voor de eerste maal deelnam aan een humanitaire interventie. Paragraaf drie is gewijd aan de bijdrage aan UNPROFOR in het voormalige Joegoslavië, die uitmondde in het drama van Srebrenica. De gevolgen van Srebrenica voor de besluitvorming over deelname aan crisisbeheersingsoperaties kort na het debacle zullen ook worden onderzocht. De missies in Irak en Joegoslavië hebben een duidelijke invloed gehad op het Nederlandse beleid. De krijgsmacht is echter ook ingezet voor vredesmissies in onder andere Angola, Cambodja en Haïti. Deze uitzendingen, hoewel aanzienlijk qua grootte, verliepen allen vrijwel vlekkeloos en hebben geen veranderingen in het Nederlandse beleid bewerkstelligd. Om deze reden zullen deze uitzendingen in deze studie niet worden behandeld. In de conclusie zal worden gereflecteerd op de vier dilemma's en de manier waarop hiermee werd omgegaan in de besluitvorming.

3.1 Buitenlandse Zaken, Defensie en de Kamer na de Koude Oorlog

Voor de Nederlandse regering was het duidelijk dat de wereld in deze periode veranderde, maar hoe erop gereageerd moest worden was een tweede. Nederland bleef gedurende de eerste jaren na de Koude Oorlog pleitten voor een sterke NAVO en een actieve rol voor de Verenigde Staten in Europa. Illustratief hiervoor is het aandringen van minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek om een substantiële bijdrage te leveren aan de coalitie tegen Irak.¹³⁷ Dit zou immers een goede sier kunnen maken bij de Verenigde Staten. Het atlanticisme bleef overeind, zelfs na het wegvallen van de Sovjet-Unie. Minister Van den Broek verklaarde dat de situatie in de voormalige Sovjet-Unie nog onzeker was en dat het voorbarig was om conclusies te trekken over het voortbestaan van de

¹³⁶ Bellamy en Wheeler, 'Humanitarian intervention in world politics', p. 525.

¹³⁷ Hellema, *Nederland in de wereld*, p. 354.

NAVO.¹³⁸ De augustusstaatsgreep door conservatieve communisten in 1991 ondersteunde dit standpunt. Binnen Defensie begon zich echter een kentering voor te doen. Bezuinigingen op de krijgsmacht werden bespreekbaar.

3.1.1 *Defensienota 1991: de aanzet tot hervorming*

Voor de krijgsmacht had het einde van de Koude Oorlog ingrijpende gevolgen. De verschillende krijgsmachtonderdelen hadden immers veertig jaar lang in het teken gestaan van voorbereiding op een mogelijke confrontatie tussen Oost en West. Het werd duidelijk dat het handhaven van een grote krijgsmacht niet meer gelegitimeerd kon worden. De krijgsmacht moest een nieuwe plek vinden in een veranderende wereld. Na jarenlange groei van de defensiebegroting leken bezuinigingen op de krijgsmacht onvermijdelijk te worden.¹³⁹ Dit werd al te duidelijk bij het aantreden van kabinet-Lubbers III in november 1989, dat in het regeerakkoord had vastgelegd om één miljard gulden op Defensie te bezuinigen.

De minister van Defensie die de verantwoordelijkheid droeg voor de omvangrijke bezuinigingsoperatie was Relus ter Beek. In zijn visie was de 'kaasschaafmethode', van alle posten op de defensiebegroting wat geld weghalen, niet voldoende. Er moest geherstructureerd en hervormd worden. Voor de minister stond vast dat de Nederlandse krijgsmacht kleiner zou moeten worden, maar ook mobieler en flexibeler. Nu de blik van het Oosten afgewend kon worden, moest er worden geconcentreerd op out-of-area operaties, in gebieden buiten het NAVO-verdragsgebied. Ter Beek wilde vredesoperaties een volwaardige plaats in het takenpakket van de krijgsmacht geven. Daartoe behoorden volgens de minister niet alleen de klassieke vredesmissies. Ook vredesafdwingende operaties zouden een plek krijgen in het nieuwe takenpakket van de krijgsmacht.¹⁴⁰

Hoewel de minister van Defensie ambitieuze hervormingsplannen had, waren deze plannen niet in het belang van de krijgsmachtonderdelen. Een sterke aansturing van bovenaf was nodig om de krijgsmachtdelen aan te zetten tot hervorming. Tegelijkertijd had de minister de krijgsmachtonderdelen nodig om de maatregelen goed door te kunnen voeren. Er moest dus worden onderhandeld om alle partijen tevreden te houden. De uiteindelijke uitkomst van deze gesprekken tussen de minister en de verschillende krijgsmachtonderdelen gaf de militaire bevelhebbers meer invloed in het proces en bood de krijgsmacht investeringsruimte voor nieuw materieel. De krijgsmachtonderdelen gingen in op deze handreiking, getuige de projecten die naar voren werden geschoven, zoals de oprichting van de Luchtmobiele Brigade en de bouw van een amfibisch transportschip. Dit waren projecten die uit de Koude Oorlog stamden, maar die zeer

¹³⁸ Hellema, *Nederland in de wereld*, p. 355.

¹³⁹ R.M. de Ruiter, 'Defensienota 1991: het belang van een visie', *Militaire Spectator* 180:2 (2011), pp. 64-76, p. 66.

¹⁴⁰ R. ter Beek, *Manoeuvres. Herinneringen aan plein 4* (Amsterdam 1996) pp. 21-22.

effectief konden zijn voor de plannen van de minister om de krijgsmacht flexibeler te maken.¹⁴¹ In ruil voor deze concessies en toezeggingen kon uiteindelijk meer bezuinigd worden dan de één miljard die in eerste instantie genoemd was. De defensiebegroting zou tussen 1992 en 1994 structureel twee procent per jaar gekort worden en overtollig materiaal zou worden verkocht. Hiermee werd in totaal vijfeneenhalf miljard gulden bezuinigd.¹⁴² Toezeggingen en lichte herstructurering gingen hand in hand met bezuinigingen.

De uitkomst van de herstructurering kwam naar voren in de Defensienota 1991. Deze kan worden omschreven als paradoxaal. Het was de minister niet gelukt om de krijgsmacht grondig te herstructureren. De opbouw van de krijgsmacht bleef grotendeels hetzelfde, maar de omvang slonk. De dienstplicht bleef bestaan. Het succesvolle verzet van de krijgsmachtonderdelen samen met de toch nog onzekere situatie in de Sovjet-Unie waren hiervan de oorzaken. In de Defensienota werden twee aan de Sovjet-Unie gerelateerde gevaren aangegeven. Ten eerste was tijdens schrijven van de nota nog sprake van scherpe nationale tegenstellingen en het onafhankelijkheidsstreven van verschillende deelrepublieken. Ten tweede was een terugkeer naar een autocratisch bewind nog steeds mogelijk.¹⁴³ Het was de minister echter wel gelukt de krijgsmacht klaar te maken voor een periode waarin de Oost-West tegenstelling niet meer de leidraad van het defensiebeleid zou zijn, waardoor nieuwe taken en een lager budget onvermijdelijk werden. Daarnaast bood de minister de krijgsmachtonderdelen een nieuw perspectief door de deelname aan vredesoperaties als alternatief voor de voorbereiding op een confrontatie met het Warschaupact aan te bieden. De landmacht erkende vredesoperaties naar aanleiding van deze nota dan ook als een hoofdtaak.¹⁴⁴ Binnen Defensie leken de geesten rijp te worden voor een periode waarin bondgenootschappelijke verplichtingen en landsverdediging niet meer de focus van de Nederlandse krijgsmacht zouden zijn.

Over het belang van deze defensienota voor de hervorming van de Nederlandse krijgsmacht verschilde de meningen. Sommige auteurs leggen de nadruk op het belang van de nota van 1991 als vormgever van het latere beleid, andere auteurs stellen dat het de prioriteitennota van 1993 was die de hoofdrol speelde bij de hervormingen, terwijl de nota uit 1991 slechts een kleine stap in de richting van hervormingen was.¹⁴⁵ In de nota van 1993 werden immers daadwerkelijk knopen doorgehakt.

¹⁴¹ De Ruiter, 'Defensienota 1991', p. 68.

¹⁴² Ibidem 72; ter Beek, *Manoeuvres*, p. 76.

¹⁴³ *Nederlandse deelname aan de VN-vredesmacht in Libanon*, Kamerstuk 15441 nr. 1, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1978-1979 (12 januari 1979), p. 1.

Defensienota 1991, Kamerstuk 21991 nr. 3, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991 (7 maart 1991), pp. 30-31.

¹⁴⁴ Ibidem, pp. 74-75.

¹⁴⁵ Bijvoorbeeld: De Ruiter, 'Defensienota 1991', vs. Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*; K. Homan, 'De Nederlandse krijgsmacht in transformatie', in: *Bezinning op het buitenland. Het Nederlands buitenland beleid in een onzekere wereld* (Den Haag 2011), pp. 151 – 172, p. 152.

3.1.2 *Prioriteitennota 1993: de herstructureringen gaan door*

Zoals vermeld werden met de defensienota 1991 nog geen ingrijpende hervormingen doorgevoerd, mede doordat de situatie in de Sovjet-Unie nog precair was. In januari 1993 werd echter duidelijk dat de wereld 'sneller en ingrijpender [is] veranderd dan toen kon worden voorzien.'¹⁴⁶ Deze eerste zin van de prioriteitennota 1993 gaf precies aan waarom deze vernieuwde nota nodig was. Er was sprake van een 'paradox van de internationale ontspanning'.¹⁴⁷ Aan de ene kant leek de Koude Oorlog definitief afgelopen, waardoor het vredesdividend kon worden geïnd. Aan de andere kant was de krijgsmacht kort na de defensienota van 1991 meermaals ingezet in verschillende wereldwijde brandhaarden, zoals in Cambodja, Irak en het voormalige Joegoslavië (waarover in de volgende paragrafen meer). De krijgsmacht kon meer dan ooit gaan bijdragen aan de internationale stabiliteit en humanitaire hulpverlening. De invloed van het rapport 'An Agenda for Peace'¹⁴⁸ van secretaris-generaal Boutros-Ghali van de VN, is sterk terug te zien in de prioriteitennota. De Nederlandse krijgsmacht moest worden omgevormd tot een krijgsmacht die in beginsel in staat was tot het leveren van een bijdrage 'aan een breed spectrum van vredesbewarende en vrede-afdwingende activiteiten', variërend van peacekeeping tot peace enforcement. Alle parate Nederlandse eenheden zouden aan deze operaties deel moeten kunnen nemen.¹⁴⁹ De krijgsmacht werd ingrijpender geherstructureerd dan in de defensienota 1991 werd gesteld.

De dienstplicht werd per 1 januari 1998 opgeschort, waarmee de vredessterkte van de landmacht werd gehalveerd. Een beroepskrijgsmacht zou beter toegespitst zijn op vredesoperaties dan een dienstplichtige krijgsmacht.¹⁵⁰ Het ambitieniveau was om simultaan een substantiële Nederlands bijdrage aan vier peacekeeping-missies te kunnen leveren. Er zou meer worden ingezet op kwaliteiten die van belang waren om crisisbeheersingsoperaties uit te voeren. Het verhogen van de strategische en tactische mobiliteit, het reactievermogen, de interoperabiliteit tussen zowel de verschillende krijgsmachtonderdelen als verschillende nationale strijdkrachten en het voortzettingsvermogen moesten allen worden verbeterd. Kwaliteit boven kwantiteit werd de maatstaf voor het bepalen van de prioriteiten bij nieuwe investeringen.¹⁵¹ Investeringsprojecten die meerwaarde boden aan crisisbeheersingsoperaties bleven bestaan. Het amfibische transportschip van de marine bleef een speerpuntproject, de luchtmacht kreeg tankvliegtuigen en nieuwe transportvliegtuigen en de Luchtmobiele Brigade kreeg zelfs een extra parate eenheid. De Nederlandse krijgsmacht werd met de prioriteitennota een kleinere, maar flexibele en mobiele

¹⁴⁶ *Prioriteitennota*, kamerstuk 22975 nr. 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993 (12 januari 1993), p. 3.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ An agenda for peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 (17 juni 1992) A/47/277 - S/2411.

¹⁴⁹ *Prioriteitennota*, pp. 10-12.

¹⁵⁰ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, pp. 106-107.

¹⁵¹ *Prioriteitennota*, pp. 15-17.

strijdmacht. De specifieke inhoud van beide bezuinigingspakketten werd niet in het luchtledige vastgesteld. De krijgsmacht werd al kort na de Val van de Muur meerdere malen ingezet.¹⁵²

3.1.3 *De veranderende rol van de Tweede Kamer*

Zoals in paragraaf 2.5 is besproken, veranderde de rol van de Tweede Kamer in de besluitvorming omtrent vredesmissies. Bij de uitzending naar Libanon klaagden enkele leden van de Tweede Kamer over gebrekkige informatievoorziening door de regering. De motie Brinkhorst, aangenomen naar aanleiding van de beraadslagingen over UNIFIL, verzocht de regering met klem te overleggen met de Tweede Kamer vóór het overgaan tot uitzending van militairen. Hoewel grondwettelijk gezien geen goedkeuring van de Tweede Kamer nodig was, achtte het kabinet het wenselijk om voldoende overleg met de Kamer te plegen. De interactie met de Kamer tijdens de besluitvorming werd in het begin van de jaren negentig gestructureerd.

Er was alle reden tot deze structurering. Met het einde van de Koude Oorlog nam het aantal crisisbeheersingsoperaties waaraan Nederland deelnam toe. De reeds besproken Prioriteitennota van 1993 geeft deze verandering uitstekend weer. Op 19 januari zonden ministers Ter Beek en Kooijmans een notitie aan de Tweede Kamer over de parlementaire betrokkenheid bij de uitzending van militaire eenheden. In deze notitie stelde de regering dat de gegroeide praktijk paste bij de betrokkenheid van het parlement. Tegelijkertijd erkende de regering dat de gegroeide praktijk meer gestructureerd en toetsbaar kon worden gemaakt.¹⁵³ Er werd met deze brief een besluitvormingsproces vastgelegd, dat inhield dat de kamer per brief zou worden geïnformeerd voordat er een besluit tot uitzending zou worden genomen. Vervolgens zou daar overleg over worden gevoerd. In dringende gevallen zou de Kamer terstond worden geïnformeerd over het nemen van een besluit tot uitzending. Zo kon een zorgvuldige besluitvorming worden gewaarborgd met behoud van flexibiliteit.¹⁵⁴

Op 21 december 1994 werd tijdens een Kamerdebat de wens geuit voor meer parlementaire betrokkenheid. Volgens GPV-Kamerlid Eimert van Middelkoop moest de rol van het parlement in het licht van de verscheidenheid aan uitzendingen die op dat moment gaande was, worden opgewaardeerd. Om dit doel te bereiken diende van Middelkoop een motie in,¹⁵⁵ waarin de regering werd verzocht een regeling voor te bereiden waarin zou zijn vastgelegd dat het parlement bij uitzending van militaire eenheden een formeel instemmingsrecht kreeg. Daarnaast verzocht de Kamer om een toetsingskader voor uitzending van eenheden. De regering zegde dit toetsingskader toe, maar nam nog geen besluit over een formeel instemmingsrecht.

¹⁵² Tussen 1990 en 1993 werd de Nederlandse krijgsmacht in Irak en Joegoslavië ingezet. Zie hiervoor paragraaf 3.2 en 3.3.

¹⁵³ *Betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden*, Kamerstuk 23591 nr. 1, Brief van de Ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993—1994 (19 januari 1994) p. 4.

¹⁵⁴ *Betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden*, Kamerstuk 23591 nr. 1, p. 10.

¹⁵⁵ *38^{ste} Vergadering*, Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995 (21 december 1994), p. 2681.

Het toetsingskader werd in de vorm van een notitie aan de Tweede Kamer aangeboden op 28 juni 1995. De lessen die waren geleerd uit de verschillende vredesoperaties van begin jaren negentig kwamen hierin duidelijk naar voren. Ook de belangen van Nederland bij deelname werden concreet genoemd. Twee categorieën aandachtspunten werden in het kader onderscheiden: politieke wenselijkheid en haalbaarheid. Bij politieke wenselijkheid werden drie politieke doeleinden genoemd die met de inzet van militairen werden nagestreefd. Ten eerste de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Ten tweede de handhaving van de normen van het internationale recht, waaronder de fundamentele mensenrechten, in het kader van het bevorderen van een internationale rechtsorde; hieronder valt ook het optreden bij humanitaire noodsituaties. Ten derde de bescherming van nationale, Europese of bondgenootschappelijke belangen.¹⁵⁶ Hiermee werd duidelijk gemaakt wat de belangen waren van Nederland bij het bijdragen aan vredesoperaties.

Onder haalbaarheid werden aandachtspunten genoemd van militair-operationele en van praktische aard, die bepalend waren voor het antwoord op de vraag of de politieke doelen ook konden worden verwezenlijkt. Zo werden de aanwezigheid van een concrete militaire opdracht, de militaire haalbaarheid, een toereikend politiek en maatschappelijk draagvlak, de beschikbaarheid van voldoende eenheden, een duidelijke commandostructuur met heldere *rules of engagement*, een goede risicobeoordeling, een redelijk operatietermijn en een gewaarborgde financiering als aandachtspunten genoemd.¹⁵⁷ Hierbij werd benadrukt dat deze aandachtspunten een hulpmiddel moesten vormen voor de totstandkoming van een weloverwogen politiek en militair oordeel, op basis van de specifieke omstandigheden van elk individueel geval. Er werd toegezegd dat deze lijst van tijd tot tijd zou worden aangepast. De rol van de Tweede Kamer zal in de volgende paragrafen per afzonderlijke operatie nader worden toegelicht. Deze rol was immers van belang voor de totstandkoming van onder andere de missie in Irak, welke in de volgende paragraaf zal worden behandeld.

3.2 Desert Storm en Provide Comfort

Op 2 augustus 1990 viel Irak Koeweit binnen en annexeerde binnen enkele uren de kleine golfstaat. Deze annexatie bracht een grote schok teweeg in het Midden-Oosten. Het Iraakse leger was omvangrijk en goed uitgerust. Saoedi-Arabië vreesde dat het de volgende staat zou zijn die aan de territoriale ambities van Saddam Hoessein ten prooi zou vallen. Ditmaal kon Veiligheidsraad echter kordaat optreden. Enkele uren na de invasie werd resolutie 660 aangenomen, waarin de invasie

¹⁵⁶ *Betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden*, Kamerstuk 23591 nr. 5, Brief van de Ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995 (28 juni 1995), p. 7.

¹⁵⁷ *Betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden*, Kamerstuk 23591 nr. 5, pp. 10-12.

scherp werd veroordeeld en werd opgeroepen tot een onmiddellijke terugtrekking van de Iraakse troepen. Enkele dagen later volgden economische sancties door de Veiligheidsraad.¹⁵⁸

Deze ferme aanpak van de Veiligheidsraad bracht de gemoederen in Saoedi-Arabië echter niet tot bedaren. Na overleg tussen de Verenigde Staten en Saoedi-Arabië werd besloten tot de inzet van Amerikaanse troepen ter bescherming van het Arabische schiereiland tegen mogelijke Iraakse agressie. Op 8 augustus maakte president George H.W. Bush zijn plannen voor Operatie Desert Shield aan het Amerikaanse volk bekend. Er zou een grootschalige troepenopbouw plaatsvinden in Saoedi-Arabië ter afschrikking van mogelijke Iraakse agressie. Daarnaast zouden de Amerikaanse troepen toezien op het naleven van de economische sancties.

Er werd tevens een ultimatum gesteld aan Irak: op 15 januari 1991 moesten de Iraakse troepen Koeweit hebben verlaten, anders zou er met geweld ingegrepen worden. Het ultimatum mocht niet baten. Op 17 januari 1991 begon de zeer succesvolle Operatie Desert Storm met een grootschalige luchtoorlog, gevolgd door een gronddoorlog, om Koeweit te ontzetten en Irak militair af te straffen. Op 27 februari verklaarde president Bush dat deze doelstellingen behaald waren, waarmee een klinkende overwinning voor de anti-Iraakse coalitie een feit was.

Deze anti-Iraakse coalitie bestond uit enkele tientallen verschillende landen, waaronder verschillende landen uit de Arabische wereld. Ook Nederland deed, op Amerikaans verzoek, op beperkte schaal mee aan verschillende onderdelen van deze Golfoorlog. Vooral het ministerie van Buitenlandse Zaken was voorstander van het leveren van een bijdrage aan de oorlogsinspanningen. Het Amerikaanse verzoek voor het leveren van een gevechtseenheid werd echter, vooral onder druk van de Defensie, afgewezen. De angst voor slachtoffers en het bezwaar dat het moeilijk zou worden om voldoende dienstplichtigen voor de missie bij elkaar te krijgen gaven hierin de doorslag.¹⁵⁹ In zijn memoires beklagde de toenmalig minister van Defensie Ter Beek zich over de bijna euforische reactie van Buitenlandse Zaken toen duidelijk werd dat Nederland direct bij Operatie Desert Storm betrokken raakte:

Ik zag geen enkele reden tot feestvieren. In de Golf zaten zeshonderd Nederlandse militairen aan boord van de marineschepen, in Turkije ruim tweehonderd militairen bij de Patriot-raketinstallaties aan de Turks-Iraakse grens. Wat zou er met hen gebeuren? Ik ergerde mij aan het gemak waarmee anderen over de uitzending van militairen dachten. Om goede sier te maken in Washington, Londen, Parijs en later ook Jeruzalem en Ankara was Buitenlandse Zaken voortdurend bereid een blik mariniers, F-16 vliegtuigen en noem het maar op open te trekken. Voor mij waren het

¹⁵⁸ E. O'Ballance, *The Second Gulf War* (Kent 1992) pp. 16-18.

¹⁵⁹ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 99.

bovenal mensen van vlees en bloed, goed getrainde en voor zulke missie opgeleide militairen, maar ook vaders, zonen en dochters, geliefden en partners.¹⁶⁰

Hieruit blijkt dat de positie van Buitenlandse Zaken sinds de Koude Oorlog maar weinig was veranderd. De inzet van de krijgsmacht was een goed instrument om de Nederlandse invloed te laten gelden. De bijdrage was uiteindelijk echter beperkt. Zo werden in augustus 1990 twee fregatten naar de Golf gestuurd om de boycot tegen Irak af te dwingen. Ook leverde Nederland Patriot-luchtverdedigingssystemen ter bescherming tegen mogelijke Iraakse wraakacties tijdens Desert Storm. De meest in het oog springende militaire bijdrage aan de golfcrisis kwam echter kort na Desert Storm, met de deelname aan Operatie Provide Comfort. Hiermee nam Nederland voor de eerste maal deel aan een humanitaire interventie.

3.2.1 *Operatie Provide Comfort en de Nederlandse bijdrage*

Nadat het Iraakse leger grotendeels was uitgeschakeld door de coalitie, kwamen de Koerden in Noord-Irak al snel in opstand. De verzwakking van de Iraakse staat verschaftte de Koerden immers een kans om een eigen staat te stichten. De Republikeinse Garde, de elite-eenheid van Saddam Hoessein, was echter nog intact en sloeg de opstand met grof geweld neer. Het op grote schaal doden van Koerdische burgers werd hierbij niet geschuwd. Duizenden Koerdische burgers vluchtten het berggebied tussen Irak en Turkije in, waar honderden burgers stierven aan onderkoeling, uitputting en ziekten.¹⁶¹

Het optreden ter bescherming van de Koerden in de nasleep van Desert Storm staat in scherp contrast met de louter verbale veroordeling van enkele jaren daarvoor. Frankrijk en Turkije (dat vreesde voor een vluchtelingen crisis en daarmee gepaarde instabiliteit aan de grenzen) namen op 5 april het initiatief tot het indienen van een resolutie bij de Veiligheidsraad. Hoewel humanitaire argumenten voor een interventie in Noord-Irak geen steun kregen van de overige leden van de Veiligheidsraad, werden andere argumenten wel steekhoudend bevonden. Turkije en Iran argumenteerden dat de grote vluchtelingenstroom een bedreiging van de veiligheid in de gehele regio vormde, waardoor ingrijpen door de Veiligheidsraad geautoriseerd en gelegitimeerd kon worden.¹⁶² Resolutie 688, die werd ingediend op 5 april 1991, verklaarde de Iraakse repressie van de Koerden een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid. In de resolutie werd de Iraakse regering opgeroepen de mensenrechtenschendingen onmiddellijk te beëindigen. Ook werden alle lidstaten en hulporganisaties opgeroepen om bij te dragen aan de hulpverlening.¹⁶³

Hoewel deze resolutie niet onder hoofdstuk VII van het Handvest viel en dus geen militaire interventie autoriseerde, zette het door het beroepen op de internationale vrede en veiligheid wel

¹⁶⁰ Ter Beek, *Manoeuvres*, p. 53.

¹⁶¹ Wheeler, *Saving Strangers*, p. 140-141.

¹⁶² Ibidem, pp. 142-143.

¹⁶³ Security Council, *Resolution 688, S/RES/688* (5 april 1991).

de deur open voor een dergelijke resolutie.¹⁶⁴ Het was echter niet voldoende om de Koerdische vluchtelingen ervan te overtuigen terug te keren naar hun huizen, aangezien in Noord-Irak eenheden van de Republikeinse Garde aanwezig waren. Aangezien een hulpoperatie in de bergen onmogelijk werd geacht door het onherbergzame terrein en Turkije niet bereid was de vluchtelingen op te nemen, werd besloten tot een drastischer maatregel. Op 16 april werd min of meer ad-hoc besloten tot het instellen van 'safe areas' in Noord-Irak inclusief een no-flyzone, waardoor de Koerden en de actieve hulporganisaties beschermd werden.¹⁶⁵ Deze safe areas zouden door een internationale troepenmacht worden afgedwongen. De soevereiniteit van Irak zou hiermee verregaand worden geschonden, en wel met een impliciete goedkeuring van de Veiligheidsraad. Aangezien deze interventie geen toestemming van de Iraakse staat had en werd uitgevoerd vanuit humanitaire beweegredenen, kan deze volgens de werkdefinitie van dit onderzoek als humanitaire interventie bestempeld worden.

Het Nederlandse aandeel in deze interventie was aanzienlijk. Op 19 april besloot de Nederlandse regering tot de uitzending van een geïntegreerde eenheid van vierhonderd mariniers en zeshonderd militairen van de landmacht. De landmachten eenheid was geïntegreerd en bestond uit een geneeskundige compagnie, een constructiecompagnie en een stafverzorgingscompagnie. Op 23 april 1991 begon trokken de eerste Nederlandse militairen de Turks-Iraakse grens over.¹⁶⁶ De militairen hadden hier als taak de safe areas te beveiligen met een minimum aan geweld, de begeleiding van de vluchtelingen naar de eigen woningen of de opvangkampen en de bouw van een opvangkamp in de safe area.¹⁶⁷ Het humanitaire werk ging de Nederlandse militairen goed af. De constructiecompagnie en het geniebataljon repareerden waterputten, zetten tentenkampen op en herstelden de civiele infrastructuur. Militaire geneeskundigen verzorgden samen met geneeskundigen van coalitiepartners gemiddeld achthonderd patiënten per dag.¹⁶⁸ De crisis werd in enkele weken met succes bezworen. Toenmalig minister Ter Beek stelt in zijn memoires dat hij trots was op de relatief grote Nederlandse bijdrage die zo kort na de Defensienota kon worden geleverd.¹⁶⁹

Toen de veiligheidssituatie was verbeterd en de meeste vluchtelingen uit de kampen huiswaarts waren gekeerd, gelastte de Nederlandse regering op 31 mei de terugkeer van de landmachtsoldaten. Op 22 juni werd ook het merendeel van de mariniers teruggetrokken. Een deel

¹⁶⁴ Wheeler, *Saving Strangers*, p. 146.

¹⁶⁵ Chesterman, *Just War of Just Peace?*, 198-199; Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, pp. 236-237.

¹⁶⁶ Nederlands Instituut voor Militaire Historie, 'Provide Comfort- operatie Haven' (26 mei 2010) <http://www.defensie.nl/binaries/defensie/documenten/brochures/2010/05/26/provide-comfort-operatie-haven/provide-comfort-operatie-haven.pdf> (versie 25 juli 2014), pp. 2-3.

¹⁶⁷ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 237.

¹⁶⁸ Nederlands Instituut voor Militaire Historie, 'Provide Comfort- operatie Haven', pp. 5-7.

¹⁶⁹ Ter Beek, *Manoeuvreren*, p. 106.

van de mariniers bleef achter als onderdeel van een coalitiebataljon dat stand-by bleef. Op deze wijze kon worden opgetreden bij een mogelijke verslechtering van de veiligheidssituatie.¹⁷⁰

3.2.2 *De besluitvorming omtrent Provide Comfort*

Wat waren echter de redenen achter de Nederlandse deelname aan Operatie Provide Comfort? De Nederlandse deelname aan de militaire operatie tegen Irak was beperkt, maar de deelname aan de humanitaire operatie in de nasleep van Desert Storm was noemenswaardig. Hoe valt deze aanzienlijke bijdrage te verklaren?

Op 18 april legde minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek de kwestie voor aan de Tweede Kamer, waarbij hij de situatie in Noord-Irak nader toelichtte en tevens vermeldde dat er een Amerikaans verzoek om een Nederlandse bijdrage op tafel lag. Van den Broek wilde met de Tweede Kamer over een mogelijke bijdrage beraadslagen.¹⁷¹ De reacties van de verschillende Kamerfracties waren eenduidig. Alle fracties waren voorstander van een militair ingrijpen in het licht van de tragedie die plaatsvond in Noord-Irak. Hierbij moeten worden vermeld dat D66, GroenLinks, SGP en GPV zich terdege bewust waren van de inbreuk op de soevereiniteit van Irak dat Provide Comfort zou vormen. Deze partijen vermeldden de 'kunstgreep' die de safe area's vormden met betrekking tot resolutie 688 allen in hun commentaar. De tegenstelling tussen soevereiniteit en humanitaire interventie werd echter weggewuifd. Eimert van Middelkoop, toekomstig minister van Defensie en toenmalig lid van het GPV stelde dat '(...) waar het onrecht ten hemel schreit, de enorme nood wetten [mag] breken of beter wellicht nieuwe regels [mag] creëren'.¹⁷² Ook de rol van de media in deze crisis werd in de Kamer genoemd. Meermaals werd tijdens de beraadslaging melding gemaakt van de verschrikkelijke televisiebeelden. Al met al was het parlementair draagvlak voor de operatie overweldigend. Over een mogelijk slechte afloop van de operatie werd amper gesproken.

Maar was dit alomtegenwoordige altruïsme van de Tweede Kamer ook de belangrijkste drijfveer van de regering? De Atlantisch georiënteerde minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek was immers groot voorstander van een sterke band met de Verenigde Staten. Een verzoek van de Verenigde Staten om een Nederlandse bijdrage zou Van den Broek niet zomaar weigeren. De vraag hoe Nederland zich zou hebben opgesteld zonder de voortrekkersrol van de Verenigde Staten in deze operatie is niet te beantwoorden, maar wel interessant. Wel kan worden gesteld dat het Amerikaanse verzoek om steun in elk geval een rol heeft gespeeld in de overweging tot deelname. De volgende militaire inzet om humanitaire redenen zou niet lang op zich laten wachten. In maart 1992 werden Nederlandse militairen uitgezonden naar het voormalige Joegoslavië, waar een grootschalige burgeroorlog was uitgebroken.

¹⁷⁰ Ibidem, p. 237.

¹⁷¹ 71^{ste} Vergadering, Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991 (18 april 1991), p. 3959.

¹⁷² 71^{ste} Vergadering, p. 3965.

3.3 De oorlogen in Joegoslavië

Joegoslavië had als federale socialistische staat, bestaande uit de deelrepublieken Slovenië, Kroatië, Bosnië-Herzegovina, Servië, Montenegro en Macedonië, een relatief vreedzame periode meegemaakt gedurende de Koude Oorlog. Hoewel Joegoslavië een mengelmoes van verschillende etniciteiten, religies en culturen was, wist president Josip Broz Tito het als geheel bij elkaar te houden. Door de 'Joegoslavische identiteit' te smeden wist Tito de etnische vijandigheden weg te nemen die de Balkan al eeuwenlang teisterden. Dit ambitieuze staatsvormingsproject was een succes: een vreedzame en zelfs harmonieuze co-existentie ontstond tijdens Tito's vijfendertigjarige regeerperiode.¹⁷³

Met de dood van Tito in 1981 begon de instorting van deze identiteitsconstructie. In 1986 kwam de 'Servische Vernieuwingsbeweging' op, waarmee het Servische nationalisme een vlucht nam. De opkomst van het Servische nationalisme beangstigde de Kroatische en Slovenische minderheden, die als reactie hierop een eigen vorm van nationalisme ontwikkelden, waardoor de spanningen in de federatie toenamen. Onder leiding van de nationalist Slobodan Milošević begon de deelrepubliek Servië te streven naar een 'Groot-Servië', bestaande uit Servië, Montenegro, stukken van Bosnië-Herzegovina en eventueel Macedonië. Milošević wierp zich op als beschermheer van de Serviërs.¹⁷⁴

De politieke koers die Servië binnen de federale staat volgde leidde onvermijdelijk tot een botsing met de Sloveense en Kroatische deelrepublieken, die naar meer onafhankelijkheid streefden. Op 25 juni 1991 verklaarden Slovenië en Kroatië zich onafhankelijk, waarna het door de Serviërs gedomineerde Joegoslavische Nationale Leger (JNA) ingreep. Het JNA richtte zich voornamelijk op Kroatië, aangezien zich daar een grote Servische minderheid bevond. Deze minderheid had zich tijdens het Kroatische afscheidingsproces al geroerd uit angst een tweederangs bevolkingsgroep te worden in de nieuwe Kroatische staat. Hierbij werden regio's die voornamelijk door etnische Serviërs werden bewoond onafhankelijk verklaard.¹⁷⁵ Na een half jaar van gevechten werd op 2 januari 1992 een wapenstilstand gesloten.

Milošević en het JNA waren ondertussen ook actief betrokken geraakt in de deelrepubliek Bosnië-Herzegovina, waar de Republika Srpska werd opgericht in de overwegend Servische gebieden van de deelrepubliek. Deze republiek bestond uit zes verschillende gebieden en de deelstaat waar overwegend Serviërs woonden. Om deze verschillende gebieden met elkaar te verbinden werden etnische zuiveringen en moordpartijen door de Servische nationalist niet geschuwd. Als reactie riepen de overwegend islamitische Bosniërs op 3 maart 1992 de Bosnische staat uit, waarna op 2 april de oorlog in Bosnië losbarstte. Internationale erkenning voor deze jonge

¹⁷³ Wheeler, *Saving Strangers*, p. 244.

¹⁷⁴ Wheeler, *Saving Strangers*, p. 244; T. de Zwaan en B.G.J. de Graaff, *Genocide en de crisis van Joegoslavië 1985-2005* (Amsterdam 2005), p. 116.

¹⁷⁵ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, pp. 260-261.

staat volgde al snel, waarbij de Europese Gemeenschap een voortrekkersrol speelde. Op 6 april 1992 volgde tenslotte de onafhankelijkheidsverklaring van de nieuwe Federale Republiek Joegoslavië (FRJ), bestaande uit Servië en Montenegro.¹⁷⁶ Met het uiteenvallen van de federatie was het geweld echter verre van afgelopen.

3.3.1 *Nederlands optreden in de crisis*

Al vanaf het begin van het geweld in Joegoslavië hielden voornamelijk Europese staten zich met de crisis bezig. De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) probeerde tijdens de oorlog tussen het JNA en Kroatië meermaals een staakt-het-vuren te bewerkstelligen, maar zonder succes. Frankrijk, gesteund door Duitsland, Italië en ook Nederland, stelde in 1991 een peacekeeping-missie voor.¹⁷⁷ Vooral Groot-Brittannië bood hier echter weerstand tegen. Op 25 september 1991 werd uiteindelijk via de Veiligheidsraad met resolutie 713 een wapenembargo opgelegd.¹⁷⁸ Van een humanitaire interventie om de etnische zuiveringen en andere mensenrechtenschendingen aan te pakken was geen sprake.

De wapenstilstand in Kroatië die op 2 januari 1992 werd gesloten, had wel succes. De Servische minderheid had immers grote stukken van de jonge Kroatische staat verkregen, waardoor Milošević zijn doel in Kroatië had bereikt. Het staakt-het-vuren werd gecontroleerd door een peacekeeping-missie onder de vlag van de Verenigde Naties. Deze peacekeeping-missie, opgericht onder resolutie 743 van de Veiligheidsraad, kreeg de naam United Nations Protection Force (UNPROFOR). Nederland leverde aan de operaties in Kroatië geen bijdrage in de vorm van gevechtseenheden. Hoewel Nederland achthonderd militairen had aangeboden, wenste de VN hier geen gebruik van te maken. Een belangrijke reden hiervoor was de Servische beschuldiging dat Nederland zich als toenmalig voorzitter van de Europese Gemeenschap partijdig had getoond in het conflict.¹⁷⁹ Wel werd op verzoek van de VN een verbindingseenheid van driehonderd man naar Sarajevo gestuurd, om de communicatie tussen de verschillende VN-hoofdkwartieren te verzorgen. Na enkele vragen van de vaste Kamercommissies voor Defensie en Buitenlandse Zaken over de veiligheid en het mandaat werd volmondig ingestemd met deze uitzending.¹⁸⁰ Op 6 april 1992 waren alle militairen ter plaatse gearriveerd.

Terwijl de situatie in Kroatië stabiliseerde, escaleerde de situatie in Bosnië. Zoals vermeld probeerden Bosnisch-Servische paramilitairen en Servische militairen van het JNA hier de verschillende gebieden van de Republika Srpska met geweld te verbinden. De moslims moesten hierbij uit de beoogde gebieden worden verwijderd. Gedurende heel het jaar 1992 voerden de

¹⁷⁶ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 261.

¹⁷⁷ Wheeler, *Saving Strangers*, p. 246.

¹⁷⁸ Security Council, *Resolution 713, S/RES/713* (25 september 1991).

¹⁷⁹ J.C.H. Blom (ed.), *Srebrenica, een 'veilig gebied'. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area* (Amsterdam 2002), pp. 498-508.

¹⁸⁰ *Rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen*, Kamerstuk 26454 nr. 8, vergaderjaar 1999-2000 (4 september 2000), pp. 94-95.

Bosnische Serviërs in grote delen van Bosnië etnische zuiveringen uit om dit doel te bereiken. Door deze Bosnisch-Servische offensieven werden gebieden met een overwegende moslimbevolking afgesneden van de rest van Bosnië. Daarbij lag de hoofdstad van de nieuwe Bosnische staat, Sarajevo, onder een bloedig beleg van troepen van de Republika Srpska.

De aandacht voor de crisis binnen de westerse landen was aanvankelijk beperkt, maar de media-aandacht nam gestaag toe.¹⁸¹ Met het toenemen van de media-aandacht nam ook de Amerikaanse betrokkenheid toe. Over actief militair optreden in Bosnië werd door de westerse landen echter niet gepeinsd. Slechts weinig landen wilden hun handen branden aan het gecompliceerde conflict. Wel werd het UNPROFOR-operatiegebied op 8 juni 1992 met resolutie 758 van de Veiligheidsraad uitgebreid naar Bosnië. De resolutie mandateerde UNPROFOR om humanitaire assistentie te verlenen in Bosnië en vergrootte de omvang van de vredesmacht.¹⁸² De resolutie bood echter geen concrete mogelijkheden om het bloedvergieten te beëindigen.

Kort na resolutie 758 werd binnen de Nederlandse krijgsmacht geïnventariseerd wat Nederland zou kunnen bijdragen aan de humanitaire hulpverlening in Bosnië. Er werd een aanbod gedaan in de vorm van een F-27 transportvliegtuig en een transporteenheid met een dertigtal vrachtwagens en 120 militairen. Omdat de veiligheidssituatie echter slecht was en er geen voorzieningen konden worden getroffen voor de veiligheid van Nederlandse personeel, werd dit aanbod eind juli weer ingetrokken.¹⁸³ De Tweede Kamer eiste hierop dat Nederland een daad moest stellen. Verschillende Kamerleden verschenen in de media met suggesties voor de inzet van nieuwe militaire eenheden.¹⁸⁴ De wil om iets te doen groeide. Toen de NAVO en de West-Europese Unie in juli 1992 begonnen met het militair afdwingen van een handelsembargo tegen de FRJ, leverde de marine al snel een fregat en twee P3C Orion-patrouillevliegtuigen.¹⁸⁵ Dit handelsembargo werd mogelijk gemaakt door resolutie 757 van de Veiligheidsraad¹⁸⁶ dat op 30 mei 1992 mede door Amerikaanse inspanning werd aangenomen.¹⁸⁷ Met resolutie 757 werd een indrukwekkend pakket sancties opgelegd. Im- en export, in- en uitgaand verkeer en financiële transacties werden bijna geheel verboden. Ook alle wetenschappelijke, culturele en sportieve contacten werden verbroken, evenals de meeste diplomatieke betrekkingen. Alleen de handel in medicijnen en voedsel met de FRJ bleef mogelijk.

De westerse aandacht voor de oorlog in Bosnië intensiverde na de gebeurtenissen van 6 augustus 1992, toen beelden van het Servische strafkamp Trnopolje naar buiten kwamen. Het effect was verpletterend. De beelden toonden gelijkenissen met de holocaust, waardoor de roep om

¹⁸¹ Wheeler, *Saving Strangers*, p. 250.

¹⁸² Security Council, *Resolution 758, S/RES/758* (8 juni 1992).

¹⁸³ *Rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen*, Kamerstuk 26454 nr. 8, vergaderjaar 1999-2000 (4 september 2000), p. 98.

¹⁸⁴ Ter Beek, *Manoeuvreren*, p. 174.

¹⁸⁵ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, pp. 282-283.

¹⁸⁶ Security Council, *Resolution 757, S/RES/757* (30 mei 1992).

¹⁸⁷ Blom (ed.), *Srebrenica, een 'veilig gebied'*, p. 565.

militaire interventie vanuit de media sterker werd.¹⁸⁸ Ook in de Tweede Kamer was de invloed van de beelden merkbaar. Het merendeel van de Kamerleden keerde vervroegd terug van de zomervakantie voor een debat over de kwestie op 14 augustus. Het debat was emotioneel en toonde wederom een grote dadendrang vanuit het parlement. De regering was hier diep van onder de indruk. Na het Kameroverleg en het aannemen van resolutie 770 door de Veiligheidsraad, die de militaire bescherming van humanitaire hulpkonvoeien mogelijk maakte, streefde de regering de zo spoedig mogelijke uitvoering van deze resolutie na.¹⁸⁹

Resolutie 770 veranderde het karakter van de UNPROFOR-missie in Bosnië door het toevoegen van een militaire component. In de resolutie werd benadrukt dat de situatie in Bosnië een bedreiging vormde voor de internationale vrede en veiligheid. Daarbij werd hoofdstuk VII van het handvest aangehaald, waarmee staten werden gemandateerd om 'all necessary means' in te zetten voor het veilig leveren van humanitaire hulp.¹⁹⁰ Dit betekende echter niet dat UNPROFOR een humanitaire interventie ging uitvoeren. Het operatiegebied was immers Bosnië-Herzegovina, en de internationaal erkende regering van deze soevereine staat stemde in met deze missie. Desalniettemin was dit de eerste maal dat de Veiligheidsraad staten autoriseerde om humanitaire hulpverlening desnoods met geweld af te dwingen. Ook betekende het een eerste stap naar de inzet van geweld om regelingen af te dwingen.¹⁹¹ Nederland droeg aan deze vernieuwde missie twee transportcompagnieën bij. Deze eenheid zou samenwerken met één Belgische transportcompagnie, waardoor een volledige transporteenheid van 560 man ontstond. Ook de staf werd geleverd door Nederland. De transporteenheden werden beschermd door infanteristen van UNPROFOR van verschillende nationaliteiten.¹⁹² Deze transportcompagnieën leverden een belangrijke bijdrage aan de humanitaire hulpverlening in Bosnië, met name tijdens de winter van 1992-1993, toen honderdduizenden Bosnische moslims in door Bosnisch-Servische militairen belegerde gebieden dreigden te verhongeren. Critici stellen echter dat de VN tegelijkertijd geen antwoord had op de etnische zuiveringen en beschietingen op deze belegerde gebieden.¹⁹³

Het transporteren van de goederen was niet zonder gevaar. De bescherming van de vrachtwagens door UNPROFOR-militairen kon niet verhinderen dat de konvoeien regelmatig onder vuur kwamen te liggen. Daarnaast probeerden de Bosnische Serviërs de hulpgoederen doormiddel van *roadblocks* tegen te houden, om zo hun etnische zuiveringen te bespoedigen. Hierbij werd regelmatig een deel van de lading opgeëist als tol. Ondanks de bepalingen van resolutie 770

¹⁸⁸ P.A.M. Malcontent, 'De CNN-factor. Humanitaire interventie en de macht van de massamedia', in: D. Hellema en H. Reiding (eds.), *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amersfoort 2004), pp. 135-159, p. 150.

¹⁸⁹ Blom (ed.), *Srebrenica, een 'veilig gebied'*, p. 671.

¹⁹⁰ Security Council, *Resolution 770, S/RES/770* (13 augustus 1992).

¹⁹¹ Wheeler, *Saving Strangers*, p. 252.

¹⁹² Ministerie van Defensie, 'Het Nederlandse aandeel in UNPROFOR' (8 juli 2010) <http://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/inhoud/missie-overzicht/1992/united-nations-protection-force-unprofor-en-de-united-nations-peace-forces-unpf/nederlands-aandeel> (versie 27 juli 2014).

¹⁹³ Wheeler, *Saving Strangers*, p. 252.

gebruikten de UNPROFOR-militairen zo weinig mogelijk geweld. Met enig oponthoud kwam nu tenminste een deel van de hulpgoederen aan, terwijl UNPROFOR slachtoffers bespaard bleef.¹⁹⁴ De Bosnische Serviërs leken weinig onder de indruk van de nieuwe mogelijkheden tot optreden. De mogelijkheid tot het gebruik van geweld bleek in de praktijk een papieren recht, aangezien er weinig gebruik van werd gemaakt.

Een vliegverbod boven Bosnië, ingesteld op 7 oktober 1992 met resolutie 781¹⁹⁵ resulteerde ook niet in een vermindering van de beschietingen. Het vliegverbod werd immers niet nageleefd door de Serviërs. Pas op 31 maart 1993 nam de Veiligheidsraad resolutie 816¹⁹⁶ aan, waarmee staten werden geautoriseerd om het vliegverbod daadwerkelijk militair af te dwingen. De NAVO nam deze taak onder leiding van de Verenigde Staten op zich en verzocht Nederland om een bijdrage. Dit verzoek willigde Nederland in, waarbij Nederland de grotere Amerikaanse betrokkenheid in Bosnië toejuichte.¹⁹⁷ De bijdrage van Nederland kwam in de vorm van achttien F-16's met driehonderd man ondersteunend personeel. In het overleg over deze bijdrage tussen de regering en de Kamer van 8 april 1993 was het enthousiasme van de woordvoerders matig. Zo beschreef VVD'er De Blaauw de missie met de woorden 'komt te laat en biedt te weinig'.¹⁹⁸ Ook noemde minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek het 'dwaas' dat de VN een vliegverbod afkondigde zonder het te kunnen afdwingen.¹⁹⁹ De algemene bereidheid van het parlement om deel te nemen aan deze missie ging hand in hand met het gevoel dat er meer kon en had kunnen gebeuren.

Tegen het einde van 1992 gingen in de internationale gemeenschap steeds meer stemmen op om tot het gebruik van het luchtwapen over te gaan om de oorlog in Bosnië te beëindigen. Groot-Brittannië en Frankrijk waren hier echter mordicus tegen, aangezien op luchtaanvallen represailles zouden kunnen volgen tegen de UNPROFOR-militairen. De Verenigde Staten stelden 'lift and strike' voor, waarbij de UNPROFOR militairen vóór het uitvoeren van luchtaanvallen geëvacueerd zouden worden. De Britten en de Fransen waren echter voorstander van een andere aanpak, namelijk het sturen van grondtroepen ter verdediging van de bevolking. Hier waren de Verenigde Staten het echter mee oneens. President Clinton vond de risico's van een nieuw Vietnam te hoog en was ervan overtuigd dat hier geen draagvlak onder de Amerikaanse bevolking voor zou zijn.²⁰⁰ De discussie over de aanpak van de oorlog was door dit meningsverschil verlamd. Het uitblijven van een doorbraak in de onderhandelingen over een vredesplan gedurende de eerste maanden van 1993

¹⁹⁴ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 104, p. 270.

¹⁹⁵ Security Council, *Resolution 781*, S/RES/781 (9 oktober 1992).

¹⁹⁶ Security Council, *Resolution 816*, S/RES/816 (31 maart 1993).

¹⁹⁷ Blom (ed.), *Srebrenica, een 'veilig gebied'*, p. 869.

¹⁹⁸ *De situatie in Joegoslavië*, Kamerstuk 22181 nr. 49, Verslag van een mondeling overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993 (8 april 1993) p. 6.

¹⁹⁹ *De situatie in Joegoslavië*, p. 6.

²⁰⁰ Wheeler, *Saving Strangers*, pp. 252-253.

maakte de situatie in Bosnië nog uitzichtlozer. Daarnaast konden de onderhandelaars ook geen troepenmacht bij elkaar krijgen om het vredesplan te implementeren.²⁰¹

Bij een debat over de situatie in Joegoslavië in de Tweede Kamer op 9 maart kwam de bereidheid tot het leveren van een bijdrage echter naar voren. Ook Buitenlandse Zaken was, evenals bij eerdere vredesoperaties, groot voorstander van het leveren van een aanzienlijke bijdrage.²⁰² Binnen Defensie waren echter bezwaren. Door onder andere de grote hervormings- en bezuiningsoperatie en de hoeveelheid reeds uitgezonden militairen was het praktisch onmogelijk om troepen beschikbaar te stellen voor peacekeeping in Bosnië. De krijgsmacht zat aan haar limiet, mede door een grote deelname aan de vredesmissie in Cambodja.²⁰³ Minister Ter Beek was met name tegen de inzet van de pas opgerichte mobiele brigade omdat de herstructurering nog in volle gang was. Het eerste luchtmobiele bataljon zou pas in november operationeel zijn.²⁰⁴ Tegelijkertijd werd in de loop van april 1993 duidelijk dat het vredesplan niet ondertekend zou worden door de strijdende partijen. Een mogelijke implementatiemacht was hiermee van tafel.

Ondertussen laaide het geweld in Bosnië in maart 1993 weer op. Sarajevo werd hevig beschoten en de verschillende geïsoleerde moslimgebieden kwamen verder onder vuur te liggen. De Bosnische Serviërs hielden een aantal steden omsingeld, waaronder Srebrenica. De humanitaire situatie werd in de belegerde moslimenclaves onhoudbaar doordat de Bosnische Serviërs honger als wapen gebruikten. Binnen de internationale gemeenschap groeide de angst dat een massamoord op 25.000 mensen in Srebrenica op handen was. Als reactie hierop ondernam de Veiligheidsraad stappen onder hoofdstuk VII van het Handvest. Srebrenica werd op 16 april tot een safe area uitgeroepen en zou door een contingent blauwhelmen gewapenderhand worden beschermd.²⁰⁵ Op 6 mei 1993 werden ook vijf andere steden in Bosnië door de Veiligheidsraad tot safe area verklaard, te weten Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde en Bihac. Het concept van Provide Comfort werd hiermee voor de tweede maal ingezet.

Tijdens een ministerraadvergadering op 3 mei werd overlegd over een mogelijke Nederlandse bijdrage aan de verdediging van de safe area's. Het was toen al duidelijk dat er meer safe area's zouden worden ingesteld. Minister Ter Beek stelde tijdens dit overleg dat de vliegtuigen die het vliegverbod afdwingen konden worden ingezet voor bombardementsmissies. Daarnaast kon er een extra logistieke eenheid worden geleverd ter ondersteuning van de vredesmacht.²⁰⁶ Meer was volgens de minister van Defensie nog steeds niet mogelijk. Tijdens een overleg met de Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op 6 mei kwam duidelijk naar voren dat de

²⁰¹ Blom (ed.), *Srebrenica, een 'veilig gebied'*, pp. 952-953.

²⁰² Ter Beek, *Manoevreren*, pp. 178-179.

²⁰³ Nederland nam in 1992 en 1993 met ruim 2600 militairen deel aan een grootschalige vredesmissie in Cambodja, waar onder de auspiciën van de Verenigde Naties een verandering in het regime plaatsvond. Deze vredesmacht, *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC) genaamd, nam tijdens de transitie het bestuur van Cambodja op zich.

²⁰⁴ Blom (ed.), *Srebrenica, een 'veilig gebied'*, p. 883.

²⁰⁵ Security Council, *Resolution 816, S/RES/816* (16 april 1993).

²⁰⁶ *Rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen*, p. 117.

Kamerleden de inzet van grondtroepen verlangen. De voorkeur lag hierbij bij de inzet van de Luchtmobiele Brigade. Toen minister Ter Beek zich bleef verzetten nam de Tweede Kamer op 9 mei met grote meerderheid de motie-Van Traa/Van Vlijmen aan. De motie 'verzoekt regering de Luchtmobiele Brigade ook geschikt te maken voor optreden in voorzienbare VN-operaties door operationele bataljons zo snel mogelijk tevens een adequate training en opleiding met zwaarder materieel te geven, waaronder pantservoertuigen'.²⁰⁷ Het was duidelijk dat hiermee de inzet in Bosnië werd bedoeld. Ter Beek besloot aan de motie gehoor te geven en gaf opdracht tot het gereed maken van de Luchtmobiele Brigade voor een uitzending.

3.3.2 *Srebrenica en de overgang naar peace enforcement*

Begin september bood minister Ter Beek de secretaris-generaal van de VN het eerste luchtmobiele bataljon aan, waarmee Nederland de eerste lidstaat werd die gevechtstroepen voor Bosnië toezegde. Het luchtmobiele bataljon zou inclusief logistieke component worden uitgezonden. Boutros-Ghali wilde deze militairen inderdaad inzetten voor de bescherming van de safe area's. Hiervoor waren uiteindelijk veel te weinig militairen beschikbaar. De secretaris-generaal had om 34.000 blauwhelmen gevraagd, waarvan hij er minder dan 3.500 kreeg.²⁰⁸ Er waren te weinig militairen aanwezig voor de geloofwaardige verdediging van alle safe area's. Er werd gehoopt dat de aanwezigheid van de blauwhelmen afdoende zou zijn om agressors af te schrikken. Als dit zou mislukken, zou er luchtsteun kunnen worden ingeroepen. In maart 1994 kwamen de eerste luchtmobiele soldaten in de enclave Srebrenica terecht om een Canadese eenheid af te lossen. Veertigduizend moslims zaten hier opeengepakt terwijl ze waren omsingeld door het Bosnisch-Servische leger onder leiding van de beruchte generaal Ratko Mladić.²⁰⁹

De Nederlandse militairen in Srebrenica, kortweg Dutchbat genoemd, waren aan de grillen van de Serviërs overgeleverd. Verschillende incidenten deden zich voor, waaronder vier mijnongevallen in augustus 1994 en de dodelijke beschieting van een observatiepost op 29 maart 1995 waarbij een militair sneuvelde. De definitieve escalatie van de situatie rond Srebrenica begon echter op 26 mei 1995, toen de Bosnische Serviërs als reactie op NAVO-bombardementen de enclave hermetisch afsloten van de buitenwereld. Op de afsluiting volgde de overname van de zuidelijke observatiepost Echo op 3 juni. Een volgende aanval op de enclave vond plaats op 6 juli. Hoewel in eerste instantie werd gedacht dat het slechts een aanval was op een strategisch gelegen weg ten zuiden van Srebrenica, bleek al snel dat Mladić de gehele enclave wilde veroveren. Op 11 juli slaagden de Bosnisch-Servische troepen hierin. Srebrenica was gevallen zonder dat een schot werd gelost.²¹⁰ De luchtsteun was nooit gekomen, mede door de verwarrende commandostructuur

²⁰⁷ *Prioriteitennota. Motie van de leden van Traa en van Vlijmen*, kamerstuk 22975 nr. 22, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993 (9 mei 1993).

²⁰⁸ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, 112.; Wheeler, *Saving Strangers*, p. 254.

²⁰⁹ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, pp. 112-113.

²¹⁰ Ministerie van Defensie, 'Het Nederlandse aandeel in UNPROFOR'.

en het ontbreken van een 'smoking gun' van de Bosnische Serviërs. Deze smoking gun, zoals een vurende tank, was nodig om luchtsteun te autoriseren. De Bosnische Serviërs vermeden het gebruik van zware wapens om UNPROFOR geen reden tot de inzet van luchtsteun te geven. Volgens de perssamenvatting van het NIOD-rapport gebeurde in de besluitvorming omtrent het gebruik van luchtsteun in het klein wat met het beleid in het groot al jaren gebeurde: er werd doorgemodderd.²¹¹

De gevolgen van de val van de enclave waren verschrikkelijk. Twintigduizend vrouwen, kinderen en bejaarden werden door de soldaten van Mladić afgevoerd. De moslimmannen die in de enclave waren achtergebleven, werden tussen 13 en 19 juli door de Serviërs om het leven gebracht. De meer dan zeventigduizend jongens en mannen werden met bussen naar executieplaatsen gebracht en daar met vuurwapens geëxecuteerd en in massagraven geworpen. De grootste massamoord in Europa sinds de Tweede Wereldoorlog was een feit.²¹² De nachtmerrie was werkelijkheid geworden.

Srebrenica bleek echter ook Mladić' grootste misstap te zijn. De internationale gemeenschap kon de moord op duizenden moslimmannen niet door de vingers zien. De Verenigde Staten, die zeer terughoudend waren geworden na een mislukte operatie in Somalië in 1993, zetten hun bezwaren opzij. Militaire middelen moesten de partijen naar de onderhandelingstafel dwingen. Gelijktijdig sloten de Kroaten en de Bosniërs een ad hoc coalitie om de troepen van Mladić slag toe te brengen. Het grondoffensief verliep voortvarend, waardoor de Bosnische Serviërs binnen enkele weken in het defensief waren gedwongen.²¹³ Toen een mortieraanval door Bosnische Serviërs op een markt in het centrum van Sarajevo op 28 augustus 1995 aan 37 mensen het leven kostte, was voor de NAVO de maat vol. Met het argument dat de NAVO was geautoriseerd tot reageren op aanvallen op de safe area's, werd begonnen aan een serie luchtaanvallen tegen Bosnisch-Servische doelen.²¹⁴ Deze luchtcampagne droeg de naam Operatie Deliberate Force. Het Bosnisch-Kroatische grondoffensief gecombineerd met luchtaanvallen van de NAVO had succes. Op 10 oktober ging een wapenstilstand in, gevolgd door onderhandelingen en de ondertekening van het Dayton-akkoord op 14 december 1995. De implementatie van het akkoord werd gecontroleerd door een internationale troepenmacht, de Implementation Force (IFOR). Onder leiding van de NAVO droegen naast NAVO-verdragslanden onder andere ook Egypte, Rusland en Pakistan troepen en materieel bij aan deze missie.

²¹¹ NIOD, 'Perssamenvatting rapport', <http://www.niod.knaw.nl/nl/srebrenica-rapport/perssamenvatting-rapport> (versie 28 juli 2014).

²¹² M. Mennecke, 'Genocidal Violence in the Former Yugoslavia: Bosnia Herzegovina and Kosovo', in: S. Totten en W.S. Parsons (eds.), *Century of Genocide. Critical Essays and Eyewitness Accounts* (New York 2009) pp. 423-463, p. 427.

²¹³ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 124.

²¹⁴ Wheeler, *Saving Strangers*, p. 255.

3.3.3 De eerste maanden na Srebrenica

Al snel na de val van de enclave werden er in de Tweede Kamer en de pers vragen gesteld over het optreden van Dutchbat in Srebrenica. In de dagen na de val van de enclave kwam steeds meer bewijs aan het licht van de moordpartijen en verondersteld passief en zelfs laf optreden van de Nederlandse militairen. De beelden van bataljonscommandant Karremans die een glaasje dronk met Mladić waren bepaald niet positief voor het imago van het Nederlandse optreden. Na het eerste rapport van een onderzoekscommissie van Defensie uit oktober 1995 bleven prangende vragen onbeantwoord. Waarom hadden de soldaten niet meer gedaan? Waarom gebruikte de eenheid niet de beschikbare antitankwapens en mortieren tegen de Bosnische Serviërs?²¹⁵ Een pikant feit is dat vooral het ministerie van Defensie en Dutchbat zelf verwijten werden gemaakt, terwijl Buitenlandse Zaken, dat had aangedrongen op een grotere betrokkenheid in Bosnië, buiten schot bleef.²¹⁶

In 1996 werd uiteindelijk besloten tot het instellen van een onderzoek om definitief alle vragen te beantwoorden. Het onderzoek zou worden uitgevoerd door het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie, het NIOD. Het 3.500 pagina's tellende rapport verscheen uiteindelijk in 2002 en was kritisch over het handelen van de Nederlandse regering. Er werd gesteld dat het Nederlandse beleid zich liet leiden door moraliteit, waardoor het gedrag van de strijdende partijen werd veronachtzaamd. Dutchbat werd volgens het NIOD opgescheept met een missie zonder helder mandaat. Het gebied werd omschreven als een 'safe area' zonder een duidelijke definitie van dit begrip. Er moest vrede worden gehandhaafd waar geen vrede was en er was onvoldoende informatie ingewonnen. De militairen zouden onvoldoende zijn opgeleid voor deze taak en zijn verstoken van militair-politiek inlichtingenwerk om de intenties van de strijdende partijen te peilen. Het vertrouwen in de bereidheid om het luchtwapen in te zetten werd door het NIOD beschreven als ongefundeerd. Dit was gebleken bij het uitblijven van de luchtsteun. Tenslotte was er geen duidelijk vertrekstrategie.²¹⁷ Het rapport schetst het beeld van de Nederlandse soldaten als slecht uitgeruste blauwhelmen die waren ingezet op een plek waar er geen vrede was om te handhaven. De regering kwam naar voren als hoofdschuldige.

Ondanks het debacle van Srebrenica en de vraagtekens die werden gezet bij het Nederlands optreden, bleef de Nederlandse publieke opinie onverminderd positief over het bijdragen aan vredesoperaties. Integendeel, een opiniepeiling eind 1995 liet zelfs een toename zien in het percentage Nederlanders dat positief tegenover deelname stond.²¹⁸ Ook bleven vredesoperaties als hoofdtaak van de krijgsmacht overeind. Desondanks betekende Srebrenica een nationaal trauma voor Nederland. Er was een grote smet op het Nederlandse blazoen gekomen, aangezien Dutchbat

²¹⁵ C. Klep, 'Peacekeepers in a warlike situation: The Dutch experience.', in: E.A. Schmidl (ed.), *Peace operations between peace and war* (Wenen 1998), pp. 59-68, p. 65.

²¹⁶ Hellema, *Nederland in de wereld*, p. 368.

²¹⁷ NIOD, 'Perssamenvatting rapport'.

²¹⁸ C. Klep, 'Peacekeepers in a warlike situation', p. 67.

niets had kunnen doen om de massamoord te voorkomen. De algehele bereidheid tot deelname aan vredesmissies bleef bestaan, maar het spook van Srebrenica zou nog lang in de besluitvorming rondwaren.

Ook de Nederlandse regering bleek kort na Srebrenica bereid om wederom een bijdrage te leveren aan operaties in Bosnië. Op 2 november 1995 werd overleg gevoerd met de vaste Kamercommissies voor Defensie en Buitenlandse Zaken over het leveren van een bijdrage aan IFOR. In dit overleg kwamen enkele belangrijke punten naar voren, waaruit meer gereserveerdheid bleek. Zo stelde minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo dat het mogelijk moest zijn om effectief militair op te treden, zo nodig door middel van enforcement, om de vredesakkoorden af te dwingen. Daarnaast zei Van Mierlo dat 'bij een eventueel besluit tot uitzending de regering in ieder geval [zal] meewegen of er een duidelijk mandaat is, afkomstig van de VN, met de mogelijkheid van enforcement en of er sprake is van een eenduidige commandostructuur. De recente ervaringen in voormalig Joegoslavië hebben eens te meer het belang van het laatste aangetoond'.²¹⁹ De VVD nam hier zelfs geen genoegen mee, en stemde niet in met deelname 'wanneer niet aan een aantal keiharde voorwaarden is voldaan: VN-mandaat, deelname van de VS, eenduidig commando, goede rules of engagement (ROE's) en een niet ingrijpen van de VN in besluitvorming ter plekke om een situatie als bij Srebrenica te voorkomen'.²²⁰ De verschillende fracties waren het hier allen mee eens, waarop minister Van Mierlo dit nogmaals bevestigde. Bij de besluitvorming tot deelname aan IFOR leken bereidheid tot deelname en een kritischer houding hand in hand te gaan.

Het mandaat van IFOR werd geschikt bevonden, vooral door het 'groene' karakter van de missie die ditmaal onder de commandostructuur van de NAVO zou plaatsvinden. Ook de deelname van de Verenigde Staten en Rusland werden toegejuicht. Er moest worden toegezien op de naleving van de Dayton-akkoorden, waarmee Bosnië werd verdeeld onder de voormalige strijdende partijen. Bij het uitbreken van vijandigheden mocht IFOR geweld gebruiken. Nederland zou voor IFOR gedurende een jaar 2100 militairen leveren in twee rotaties van zes maanden. De grootte van de internationale troepenmacht, zestigduizend man met zware wapens en luchtsteun, maakte van IFOR een robuuste missie.²²¹ IFOR liep van 20 december 1995 tot 20 december 1996. Hierna werd overgegaan op een kleinere Stability Force (SFOR), welke op 2 december 2004 afliep. Nederlandse militairen namen in verschillende functies deel aan beide missies. De Nederlandse bijdrage aan beide missies bestond in totaal uit 27.734 uitgezonden militairen.²²²

²¹⁹ ²¹⁹ *De situatie in voormalig Joegoslavië*, Kamerstuk 22181 nr. 141, Verslag van een algemeen overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996 (2 november 1995) p. 2.

²²⁰ *Ibidem*, p. 5.

²²¹ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 319.

²²² Ministerie van Defensie, 'Factsheet Nederlandse militaire inzet in Bosnië-Herzegovina' (1 november 2011) <http://www.defensie.nl/binaries/defensie/documenten/brochures/2011/10/28/factsheet-nederlandse-militaire-inzet-in-bosnie-herzegovina/factsheet-nederlandse-militaire-inzet-in-bosnie-herzegovina.pdf> (versie 29 juli 2014).

IFOR en SFOR bleken een succes. Het mandaat van deze missie was veel robuuster dan het mandaat van het 'blauwe' UNPROFOR. Situaties zoals in Srebrenica leken al bij voorbaat uitgesloten. Na Srebrenica leken blauwe missies op hun retour. De voorkeur werd nu gegeven aan robuuste missies onder leiding van de NAVO. Niet alleen zou de kans op een nieuw Srebrenica hiermee kleiner worden, ook het aanzien van Nederland als lid van het bondgenootschap zou verhoogd worden.²²³ Al met al betekende Srebrenica een cesuur in het Nederlandse beleid met betrekking tot deelname aan vredesmissies. De bereidheid bleef, maar met de nodige mitsen en maren.

3.4 Het Nederlandse beleid in de vroege jaren negentig

De eerste jaren na de Koude Oorlog waren jaren waarin de wereld sterk veranderde. Gelijktijdig veranderde het Nederlandse beleid, maar bleven ook de aloude reflexen van de Koude Oorlog bestaan. Bij Buitenlandse Zaken bleef het traditionele atlanticisme bestaan. Een voortzetting van het beleid van de Koude Oorlog is hier zichtbaar. De grote bereidheid om de krijgsmacht in te zetten in dienst van de Verenigde Naties en de NAVO is terug te zien in het aanbieden van militairen voor verschillende crisisbeheersingsoperaties. Juridische argumenten over de inbreuk op soevereiniteit speelden geen rol. Bondgenootschappelijke verplichtingen en verzoeken van de VN waren daarentegen wel factoren van invloed. Vredesoperaties werden veelvuldig door de Verenigde Naties op stapel gezet, voornamelijk door de nieuwe verhoudingen in de wereld.

Defensie was hier wat terughoudender in, waarin een voortzetting van het beleid van de Koude Oorlog kan worden gezien. Desalniettemin bestond er binnen Defensie het besef dat er nieuwe prioriteiten ontstonden. Vredesoperaties werden door de Defensienota van 1991 en de Prioriteitennota van 1993 tot hoofdtak van de krijgsmacht benoemd. Verregaande herstructureringen waren het gevolg, waarmee de krijgsmacht klaar werd gemaakt voor de nieuwe tijd. Vredesoperaties zijn op deze wijze voor een belangrijk deel het bestaansrecht van de krijgsmacht gaan vormen.

De rol van de Tweede Kamer in de besluitvorming over vredesmissies werd groter. In de Tweede Kamer speelde het atlanticisme echter minder. De verschrikkingen van onder ander Noord-Irak en de Balkan en de wens om daar wat aan te doen waren redenen voor het parlement om aan te dringen op de inzet van de krijgsmacht. Juridische argumenten speelden ook hier amper een rol. De positie van de Kamer in de besluitvorming werd vastgelegd in de verschillende noties die uitmondde in het opstellen van het toetsingskader van 1995, waarmee de rol van de Kamer in de besluitvorming geleidelijk aan groter en concreter werd.

De eerste succesvolle humanitaire interventie kwam in de vorm van Provide Comfort, waar de krijgsmacht werd ingezet om de Koerdische bevolking te ondersteunen en beschermen.

²²³ C. Klep, *Somalië, Rwanda, Srebrenica. De nasleep van drie ontspoorde vredesmissies* (Amsterdam 2008), p. 270.

Altruïsme van de Tweede Kamer en de neiging tot profileren en bewijzen van Buitenlandse Zaken gingen hier hand in hand in de besluitvorming. Humanitaire hulpverlening bleek de krijgsmacht in deze operatie goed af te gaan. Het concept van de safe area's werkte uitstekend in de Iraakse context. In het voormalige Joegoslavië liep het echter minder voorspoedig. Ook hier was de bereidheid van het parlement en de regering om in te grijpen groot, waarbij wederom het profileren in VN-verband en altruïsme de boventoon voerden. De krijgsmacht raakte gaandeweg de oorlog in Bosnië steeds verder betrokken bij UNPROFOR, uitmondend in het debacle van Srebrenica. De massamoord, waarbij Nederland betrokken was, werd gewijd aan slechte besluitvorming, onvoldoende voorbereiding en een onduidelijk mandaat. Srebrenica trok diepe sporen in het Nederlandse beleid. De regering was nadien een stuk kritischer bij het beoordelen van de mogelijkheden tot bijdragen aan vredesoperaties. Dit was duidelijk te zien aan de besluitvorming tot deelname aan IFOR. Desalniettemin bleef de bereidheid bestaan, zij het met meer gereserveerdheid.

Aan de hand van deze informatie kunnen enkele conclusies worden getrokken met betrekking tot de vier geformuleerde dilemma's. Ten eerste het dilemma van de inbreuk op soevereiniteit; hoewel de inbreuk op de soevereiniteit in bijvoorbeeld het geval van Irak in het overleg met Kamerleden wel naar voren komt, werd er weinig waarde aan de soevereiniteit van Irak gehecht. De mensenrechtenschendingen moesten immers worden beëindigd en de Koerdische bevolking had hulp nodig. In het geval van Bosnië, waar soevereiniteitsschending juridisch gezien niet aan de orde was, kwam deze discussie niet naar voren.

Ten tweede het dilemma van het consequentialisme. Dit speelt in de humanitaire interventie in Noord-Irak geen rol. Het was immers duidelijk dat er bijvoorbeeld geen risico was op burgerdoden door Nederlands handelen. In Srebrenica daarentegen werden de consequenties van de lichte Nederlandse inzet in combinatie met een onhelder mandaat en onvoldoende luchtsteun pijnlijk duidelijk. De ingezette middelen waren hier onvoldoende om de burgerbevolking in de enclave te beschermen, waardoor in de discussie naderhand meermaals de vraag werd gesteld of er niet meer gedaan had kunnen worden. Was Nederland door de inzet van onvoldoende middelen mede verantwoordelijk aan de massamoord? Er werden duidelijk lessen getrokken uit het debacle. Voortaan zouden 'groene' operaties met een helder mandaat en voldoende middelen de voorkeur genieten.

Ten derde het dilemma van altruïsme in de internationale politiek. Het lijkt erop dat altruïsme een belangrijke rol speelde in het overgaan tot uitzending. Vooral de Tweede Kamer oefende druk uit op de regering, klaarblijkelijk beïnvloed door de media. De Tweede Kamer won tevens aan invloed gedurende deze periode, waardoor de altruïstische invloed op het interventiebeleid sterker werd. Aan de andere kant was er de neiging tot profileren en voldoen aan

verzoeken van de Verenigde Staten en de VN. Defensie werkte hier, al dan niet schoorvoetend, aan mee om het bestaansrecht van de krijgsmacht te waarborgen.

Ten vierde het praktische dilemma. Kunnen krijgsmachten de rol spelen van humanitaire hulpverlener? Het antwoord hierop is bevestigend. De krijgsmacht verrichtte met succes humanitair werk in Irak en Bosnië. Daarnaast kan worden gesteld dat het falen van het beschermen van de burgerbevolking in Srebrenica niet aan de krijgsmacht kan worden geweten, maar aan de regering en de Verenigde Naties. Deze waren immers verantwoordelijk voor de omstandigheden waarin Dutchbat moest opereren. Deze successen werden verricht ondanks het voornamelijk conventionele karakter van de krijgsmacht. Van ingrijpende herstructurering was nog geen sprake. De Defensienota 1991 en de Prioriteitennota hadden in deze periode slechts aanzet gegeven tot hervormingen binnen de krijgsmacht, maar leidden niet tot de omvorming tot een expeditionaire krijgsmacht.

In het volgende hoofdstuk zal de periode van de val van Srebrenica tot de aanslagen van 11 september 2001 worden onderzocht. In deze periode was de nasleep van Srebrenica duidelijk zichtbaar in het beleid. Er was een deuk in het Nederlandse zelfvertrouwen geslagen, waarbij zelfs werd gesproken van een nationaal trauma. Verschillende beleidsveranderingen werden in deze periode zichtbaar, waardoor de omgang met de verschillende dilemma's ook veranderde.

Van onzekerheid naar vernieuwd zelfvertrouwen, 1996 – 2001

De eerste jaren na het debacle van Srebrenica kunnen worden getypeerd als jaren van meer terughoudendheid. De regering was kritischer geworden over de deelname aan uitzendingen. Voor het besluiten over de deelname aan de IFOR-missie in Bosnië werden dan ook harde eisen gesteld aan het mandaat, de samenstelling en de operatietermijn van de vredesmacht. Hoewel het door de grote bijdragen aan IFOR en SFOR erop leek dat het Nederlandse vertrouwen in vredesoperaties onveranderd was gebleven, was dit niet het geval. In paragraaf 4.1 zal het beleid van de Nederlandse regering de eerste twee jaar na Srebrenica worden behandeld. In deze eerste jaren was immers sprake van een grote mate van terughoudendheid, wat mede te maken had met het steeds weer opduiken van nieuwe feiten over het Nederlandse optreden in de enclave. Pas eind 1997 was er weer sprake van een bereidheid tot deelname aan vredesoperaties. Toen in 1998 een humanitaire crisis uitbrak in Kosovo, liep Nederland voorop in het aandringen op robuust handelen. Toen het in 1999 uiteindelijk tot een humanitaire interventie in Kosovo kwam, was de deelname van Nederland dan ook aanzienlijk. De rol van Nederland in Kosovo en de besluitvorming hierachter wordt in paragraaf 4.2 besproken. Paragraaf 4.3 is gewijd aan het Nederlandse beleid na Kosovo. Er leek in de periode na Kosovo weer sprake te zijn van vertrouwen in het eigen kunnen. Dit hoofdstuk is gewijd aan de omslag van onzekerheid naar vernieuwd zelfvertrouwen, tussen 1996 tot 2001.

4.1 Twijfelachtigheid na Srebrenica

Naast de deelname aan IFOR en SFOR was er weinig ruimte voor deelname aan andere vredesmissies. Toen in Burundi in 1996 etnische spanningen ontstonden, verzocht de VN Nederland om een bijdrage aan een mogelijke VN-missie in het land. Deze missie zou onder hoofdstuk VI van het Handvest worden uitgevoerd, waarmee het een klassieke peacekeeping-missie zou worden. De regering vond een vredesafdwingende operatie onder hoofdstuk VII echter een geschikter middel. Na Srebrenica was de regering niet geneigd troepen te leveren aan een vredesmissie onder hoofdstuk VI in een land waar waarschijnlijk geen vrede te handhaven was. Daarnaast verwees de regering specifiek naar het grote beslag dat de operaties in Joegoslavië op de krijgsmacht legden, waardoor het moeilijk was om eenheden vrij te maken voor nog een mogelijke uitzending.²²⁴ Binnen het parlement was hier discussie over. Zo waren de VVD en het CDA tegen een mogelijke uitzending naar Burundi, terwijl de PvdA en D66 voor waren. Nederland wees het

²²⁴ *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*, Aanhangselnummer 1343, Aanhangsel van de Handelingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996 (28 juni 1996), p. 1.

verzoek van de VN uiteindelijk af.²²⁵ Ook een verzoek voor het leveren van troepen aan een vredesmissie in Zaïre werd in december 1996 op dezelfde gronden afgewezen, evenals verzoeken om troepen voor Nagorno-Karabach, Angola en Haïti.²²⁶

Deze afzijdigheid in het post-Srebrenica tijdperk leek langzaam te verschuiven naar een wat actievere opstelling, toen minister Voorhoeve van Defensie in maart 1997 aangaf troepen voor een internationale troepenmacht in Oost-Zaïre beschikbaar te stellen, mits een grotere mogendheid de leiding zou nemen. Een maand later weigerde de regering echter een bijdrage te leveren aan een vredesmacht in het roerige Albanië. Ook hierover was verdeeldheid in de Tweede Kamer. De VVD en CDA waren tegen, vooral door het beperkte mandaat. De PvdA en D66 waren in principe voor, mits er een duidelijk taakomschrijving en commandovoering zouden zijn.²²⁷

De publieke opinie stond echter zoals vermeld nog steeds achter het bijdragen aan vredesmissies, evenals veel Kamerleden. Daarnaast lag het ambitieniveau, vastgelegd in de Prioriteitennota, op het uitvoeren van vier vredesmissies tegelijkertijd. Minister Voorhoeve kon het zich niet veroorloven om dit ambitieniveau te verlagen, aangezien dit negatieve gevolgen zou hebben voor het defensiebudget. Kamerleden Van den Bos (D66) en Valk (PvdA) briesten in een ingestuurd artikel naar de Volkskrant dat de afwijzende houding van de regering wel eens gevolgen kon hebben voor de defensiebegroting. 'Een onzichtbaar leger is ons geen 13 miljard waard', luidde de kop van het artikel.²²⁸ De Nederlandse krijgsmacht moest weer aan de slag.

Eind 1997 begon de krijgsmacht weer open te staan voor een uitzending. Twee mogelijke vredesmissies kwamen in beeld: UNFICYP in Cyprus en MINURSO in de Westelijke Sahara. Tijdens het Algemeen Overleg over deze twee missies kwam vanuit de Kamer bereidheid naar voren om een bijdrage te leveren, maar met de nodige mitsen en maren.²²⁹ Er werden enkele vragen gesteld over de beweegredenen achter het aanbieden van troepen aan de VN voor UNFICYP. Hierop antwoorde de minister dat de situatie op Cyprus een Europees veiligheidsprobleem vormde dat Nederland rechtstreeks aanging omdat het invloed had op de EU, de NAVO en de VN. Daarnaast zou Nederland een bijdrage leveren aan de langstlopende VN-vredesoperaties volgens klassiek model. Volgens minister Van Mierlo 'geeft [dit] Nederland ook iets meer recht om mee te spreken in internationaal verband op het gebied van vraagstukken van buitenlands-politieke aard'.²³⁰ Wellicht probeerde Buitenlandse Zaken door het leveren van een compagnie aan UNFICYP de Nederlandse kandidatuur voor een niet-permanente zetel in de Veiligheidsraad te versterken.²³¹ Hoewel de

²²⁵ 'Nederland levert geen troepen voor Burundi', *De Volkskrant*, 22 juni 1996.

²²⁶ 'Den Haag levert liever geen troepen aan vredesmacht', *De Volkskrant*, 6 november 1996; Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 133.

²²⁷ 'Deelname aan troepenmacht in Albanië verdeelt Kamer', *De Volkskrant*, 1 april 1997.

²²⁸ B. van de Bos en G. Valk, 'Een onzichtbaar leger is ons geen 13 miljard waard', *De Volkskrant*, 24 april 1997.

²²⁹ *Cyprus en Bestand Westelijke Sahara*, Kamerstukken 25954 en 25957 nr. 1, Verslag van een algemeen overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998 (28 mei 1998).

²³⁰ *Cyprus en Bestand Westelijke Sahara*, Kamerstuk 25954 en 25957 nr. 1, p. 8.

²³¹ Hellema, *Nederland in de Wereld*, p. 369, p. 406.

MINURSO-missie uiteindelijk in zijn geheel zou worden afgeblazen, ging de VN in op het Nederlandse aanbod voor een bijdrage aan UNFICYP. In juni 1998 vertrok een compagnie van de Luchtmobiele Brigade naar Cyprus, om daar deel te nemen aan de vredesmissie die al sinds 1964 gaande was.

Het trauma van Srebrenica was hiermee echter niet in zijn geheel uit de wandelgangen van de regering en de Tweede Kamer verdwenen. In augustus 1998 maakte de NOS bekend dat een YPR-pantservoertuig tijdens een terugtrekkende beweging in de chaos mogelijk over twintig moslims heen was gereden. Het leek erop alsof Defensie dit incident in de doofpot had willen stoppen. Ook zouden er fotorolletjes met belastend materiaal tegen Dutchbat zijn vernietigd. Minister De Grave van Defensie stelde daarop een onderzoek in, waardoor een eventuele parlementaire enquête werd afgewend.²³²

Toch bleef met enige regelmaat de vraag opduiken of een parlementaire enquête over Srebrenica niet wenselijk was. In september 1998 werd de parlementaire werkgroep-de Blaauw ingesteld om de wenselijkheid van een dergelijke parlementaire enquête te onderzoeken. Deze werkgroep concludeerde dat een parlementaire enquête inderdaad wenselijk zou zijn, maar dat het raadzaam zou zijn om eerst de conclusies van het NIOD-rapport af te wachten. Aangezien het onderzoek van het NIOD echter vertraagd was, werd besloten tot een compromis. Er werd besloten tot de oprichting van een onderzoekscommissie onder leiding van Bert Bakker van D66. De centrale vraag die deze Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (TCBU) moest beantwoorden was of 'het proces van politieke besluitvorming (...) kan worden verbeterd, dit met het oog op mogelijke (voortgezette) deelname van Nederland aan vredesoperaties in de toekomst'.²³³ Terwijl de commissie aan de slag ging met het onderzoek, deed zich echter wederom een situatie voor op de Balkan.

4.2 Crisis in Kosovo

Met de Dayton-akkoorden van december 1995 leken de gewelddadige jaren in het voormalige Joegoslavië tot een einde te zijn gekomen. Het was echter tegelijkertijd het voorspel van een wederom gewelddadige episode, waarbij de inzet ditmaal de provincie Kosovo was. Kosovo was na de Tweede Balkanoorlog (1912-1913) bij Servië gevoegd, maar kreeg onder Tito's bewind in 1974 de status van semiautonome provincie. Dit om de voornamelijk Albanese bevolking van de provincie te apaiseren. De status van Kosovo was de Servische nationalist een doorn in het oog. Kosovo was immers een belangrijke *lieu de memoire* voor het Servische nationalisme. Het was ooit de zetel van de Servisch-orthodoxe kerk en de plek waar de Slag bij Kosovo Polje tegen de Turken was uitgevochten.²³⁴ De Servische nationalist beklaagden zich over de status van de Servische

²³² Klep, *Somalië, Rwanda, Srebrenica*, p. 93-94.

²³³ *Rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen*, p. 9.

²³⁴ Zwaan en de Graaff, *Genocide en de crisis van Joegoslavië*, p. 206.

minderheid in Kosovo, die door de nationalisten als bedreigd werden beschouwd. De Albanese bevolking groeide harder dan de Servische bevolking in Kosovo, waardoor de etnische Serviërs nog maar minder dan tien procent van de bevolking uitmaakten. In het klimaat van onrust werd de Servische minderheid vaak vijandig bejegend, wat koren op de propagandamolen in Belgrado was.²³⁵ Milošević maakte gebruik van het vijandige klimaat tegen Kosovo en maakte in 1989 de semiautonome status van de provincie grotendeels ongedaan via een stemming in het Servische parlement

Ondanks alle spanningen in het desintegrerende Joegoslavië bleef het in Kosovo gedurende de jaren negentig relatief rustig. Het repressieve bewind in de provincie leek de spanningen te onderdrukken. Een feitelijke politiestaat, gepaard met een beleid van segregatie, behandelde de Albanese bevolking als een koloniale bevolking. De Albanese bevolking bood verzet, maar in eerste instantie op een geweldloze manier. De in 1991 ontstane verzetsbeweging *Lidhja Demokratike e Kosovës* (LDK) stond onder leiding van Ibrahim Rugova, ook wel de 'Gandhi van de Balkan' genoemd. De LDK poogde een parallelle staat op te richten om voorzieningen als gezondheidszorg en onderwijs te bieden aan de Albanese. Door geweldloos protest en internationale inspanningen wilde Rugova de situatie in Kosovo op de internationale agenda plaatsen.²³⁶

Toen de Dayton-akkoorden geen oplossingen boden voor situatie in Kosovo, werd de sfeer in Kosovo grimmiger. Rugova raakte gemarginaliseerd terwijl radicalere oplossingen aan steun wonnen. Het Albanese Bevrijdingsleger (*Ushtria Çlirimtare e Kosovës*, UÇK), pleegde in februari 1996 een serie bomaanslagen tegen Servische doelen, tussen 1996 en 1998 gevolgd door ontvoeringen, mishandelingen en moorden op Serviërs. De Servische eenheden reageerden hierop met buitensporig veel geweld. Begin 1998 had de UCK voldoende middelen en zelfvertrouwen om een offensief te lanceren tegen de Serviërs in de Drenica-vallei, dat echter slecht afliep voor de guerrillastrijders. Bij het tegenoffensief verdreven zwaarbewapende Servische militaire eenheden duizenden Albanese uit hun huizen. De Amerikaanse regering onder Clinton probeerde het Servische optreden te veroordelen via een resolutie van de Veiligheidsraad, maar door Russische tegenwerking werd op 31 maart 1998 met resolutie 1160 het optreden van de FRJ én het UCK veroordeeld. Ook bestempelde de Veiligheidsraad de situatie in Kosovo als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid, waarmee het onder hoofdstuk VII van het handvest viel.²³⁷ Niemand stemde tegen deze resolutie, hoewel Rusland en China hun reserveringen uitten over bemoeienis van de Veiligheidsraad met de situatie. Bemoeienis met wat feitelijke Servische interne aangelegenheden waren, zou een schending van de Servische soevereiniteit betekenen. Daarnaast ondersteunde geen enkel Veiligheidsraadlid het separatisme van het UCK. Hoewel deze resolutie de

²³⁵ Wheeler, *Saving Strangers*, pp. 244-245.

²³⁶ *Ibidem*, p. 258.

²³⁷ Security Council, *Resolution 1160*, S/RES/1160 (31 maart 1998).

mensenrechtenschendingen bestempelde als bedreiging voor de vrede en veiligheid onder hoofdstuk VII, bevestigde het tegelijkertijd de territoriale integriteit van de FRJ.²³⁸

Ondanks de toegenomen internationale druk op Belgrado begon het Servische leger in mei 1998 opnieuw een offensief tegen het UCK. Wederom verdreven de Servische militairen burgers uit hun huizen de bergen in, waarbij honderden doden vielen en honderdduizenden etnische Albanezen op de vlucht sloegen.²³⁹ Het Rode Kruis stelde in persbericht dat 'From a humanitarian perspective, it has become apparent that civilian casualties are not simply what has become known as 'collateral damage'. In Kosovo, civilians have become the main victims — if not the actual targets — of the fighting.'²⁴⁰

Op 23 september 1998 nam de Veiligheidsraad als reactie op de aanhoudende gewelddadigheden in Kosovo resolutie 1199 aan. In deze resolutie werd bevestigd dat 'the deterioration of the situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, constitutes a threat to peace and security in the region'²⁴¹ Daarnaast eiste de resolutie dat de Servische regering de activiteiten van de troepen in Kosovo zou beëindigen, de controlemissie van de Europese Gemeenschap ongehinderd zou laten werken, de terugkeer van de vluchtelingen mogelijk zou maken en voortgang moest maken bij het vinden van een politieke oplossing. Als de concrete maatregelen niet zouden worden genomen, dan zouden verdere handelingen en aanvullende maatregelen worden overwogen om de vrede en stabiliteit in de regio te waarborgen.²⁴² Deze uitdrukkelijk vaag geformuleerde concluderende zin was nodig om Rusland met de resolutie te laten instemmen.²⁴³

4.2.1 De aanloop naar militair optreden

In de week na resolutie 1199 kwamen rapporten naar buiten over nieuwe moordpartijen door Servische eenheden in Kosovo. Als reactie hierop stelde de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Madeleine Albright dat de tijd was gekomen om geweld te gebruiken als Milošević weigerde de Veiligheidsraad te gehoorzamen. Het was echter duidelijk dat Moskou een resolutie waarin peace enforcement onder hoofdstuk VII zou worden geautoriseerd, niet zou accepteren en een veto zou uitspreken. Op 13 oktober 1998 volgden *activation orders* (ACTORDS) van de NAVO voor een gefaseerde luchtaanval op de FRJ. Met de ACTORDS kwam de duidelijke boodschap dat Belgrado nog 96 uur had om akkoord te gaan met resolutie 1160 en 1199. Op 15 oktober koos Milošević eieren voor zijn geld, en werd er akkoord gegaan met een OVSE-verificatiemissie op de grond en

²³⁸ Wheeler, *Saving Strangers*, p. 259.

²³⁹ Zwaan en de Graaff, *Genocide en de crisis van Joegoslavië*, pp. 208-209

²⁴⁰ International Committee of the Red Cross, 'Public statement by the ICRC on the situation in Kosovo' (15 september 1998) <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jpiq.htm> (versie 31 juli 2014).

²⁴¹ Security Council, *Resolution 1199*, S/RES/1199 (23 september 1998).

²⁴² Ibidem.

²⁴³ Chesterman, *Just War of Just Peace?*, p. 208.

een NAVO-verificatiemissie in de lucht om toe te zien op het implementeren van de resoluties.²⁴⁴ In resolutie 1203 werden de afspraken met Milošević herbevestigd.²⁴⁵ Bovendien werd in de resolutie gesteld dat Joegoslavië de veiligheid van de verificatiemissie moest garanderen en dat 'in the event of an emergency, action may be needed to ensure their safety and freedom of movement as envisaged in the agreements'. Rusland en China onthielden zich van stemming over deze resolutie en zeiden met klem dat deze resolutie geen autorisatie van geweld tegen de FRJ betekende. Ook zouden China en Rusland een veto uitspreken over iedere resolutie die geweld zou autoriseren. De Verenigde Staten zagen dit echter anders. De druk van de ACTORDS had Milošević doen inbinden en de dreiging van geweld zou ook noodzakelijk zijn voor de implementatie van de afspraken. Met het uitgeven van de ACTORDS hadden de NAVO-leden de autoriteit, de wil en de middelen om het probleem op te lossen. Volgens de Verenigde Staten behield de NAVO de autoriteit om geweld te gebruiken.²⁴⁶

Aanvankelijk werd optimistisch gereageerd op het inbinden van Milošević door militaire druk. Achteraf kan echter worden gesteld dat het akkoord niet ver genoeg ging. De terugkeer van de vluchtelingen kon niet worden gegarandeerd door de OVSE-waarnemers, omdat zij niet waren bewapend. De vliegtuigen van de NAVO konden ook weinig doen omdat de vliegafstand te groot was. Stationering van grondtroepen van de Verenigde Naties of de NAVO was een betere oplossing geweest, maar omdat de FRJ hier niet mee akkoord ging, was dit geen optie. Bovendien waren maar weinig landen binnen de VN bereid om troepen te sturen. Al met al konden de gewelddadigheden dus weer gestaag toenemen, met als dieptepunt een bloedige aanslag op een markt op 15 januari 1999, waarbij 45 Albanese Kosovaren omkwamen.²⁴⁷

Op deze aanslagen volgde een laatste ronde van onderhandelingen om de crisis op te lossen. In Rambouillet werd van 6 tot 23 februari gesproken, en in Parijs van 15 tot 18 maart. De onderhandelingen bleken vruchteloos. De Albanezen weigerden hun wapens in te leveren, en een referendum over de onafhankelijkheid van Kosovo was onacceptabel voor de Serven. Op 24 maart 1999 begon, tot grote woede van Rusland en China en zonder expliciete autorisatie van de Veiligheidsraad, de eerst serie bombardementen van de NAVO onder de naam Allied Force. De staande ACTORDS maakten dit snelle optreden mogelijk. De NAVO maakte een vastberaden indruk. Op 12 april vaardigde het bondgenootschap een officiële verklaring uit, waarin werd herhaald dat de NAVO de bombardementen niet zouden staken voordat Milošević zou instemmen met het eisenpakket. De bombardementen gingen hand in hand met onderhandelingen om tot een oplossing te komen.²⁴⁸

²⁴⁴ Ibidem, pp. 208-209.

²⁴⁵ Security Council, *Resolution 1203*, S/RES/1203 (24 oktober 1998).

²⁴⁶ Chesterman, *Just War of Just Peace?*, pp. 209-210.

²⁴⁷ S. Eysink, 'Een omstreden interventie- de casus Kosovo', in: D. Hellema en H. Reiding, *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amersfoort 2004) pp. 217 – 234, pp. 220-221.

²⁴⁸ Ibidem.

Milošević bond echter, anders dan het Westen verwachtte, niet na enkele dagen van bombardementen in. De NAVO zette door. Pas na 78 dagen van bombarderen kwam er een einde aan Allied Force, nadat de NAVO aanstalten maakte om een grondoperatie te beginnen. Milošević had er mogelijk op gegokt dat hij de NAVO-bombardementen zou kunnen stoppen door een enorme vluchtelingenstroom vanuit Kosovo op gang te brengen of doordat interne tegenstellingen binnen de NAVO zouden opkomen naargelang de campagne voortduurde. Juist de massale etnische zuiveringen die deze vluchtelingenstroom op gang brachten, voorkwamen echter dat de interne tegenstellingen binnen de NAVO de operatie op zouden breken. Tegelijkertijd kreeg Milošević te maken met grootschalige anti-oorlogsprotesten en desertie binnen het Servische leger. Doordat de UCK tenslotte de facto luchtsteun ontving van de NAVO, begon het steeds meer successen te boeken op het slagveld. Milošević bond uiteindelijk in op 10 juni 1999. Zijn machtspositie was hem toch meer waard dan Kosovo. De Servische troepen trokken zich terug uit de provincie en maakte plaats voor een vredesmacht onder de auspiciën van de VN. Deze vredesmacht, de Kosovo Force (KFOR), was op 20 juni ter plaatse.²⁴⁹

4.2.2 *De Nederlandse betrokkenheid bij de crisis in Kosovo*

Al vanaf de eerste berichten over misstanden in Kosovo was er sprake van een Nederlandse betrokkenheid. Op 16 maart 1998 stuurden de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie een brief naar de voorzitters van de Tweede Kamer, waarin zij de situatie in de provincie toelichtten. In deze brief uitte de regering bezorgdheid over de gaande ontwikkelingen.²⁵⁰ Op 18 maart volgde een Algemeen Overleg tussen beide ministers en de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en van Defensie.²⁵¹ In deze vergadering uitten de verschillende partijleden hun zorgen over de situatie en pleitten voor het nemen van maatregelen tegen de FRJ. Zo verzocht de heer Valk (PvdA) de regering 'uit te spreken dat verdere escalatie onaanvaardbaar is voor de internationale gemeenschap. Het gaat niet om een interne aangelegenheid, aangezien mensenrechten op een grove wijze zijn en worden geschonden. De druk op Milošević moet worden opgevoerd om akkoord te gaan met internationale bemiddeling, die overigens alleen succesvol kan zijn als deze gepaard gaat met de dreiging met sancties. Daarbij kan gedacht worden aan een olie-embargo en uiteindelijk zelfs aan militair optreden.'²⁵² De heer De Blaauw (VVD) bepleitte een 'bredere presentie in Pristina van de zijde van de OVSE en/of de EU. Daarbij past zijns inziens de uitspraak dat, indien de situatie niet gaat in de richting die de internationale gemeenschap voorstaat, de inzet van militaire middelen niet wordt uitgesloten.'²⁵³ Ook de heer Hoekema van D66

²⁴⁹ Zwaan en de Graaff, *Genocide en de crisis van Joegoslavië*, p. 212.

²⁵⁰ *De situatie in voormalig Joegoslavië*, Kamerstuk 22181 nr. 198, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997 – 1998 (16 maart 1998) p. 5.

²⁵¹ *De situatie in voormalig Joegoslavië*, kamerstuk 22181 nr. 199, Verslag van een algemeen overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998 (18 maart 1998).

²⁵² *Ibidem*, p. 3.

²⁵³ *Ibidem*, p. 4.

pleitte in deze vergadering voor militaire dwangmaatregelen als Milošević niet zou inbinden. Zelfs het normaliter pacifistische GroenLinks pleitte voor een VN-resolutie onder hoofdstuk VII met dreiging van inzet van militaire middelen, zodat 'men in Belgrado weet waar men aan toe is'.²⁵⁴

Het lijkt duidelijk dat hier wederom sprake is van verontwaardiging met daaruit voorkomend de roep om wat te doen om de misstanden in Kosovo te beëindigen. Zelfs in deze vroege fase van internationale inmenging in het conflict werd militair optreden al vanuit de politiek bepleit. De heer Valk stelde zelfs expliciet dat hier geen sprake was van een interne aangelegenheid, waarmee hij aangaf mensenrechten boven soevereiniteit te stellen.

Gedurende de crisis bleef de regering de Kamer informeren over de situatie in de FRJ. In een brief aan de Kamer op 8 juni 1998 deed minister Van Mierlo uitgebreid verslag van de misstanden in Kosovo. Hierbij vermeldde Van Mierlo dat 'aangezien de Regering van oordeel is dat Belgrado slechts gevoelig is voor daadwerkelijke druk, Nederland in de EU en de NAVO een krachtig standpunt in[neemt], krachtiger dan dat van de meeste andere partners'.²⁵⁵ Van Mierlo pleitte binnen de genoemde organisaties voor meer druk, en 'Indien dergelijke druk onverhoopt niet tot de gewenste resultaten zou leiden, moet ook militair ingrijpen vanuit de lucht in de FRJ niet worden uitgesloten. De politieke en juridische complicaties hiervan zijn evenwel bijzonder groot'.²⁵⁶ Minister van Defensie Voorhoeve gaf daarnaast als reactie op vragen van lid Hoekema aan dat de aanwezigheid van F-16's in het Italiaanse Villafranca zou worden verlengd. Immers, 'in het licht van de gebeurtenissen in Kosovo en de militaire maatregelen die de NAVO in verband hiermee op dit moment uitwerkt, blijft de aanwezigheid van jachtvliegtuigen gewenst'.²⁵⁷ Hiermee werd duidelijk dat de regering internationaal gezien voorop liep in het aannemen van een harde lijn tegen de FRJ.

De NAVO polste in september informeel of Nederland bereid zou zijn tot het leveren van een bijdrage aan eventuele luchtoperaties tegen de FRJ. Naast de acht F-16's die Nederland al had gestationeerd in het gebied in het kader van SFOR-operaties, zouden er nog acht F-16's en tankercapaciteit kunnen worden geleverd.²⁵⁸ Dit was een groot aanbod voor een klein land als Nederland. Tijdens een Algemeen Overleg met de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie bleek wederom een grote mate van steun vanuit de Kamer voor een eventueel militair optreden. Alleen de SP stelde zich uitgesproken terughoudend op.²⁵⁹ Hierop besloot de regering om hun informele aanbod aan de NAVO te formaliseren en zestien F-16's met tankercapaciteit beschikbaar te stellen aan de NAVO voor de mogelijk aanstaande ACTORDS. Dit aanbod werd

²⁵⁴ Ibidem, pp. 7-8.

²⁵⁵ *De situatie in voormalig Joegoslavië*, Kamerstuk 22181 nr. 204, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997 - 1998 (8 juni 1998), pp. 4-5.

²⁵⁶ Ibidem.

²⁵⁷ *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*, Kamerstuk 1465, Aanhangsel van de Handelingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998 (14 juli 1998).

²⁵⁸ *De situatie in voormalig Joegoslavië*, Kamerstuk 22181 nr. 207, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997 - 1998 (4 september 1998), pp. 3-4.

²⁵⁹ *De situatie in voormalig Joegoslavië*, kamerstukken 22181 en 25267 nr. 212, Verslag van een algemeen overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999 (1 oktober 1998).

kenbaar gemaakt aan de Tweede Kamer in een brief op 8 oktober, waarin tevens de aandachtspunten van het toetsingskader op de inzet werden toegepast.²⁶⁰

De inzet ging door totstandkoming van een overeenkomst uiteindelijk niet door. De OVSE-missie, gecombineerd met een luchtverificatiemissie door de NAVO, zag ook een Nederlandse deelname. Een dertigtal waarnemers werd toegezegd voor de OVSE-missie, waarmee Nederland ook hierin een actieve rol speelde. In december 1998 vertrokken deze waarnemers naar de FRJ.²⁶¹ De missie bleek geen succes, evenals de onderhandelingsrondes in Rambouillet en Parijs. Ook tijdens deze onderhandelingen pleitte de regering voor verhoging van de militaire druk op de strijdende partijen.²⁶²

Toen op 24 maart 1999 uiteindelijk de bombardementen op de FRJ begonnen, waren de Nederlandse F-16's onderdeel van de luchtvloot van Allied Force. Op de avond dat de luchtaanvallen groen licht kregen van de NAVO, werd er in de Tweede Kamer een plenair debat gevoerd over de kwestie. Hier kwam wederom steun van de Kamer naar voren voor de Nederlandse bijdrage. Hoewel verschillende Kamerleden opmerkten dat de legitimering van de actie juridisch gezien ontoereikend was, was er alsnog weinig bezwaar. Meermaals werd gerefereerd aan de verschrikkingen die plaatsvonden. Zo merkte de heer Verhagen van het CDA op dat 'de NAVO een aanval lanceert op een soevereine staat, waarbij er vooral door de verdeeldheid van de Veiligheidsraad geen resolutie op tafel ligt die een expliciet mandaat verschaft voor dit gewapende optreden.' Echter, 'de humanitaire catastrofe rechtvaardigt onzes inziens het ingrijpen', aldus Verhagen.²⁶³ De heer Van Middelkoop van het GPV sprak van de 'schandalige militarisering door de Serviërs' die 'meer dan voldoende rechtsgrond' geschapen heeft voor een humanitaire interventie met geweldsmiddelen.²⁶⁴ Op de SP na stond wederom de gehele Tweede Kamer achter het optreden van de NAVO, waarbij de soevereiniteit ondergeschikt werd bevonden aan mensenrechten. Minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken weigerde Allied Force in een interview met HP/De Tijd zelfs als oorlogshandeling te definiëren.

[Het gaat om] een militaire operatie tegen Joegoslavië om president Milošević te dwingen zijn schandalige politiek en militaire acties te wijzigen. (...) Dit gaat over rechtsorde, de universaliteit van de rechten van de mens. Als een volk op zo'n manier wordt vertrapt, dan past het bij de Nederlandse traditie om iets te doen.²⁶⁵

²⁶⁰ *De situatie in voormalig Joegoslavië*, Kamerstuk 22181 nr. 213, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998 – 1999 (8 oktober 1998).

²⁶¹ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 149.

²⁶² *De situatie in voormalig Joegoslavië*, Kamerstuk 22181 nr. 223, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998 – 1999 (8 februari 1998).

²⁶³ *Het debat over Kosovo*, vergaderingnummer 61, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999 (30 maart 1999) 3785.

²⁶⁴ *Ibidem*, p. 3786.

²⁶⁵ *HP/De Tijd*, 16 april 1999. Geciteerd in: Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 150.

Tijdens de spoedvergadering van de Veiligheidsraad op 24 maart, waar Nederland als niet-permanent lid aanwezig was, was Nederlands met het Verenigd Koninkrijk één van de slechts twee landen die de juridische basis voor de interventie adequaat noemden. Dit terwijl de Verenigde Staten, Canada en Frankrijk slechts ter verdediging stelden dat de FRJ de verplichtingen van resoluties 1199 en 1203 hadden overtreden.²⁶⁶

Toen Allied Force niet spoedig het gewenste effect leek te sorteren en de situatie in Kosovo zelfs leek te verergeren, ontstond er naast onenigheid binnen de NAVO ook gemor en twijfel binnen de Tweede Kamer, zoals duidelijk werd tijdens het debat van 7 april.²⁶⁷ Zo vroeg de heer Melkert (PvdA) zich af of het bombarderen de situatie in Kosovo verbeterde, of dat het 'ook een doel op zich is of wordt'. Ook GroenLinks en D66 zetten vraagtekens bij de effectiviteit, terwijl Marijnissen van de SP de bombardementen in sterke bewoordingen afkeurde en wees op de verslechtering van de humanitaire situatie in Kosovo.²⁶⁸ Zelfs minister Van Aartsen begon, toen de bombardementen voortduurden, te twijfelen over de zin ervan.²⁶⁹ Binnen de Veiligheidsraad benadrukte de Nederlandse vertegenwoordiging echter dat de etnische zuiveringen niet in één lijn gesteld dienden te worden met de NAVO-luchtacties.²⁷⁰

Toen hoge NAVO-militairen begonnen aan te dringen op een eventueel grondoffensief, versnelde het bondgenootschap medio mei de troepenopbouw van de vredesmacht die klaar stond om Kosovo binnen te trekken. Deze vredesmacht zou een grondoffensief in Kosovo uit kunnen voeren. Nederland zegde eind mei een geniehulpbataljon van ruim duizend militairen en een dertiental extra 105mm houwitsers toe. Aan een implementatiemacht wilde de regering in beginsel bijdragen, maar aan een grondoffensief niet.²⁷¹

Toen Milošević op 3 juni aan de eisen van de NAVO toegang, moesten de afspraken door de Kosovo Force worden geïmplementeerd. Op 8 juni stuurden de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie een brief naar de Tweede Kamer met daarin de voorgestelde bijdrage. Deze was fors: in totaal zou het gaan om 2050 militairen, oftewel vijf procent van KFOR. De opzet zou vergelijkbaar zijn met die van SFOR: een multinationale troepenmacht onder de NAVO-commandostructuur en deelname van Rusland en de Verenigde Staten.²⁷² Ook deze missie zou een 'groen' karakter hebben. Tijdens een algemeen overleg met de vaste commissies kwam naar voren dat de commissieleden een positieve houding innamen ten aanzien van een Nederlandse bijdrage. Er werd in beginsel akkoord gegaan met de deelname van in ieder geval één jaar, waarna de

²⁶⁶ Chesterman, *Just War or Just Peace*, pp. 211-212.

²⁶⁷ *Debat over de situatie in Kosovo*, vergaderingsnummer 66, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999 (7 april 1999).

²⁶⁸ *Ibidem*, pp. 4000-4001, pp. 4009-4010.

²⁶⁹ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 151.

²⁷⁰ *Lidmaatschap Veiligheidsraad*, kamerstuk 26301 nr. 8, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999 (8 juni 1999), pp. 6-7.

²⁷¹ *De situatie in voormalig Joegoslavië*, Kamerstuk 22181 nr. 278, Verslag van een algemeen overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998 - 1999 (31 mei 1998), p. 8.

²⁷² *De situatie in voormalig Joegoslavië*, Kamerstuk 22181 nr. 281, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998 - 1999 (8 juni 1999), pp. 4-5.

bijdrage afgebouwd zou worden. Daarbij benadrukte de minister van Defensie dat de krijgsmacht de grens van haar mogelijkheden had bereikt.²⁷³ Er werd immers gelijktijdig deelgenomen aan SFOR, UNFICYP en KFOR. Aan KFOR zouden in totaal 4179 Nederlandse militairen deelnemen over de periode van ruim een jaar.²⁷⁴

Naderhand werden echter vraagtekens gesteld bij de Nederlandse bijdrage aan Allied Force. De Nederlandse rol was ambitieus, zeker vergeleken met andere kleine NAVO-landen. Tegelijkertijd was de politieke waardering en de beloning voor deze bijdrage gering. De grote mogelijkheden hielden in de besluitvorming maar weinig rekening met het kleine, maar zo actieve Nederland. Waarom moest Nederland dan zo'n grote bijdrage leveren?²⁷⁵ Daarnaast had Allied Force het gezag van de Veiligheidsraad ondermijnd door de grote onenigheid en de feitelijke *Alleingang* van de NAVO. Waar geen vraagtekens bij werden gesteld was het optreden van de krijgsmacht. Dankzij het succesvolle optreden – zo schoot een Nederlandse jachtvlieger op de tweede dag van Allied Force een Servische MIG-29 neer – leek het vertrouwen in Defensie terug te keren.

4.3 Kosovo tot 9/11: Nota's, rapporten, wetswijzigingen en toch nog een vredesmissie

In het eerste jaar na Allied Force was er geen sprake van nieuwe uitzendingen. Zoals reeds vermeld zat de krijgsmacht aan zijn limiet door de verschillende missies in Cyprus, Kosovo en Bosnië. Er leek op het eerste gezicht in deze periode geen sprake van ontwikkelingen op het gebied van vredesmissies voor Nederland. Toch zijn in deze periode enkele wijzigingen doorgevoerd in het Nederlandse beleid. Deze veranderingen waren het gevolg van de geleerde lessen van de jaren negentig. Zo werd op 29 november 1999 de nieuwe defensienota gepresenteerd, waarin de krijgsmacht verder werd aangepast op de nieuwe taken. Op 22 juni 2000 werd een grondwetsherziening doorgevoerd, waarmee de taken van Defensie en de rol van het parlement in de besluitvorming grondwettelijk werden veranderd. Op 4 september 2000 kwam het rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen naar buiten, waarin de regering stevig werd bekritiseerd. In oktober 2000 kwam er wederom een Nederlandse deelname aan een vredesmissie onder hoofdstuk VI van het handvest. Deze verschillende ontwikkelingen zullen in deze paragraaf puntsgewijs worden behandeld.

4.3.1 Defensienota 2000

Op 29 november 1999 werd de Defensienota 2000 openbaar gemaakt. Hierin werd het beleid voor zeker tien jaar vastgelegd. De Prioriteitennota van 1993 had de defensiebegroting jaarlijks verder doen inkrimpen terwijl het de expeditionaire capaciteiten verbeterde. Aangezien de krijgsmacht

²⁷³ *De situatie in voormalig Joegoslavië*, Kamerstuk 22181 nr. 289, Verslag van een algemeen overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998 – 1999 (21 juni 1998), pp. 7-8.

²⁷⁴ Nederlands Instituut voor Militaire Historie, 'Kosovo Force 1999 - 2000 (KFOR)' (1 mei 2009) <http://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/inhoud/missie-overzicht/1999/kosovo-force-1999---2000-kfor> (versie 1 augustus 2014).

²⁷⁵ Hellema, *Nederland in de wereld*, p. 407.

echter goede prestaties had geleverd en aan verschillende missies deelnam was het politieke en maatschappelijke draagvlak gegroeid. Om deze reden werd in de Defensienota besloten tot het toevoegen van 150 miljoen gulden aan de begroting. Er werden verschillende veranderingen over de gehele defensieorganisatie doorgevoerd. Er zou materieel worden afgestoten, maar gelijktijdig zou in nieuw materieel worden geïnvesteerd.²⁷⁶

Met de nieuwe investeringen zou de Nederlandse krijgsmacht nog verder worden toegespitst op het nieuwe takenpakket. Zo zou er op termijn nog een amfibisch transportschip worden aangeschaft. Hiervoor was voldoende steun vanuit het parlement, aangezien het reeds operationele amfibische transportschip haar nut had bewezen tijdens de Kosovocrisis.²⁷⁷ Ook zou het aantal parate pantserinfanterie-eenheden worden verhoogd van drie naar zes.²⁷⁸ Gelijktijdig zou een F-16 squadron worden opgeheven. Hierover kwamen Kamervragen. De jachtvliegtuigen hadden toch hun nut bewezen in Kosovo? Konden dan niet beter meer fregatten worden afgestoten dan de twee oorlogsbodems waarin nu was voorzien?²⁷⁹ Er was echter wel sprake van een consensus binnen de Kamer over het financiële aspect. Er mocht niet meer op Defensie worden bezuinigd; het ambitieniveau van de uitvoering van vier simultane uitzendingen moest worden gehandhaafd.²⁸⁰

Op een fundamenteel vlak had minister De Grave in de nota nog steeds geen keuze gemaakt tussen de 'oude' krijgsmacht en een 'nieuwe' expeditionaire krijgsmacht.²⁸¹ Oud-minister van Defensie Van Stermerdink schreef in de *Internationale Spectator* over de nota dat 'de aanpak met de kaasschaaf het onder De Grave alweer [heeft] gewonnen'.²⁸² 'Alles uit de Koude Oorlog is er nog: onderzeeboten, tanks, vliegtuigen, artillerie, met als gevolg dat er nog steeds een geweldige versnippering optreedt', verklaarde Stermerdink.²⁸³ De verschuiving naar een expeditionaire krijgsmacht zou pas enkele jaren later plaatsvinden.

4.3.2 De grondwetsherziening en de krijgsmacht

In juni 2000 werden de grondwettelijke bepalingen inzake Defensie gewijzigd. Met deze herziening werd de staatsrechtelijke praktijk omtrent uitzendingen, zoals die in de jaren negentig was gegroeid, in de grondwet verankerd. Daarnaast werden de grondwettelijke doelstellingen van de krijgsmacht veranderd. De meest in het oog springende artikelen waren daarbij grondwetsartikelen 97 en 100. In artikel 97 werd vastgelegd dat de krijgsmacht, naast de landsverdediging en de verdediging van het landsbelang, ook de bevordering en handhaving van de internationale

²⁷⁶ *Defensienota*, kamerstuk 26900 nr. 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000 (29 november 1999) p. 18.

²⁷⁷ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, pp. 153-154.

²⁷⁸ *Defensienota*, kamerstuk 26900 nr. 2, p. 19.

²⁷⁹ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, p. 154.

²⁸⁰ A. Stermerdijk, 'Paars defensiebeleid: tijd om te kiezen', *Internationale Spectator* 56:4 (2002), pp. 184-190, p. 188.

²⁸¹ Hellema, *Nederland in de wereld*, p. 408.

²⁸² Stermerdijk, 'Paars defensiebeleid', p. 188.

²⁸³ *Ibidem*.

rechtsorde ten doel heeft. Hiermee werd de krijgsmacht grondwettelijk een instrument van de regering voor dit doeleinde. Wat ongewijzigd bleef in artikel 97 was de positie van de regering als opperbevelhebber van de krijgsmacht.

Het parlementaire aandeel in de besluitvorming werd vastgelegd in het nieuwe artikel 100 van de grondwet, dat moest worden toegepast in samenhang met het Toetsingskader. Dit artikel verplichtte de regering vooraf inlichtingen aan de Tweede Kamer te verstrekken '(...)over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.' Aan de hand van deze inlichtingen (de zogenaamde 'artikel 100-brief') kon een parlementair debat plaatsvinden over een besluit tot uitzending. Dit debat zou kunnen leiden tot de herziening van een besluit. De regering was hiermee echter niet gebonden aan het oordeel van het parlement. Omstandigheden konden voorkomen waarin de regering dit oordeel naast zich neer zou kunnen leggen. Daarnaast kon de regering zich beroepen op artikel 100, lid 2. Hierin is bepaald dat artikel 100, lid 1 niet gold 'indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen.' Dit kon het geval zijn bij operaties die geheimhouding vereisten.

Met deze grondwetswijziging legde de regering de motie Van Middelkoop uit 1994 definitief naast zich neer.²⁸⁴ De regering was niet bereid de eigen bewegingsvrijheid te beperken door een formeel parlementair instemmingsrecht. Tijdens het behandelen van de voorstellen tot grondwetswijziging voerde de regering constitutionele en operationele bezwaren aan. Een parlementair medebeslissingsrecht zou haaks staan op het principe 'de regering regeert, het parlement controleert'. Daarnaast zou een instemmingsrecht de opperbevelhebbersfunctie van de regering aantasten. Tenslotte zouden de slagvaardigheid en geloofwaardigheid van de regering op het internationale toneel verregaand worden beperkt door het incalculeren van een benodigde parlementaire instemming.²⁸⁵ De grondwetswijziging was dus feitelijk niets meer dan een codificatie van een ontstane praktijk. Het parlement kreeg op papier de bevoegdheden die het in de praktijk al had.

4.3.3 *Het TCBU-rapport*

Op 4 september 2000 maakte de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzending onder leiding van Bert Bakker (D66) het rapport 'Vertrekpunt Den Haag' openbaar. Het rapport bevatte enkele pijnlijke bevindingen over de besluitvorming van Den Haag. Zo werd in het rapport gesproken van onduidelijke en gemengde motieven achter de deelname aan een interventie, waarbij vaak onduidelijk was welke motieven doorslaggevend waren. De informatievoorziening aan de Kamer

²⁸⁴ Zie pagina 50 van deze scriptie.

²⁸⁵ R. Westerneng, 'Missies zonder mandaat. Naar een grotere parlementaire betrokkenheid bij uitzending van militairen?', *Internationale Spectator* 58:2 (2004), pp. 95-99, pp. 95-96.

zou geregeld onder de maat zijn geweest. Dit gold met name bij de informatievoorziening over de kleine missies waar Nederland een bijdrage aan leverde. Daarnaast was de informatievoorziening aan de Kamer over Srebrenica en Allied Force verwarrend. Ook zou er sprake zijn van onderlinge rivaliteit tussen ambtenaren van Buitenlandse Zaken en Defensie. Tenslotte zou de Tweede Kamer in hebben gestemd met besluiten waarvan zij de reikwijdte op het moment van instemming niet leek te overzien. Dit was het geval in Srebrenica, maar ook bij de luchtaanvallen op de FRJ, waar geen rekening was gehouden met negatieve consequenties van de bombardementen.²⁸⁶

Het rapport bood enkele voorstellen om de besluitvorming te verbeteren, waaronder het instellen van een absolute informatieplicht naar het parlement. Dit ging de meerderheid van de Kamer in het debat over het rapport in oktober echter te ver. De beslissing over uitzendingen bleef de verantwoordelijkheid van de regering. De informatievoorziening aan de Kamer, geregeld in de grondwetsherziening van juni, werd uiteindelijk afdoende bevonden. Al met al begon er geleidelijk een gebalanceerd besluitvormingssysteem te ontstaan met betrekking tot militaire operaties, waarin de Tweede Kamer altijd de gelegenheid had een oordeel uit te spreken.²⁸⁷ Wel werden in het Kamerdebat twee moties aangenomen over de informatievoorziening. Deze werden opgenomen in het vernieuwde Toetsingskader, dat in juli 2001 werd ingevoerd.²⁸⁸ In dit toetsingskader werd de informatievoorziening aan de Kamer gestandaardiseerd. Daarnaast werden de aandachtspunten voor de besluitvorming verder uitgewerkt, met name met betrekking tot mandaten, samenstelling van multinationale troepenmachten en mogelijke risico's.

4.3.4 Een nieuwe klassieke vredesmissie

Nederland werd in juni 2000 benaderd door de Verenigde Naties over een eventuele deelname aan de *United Nation Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE), waar zou worden toegezien op een staakt-het-vuren tussen beide landen. Door de goede ervaringen in Kosovo en het afbouwen van de Nederlandse bijdrage aan KFOR, leken er weer mogelijkheden te ontstaan. Daarnaast was Nederland op dat moment nog steeds niet-permanent lid van de Veiligheidsraad, waardoor de Nederlandse vertegenwoordiging een stevige stempel kon drukken op de VN-missie.²⁸⁹ In een artikel 100-brief op 9 oktober 2000 werd de Kamer geïnformeerd over het voornemen van de regering om gedurende zes maanden een bijdrage te leveren aan UNMEE in de vorm van een infanteriebataljon. In deze brief werden tevens de aandachtspunten van het toetsingskader toegepast.

Het bijdragen aan UNMEE zou de internationale rechtsorde direct bevorderen door het stabiliseren van een door conflicten geteisterde regio. Daarnaast werd gewezen op het belang dat

²⁸⁶ *Rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen*, kamerstuk 26 454 nr. 8, pp. 479-490.

²⁸⁷ Hellema, *Nederland in de wereld*, p. 408.

²⁸⁸ *Toetsingskader 2001*, kamerstuk 23591 nr. 7, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001 (13 juli 2001).

²⁸⁹ *De Hoorn van Afrika*, kamerstuk 22831 nr. 10, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, vergaderjaar 2000-2001 (9 oktober 2000) p. 3, pp. 9-10.

Nederland had bij het goede functioneren en geloofwaardig optreden van instellingen die het kader vormen van de Nederlandse veiligheid, zoals de VN. Een Nederlandse bijdrage zou positief zijn voor het functioneren van de VN. De risico's werden minimaal geacht. Er was immers geen sprake van een burgeroorlog, maar van een controle op een staakt-het-vuren in een interstatelijk conflict.

Hoewel de informatievoorziening als grondig kon worden beschreven, was er bij het versturen van de artikel 100-brief nog steeds onduidelijkheid over onder andere de aflossing van de Nederlandse eenheden in het gebied. Desondanks sprak de meerderheid van de Tweede Kamer zijn steun uit aan Nederlandse bijdrage tijdens Kamerdebat over de uitzending. De eerste militairen vertrokken in november naar het gebied. UNMEE zou voor Nederland zonder ernstige problemen verlopen. De Nederlandse militairen keerden terug in juni 2001.

4.4 Van twijfel naar vernieuwd zelfvertrouwen

De jaren na de val van Srebrenica kunnen worden getypeerd als jaren van onzekerheid. In deze jaren stond de regering kritisch tegenover deelname aan vredesmissies en werden er vraagtekens gezet bij de kundigheid van de Nederlandse krijgsmacht. Eind 1997 keerde het de bereidheid tot deelname aan vredesmissies langzaam terug. Dit was mede omdat de deuk in het zelfvertrouwen maakte dat het ambitieniveau van vier simultane vredesmissies niet werd gehaald. Dit kon leiden tot mogelijke verlagingen van het defensiebudget met slechte gevolgen voor de krijgsmacht. Ook Buitenlandse Zaken toonde bereidheid, wat kon worden gekoppeld aan de ambitie om een niet-permanente zetel te veroveren in de Veiligheidsraad. Wel werd een kritischere houding aangenomen met betrekking tot de mandaten, samenstelling van de troepenmacht en de veiligheid van de Nederlandse militairen. In juni 1998 begon uiteindelijk de Nederlandse deelname aan UNFICYP in Cyprus.

Onder druk van de grootschalige mensenrechtenschendingen in Kosovo was er wederom sprake van bereidheid om deel te nemen aan een nieuwe humanitaire interventie, en wel één met een zeer discutabele juridische basis. Het parlement en de regering stelden hier overduidelijk mensenrechten boven de statelijke soevereiniteit. Sterker nog, Nederland behoorde tot de landen die de meest agressieve houding aannamen met betrekking tot de kwestie. De wens om iets te doen leek voort te komen uit het emotionele debat over het onderwerp, maar ook uit het streven een goed bondgenoot binnen de NAVO te zijn. Nederland leverde een grote bijdrage aan Allied Force voor een relatief klein land. Ook aan KFOR werd een grote bijdrage geleverd.

Allied Force bracht het vertrouwen in de krijgsmacht terug, waardoor in de jaren na de operatie een verhoging van het budget plaatsvond. Ook de bereidheid tot het uitzenden van troepen was weer terug. De rol van het parlement in de besluitvorming werd daarnaast in de grondwet opgenomen, evenals het bevorderen van de internationale rechtsorde als doelstelling van de krijgsmacht. In combinatie met het vernieuwde toetsingskader was het gehele

besluitvormingsproces nu in procedures en grondwetsartikelen vastgelegd, waarmee een reeds gegroeide praktijk nu zwart op wit was komen te staan.

Enkele conclusies kunnen worden getrokken in relatie tot de vier geformuleerde dilemma's. Zo toont de houding het parlement en van de regering met betrekking tot de interventie in Kosovo aan dat de tegenstelling tussen humanitaire interventie en soevereiniteit ook hier niet als problematisch werd beschouwd. In het Nederlandse beleid werden mensenrechten pontificaal boven soevereiniteit gesteld. In de debatten in de Tweede Kamer werd de soevereiniteit van de FRJ wel genoemd, maar direct weggestreept in het licht van de mensenrechtensituatie in Kosovo. Ook de uitlatingen van de Nederlandse vertegenwoordiging in de Veiligheidsraad geven duidelijk het Nederlandse standpunt weer. Nederland was hierin zelfs één van de landen met een radicaal standpunt.

De interventie in Kosovo liet ook duidelijk zien dat het probleem van consequentialisme geen rol lijkt te spelen. De regering, evenals het parlement, drong aan op de inzet van het luchtwapen tegen de FRJ om de situatie in Kosovo te verbeteren. Dat hierbij ook burgerdoden in Belgrado zouden vallen, werd bij voorbaat niet genoemd. Dat hierdoor mogelijk de etnische zuiveringen zouden verergeren, werd niet overdacht. Toen dit echter wel het geval bleek te zijn, kwamen verschillende partijen terug op hun gretigheid om actief deel te nemen aan Allied Force.

In de politiek leek vooral sprake te zijn van altruïsme dat de bereidheid tot Nederlandse deelname veroorzaakte. De emotionele Kamerdebatten tonen dit aan. Van de kant van de regering speelden echter ook andere belangen. De dreiging van bezuinigingen op de krijgsmacht leken de bereidheid binnen Defensie aanzienlijk te vergroten. Buitenlandse Zaken leek te azen op een zetel in de Veiligheidsraad. Deze twee factoren lijken achter het aanbod van troepen voor UNFICYP te hebben gezeten. Ook het atlanticisme speelde weer een rol in deze periode, wanneer Nederland een zeer genereus aanbod deed aan zowel Allied Force als aan KFOR, wat beide NAVO-missies waren. Altruïsme en landsbelang leken wederom hand in hand te gaan.

De Nederlandse krijgsmacht werd in de periode tussen 1996 en 2001 verder afgestemd op zijn nieuwe grondwettelijke doelstelling als humanitair hulpverlener. In de Defensienota 2000 was ruimte voor een nieuw amfibisch transportschip en meer parate eenheden voor vredesoperaties. De bijdrage die Nederland leverde aan verschillende vredesmissies was immers aanzienlijk. Tegelijkertijd werden er geen fundamentele besluiten genomen over de aard van de krijgsmacht. Veel materieel uit de Koude Oorlog bleef gehandhaafd. Er werd met de Defensienota 2000 geen expeditionaire krijgsmacht gevormd, er werden slechts 'met de kaasschaaf' wijzigingen doorgevoerd.

De gebeurtenissen van september 2001 zouden echter de gehele internationale politiek omgooien. Op 11 september 2001 werden de aanslagen gepleegd op het World Trade Center en het Pentagon in respectievelijk New York en Washington. Meer dan drieduizend doden waren het

directe gevolg. Daar bleef het echter niet bij. De Verenigde Staten verklaarden de oorlog aan het terrorisme. Deze *War on Terror* zou ook voor Nederland ingrijpende gevolgen hebben.

Een steeds onzekerder wordende wereld: van 9/11 tot Libië

De gevolgen van de aanslagen op New York en Washington voor de internationale veiligheidssituatie waren groot. De aanslagen werden door de Verenigde Staten beschouwd als een oorlogsdaad, waarop de NAVO voor de eerste maal artikel vijf van het bondgenootschap in werking stelde: een aanval op één lidstaat is een aanval op alle lidstaten. Hiermee was de oorlog verklaard aan het terrorisme en in het bijzonder aan Al Qaida, de terreurgroep die de aanslagen had gepleegd. Osama bin Laden, leider van de terreurgroep, verbleef op dat moment met een groot deel van het Al Qaida-netwerk in Afghanistan onder de bescherming van de radicaal-islamitische Taliban-regering van het land.

Slechts enkele weken na de aanslagen begonnen de VS Operatie *Enduring Freedom*, de grootschalige militaire operatie tegen de Taliban. Een reeks zware luchtaanvallen gaf de Afghaanse oppositie de mogelijkheid het regime te verwijderen en Al Qaida in het defensief te dwingen. Bin Laden overleefde de operatie echter en zijn terreurgroep wist zich staande te houden. Een moeizame periode van wederopbouw en strijd in Afghanistan volgde.

In 2002 bracht de Amerikaanse regering informatie naar buiten over de aanwezigheid van chemische wapens in Irak, waardoor Irak internationale afspraken zou hebben geschonden. Daarnaast beschuldigden de VS Irak van de ontwikkeling van nucleaire wapens en het steunen van terroristische groeperingen. Ook het schrikbewind van Saddam Hoessein werd aangevoerd als reden om Irak af te straffen. Hoewel weinig staten ontkenden dat het bewind van Hoessein uitermate wreed was, was er veel weerstand tegen een Amerikaanse invasie. Verschillende landen, met Frankrijk, Duitsland, Rusland en China voorop, pleitten voor meer tijd voor VN-inspecteurs om onderzoek te doen naar de aanwezigheid van massavernietigingswapens. Ook eisten deze landen dat de Veiligheidsraad over mogelijke militaire acties tegen Irak zou beslissen.²⁹⁰

Ondanks het gebrek aan autorisatie van de Veiligheidsraad om in te grijpen, vielen de VS en het Verenigd Koninkrijk Irak binnen op 20 maart 2003. Op 14 april, nog geen maand later, was Irak verslagen. Ook in Irak volgde hierop een periode van geweld en wederopbouw. Daarnaast werd in de maanden na de invasie duidelijk dat Irak geen massavernietigingswapens bezat en dat de connectie tussen Irak en Al Qaida niet hard gemaakt kon worden.

Het westen zou zich nog jaren bezig houden met de situatie in Irak en Afghanistan in de vorm van verschillende vredes- en reconstructiemissies. Terwijl het engagement in beide landen nog gaande was, deed zich een nieuwe situatie voor. In december 2010 brak een volksopstand uit in Tunesië, die leidde tot het aftreden van president Zine El Abidine Ben Ali. Deze opstand in Tunesië

²⁹⁰ T.F.X. Noble e.a., *Western Civilization Beyond Boundaries* (Boston 2014), p. 876.

sloeg al spoedig over naar andere landen in de Arabische wereld, met wisselende gevolgen. In Syrië en Libië ontwikkelden de onrusten zich al snel tot bloedige burgeroorlogen. In Libië zou een humanitaire interventie worden uitgevoerd om de mensenrechtenschendingen door het Libische regime te beëindigen. Hiermee was de eerste toepassing van de R2P een feit.

Dit hoofdstuk gaat over de positie van Nederland in de wereld van na 11 september. In de eerste paragraaf zal de Nederlandse reactie op de aanslagen van 9/11 en de Nederlandse bijdrages in Afghanistan en Irak worden toegelicht. In de tweede paragraaf worden de verschillende ontwikkelingen op het gebied van de krijgsmacht onder de loep genomen, om in de derde paragraaf uit te komen bij de Nederlandse besluitvorming over de deelname aan de humanitaire interventie in Libië. Hierbij zal ook het optreden van de Nederlandse krijgsmacht worden onderzocht, om de gevolgen van de bezuinigingen en hervormingen binnen de defensieorganisatie in te schatten.

5.1 De War on Terror: Nederland in Afghanistan en Irak

De Nederlandse regering reageerde aanvankelijk gematigd op de aanslagen van 11 september. Minister-president Wim Kok riep de Verenigde Staten op om 'in waardigheid' te reageren, terwijl minister De Grave vreesde dat 'de repercussies ongehoord zullen zijn'.²⁹¹ Toen de NAVO artikel 5 van het NAVO-verdrag in werking stelde, probeerde de Nederlandse ambassadeur van de NAVO bedenktijd te bedingen. Toen echter duidelijk werd dat het vooral een gebaar was met symbolische en emotionele waarde, stemde ook de Nederlandse regering in.²⁹² Toen bleek dat de Nederlandse terughoudendheid grote ergernis wakte bij de Amerikanen, vond er een verandering van toon plaats bij de regering. Tijdens een persconferentie op 17 september sloeg de minister-president een hardere toon aan en moest er volgens Kok ook door Nederland 'met de grootst mogelijke kracht' worden gestreden om het internationale terrorisme 'met wortel en tak uit te roeien'.²⁹³ De toon was hiermee gezet. Nederland zou de Verenigde Staten trouw volgen in de oorlog tegen terreur.

5.1.1 *Nederland en de inval in Afghanistan*

Binnen de NAVO was echter onenigheid over de wijze waarop het bondgenootschap moest handelen in deze oorlog tegen terreur. Duitsland en Frankrijk benadrukten dat artikel 5 in deze situatie geen automatische verplichtingen inhield en dat iedere staat zelf moest bepalen hoe te handelen. Toen de Verenigde Staten op 7 oktober 2001 Afghanistan aanvielen, rechtvaardigde de Amerikaanse regering dit als zelfverdediging in een brief aan de Veiligheidsraad.²⁹⁴ Terwijl Frankrijk en Duitsland enige moeite hadden met de in hun ogen verregaande interpretatie van het recht op zelfverdediging, leverde de Nederlandse krijgsmacht op Amerikaans verzoek een bescheiden bijdrage aan de Amerikaanse militaire operaties tegen Afghanistan. Dit werd gedaan in

²⁹¹ 'Kok vraagt VS om waardige reactie', *De Volkskrant* (12 september 2001).

²⁹² Hellema, *Nederland in de wereld*, pp. 409-410.

²⁹³ 'Kok komt VS tegemoet met oorlogstaal', *De Volkskrant* (18 september 2001).

²⁹⁴ Security Council, *Letter dated 7 October 2001 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, S/2001/946 (7 oktober 2001).

de vorm van zogeheten *backfill*-eenheden. Deze eenheden namen taken over van Amerikaanse eenheden die in Afghanistan zouden worden ingezet, onder de voorwaarde dat ze geen gevechtstaken in Afghanistan zouden uitvoeren. In het kader van deze backfill werden onder andere patrouillevliegtuigen en fregatten ingezet in de Caraïben en tank- en transportvliegtuigen voor ondersteuningstaken in Afghanistan.²⁹⁵

Vanaf februari 2002 nam Nederland ook deel aan de door de VN gesanctioneerde internationale stabilisatiemacht ISAF (*International Security Assistance Force*) onder leiding van de NAVO. Deze vredesmacht was actief rond de hoofdstad Kabul, terwijl verschillende krijgsheren elders in het land de dienst uitmaakten. De Tweede Kamer had aanvankelijk enkele bezwaren tegen de uitzending, maar het kabinet kon deze bezwaren wegnemen. De militairen zouden zwaar worden bewapend en onder Duitse bevelvoering komen te staan.²⁹⁶ De Luchtmobiele Brigade leverde een versterkte compagnie van ongeveer tweehonderd militairen aan de vredesmissie. Nederland zou daarnaast een bijdrage leveren aan het ISAF-hoofdkwartier en aan de medische voorzieningen van de troepenmacht, waarmee de totale bijdrage zou oplopen tot 650 militairen. In juli en augustus 2003 werden de Nederlandse ISAF-militairen teruggetrokken uit Afghanistan.²⁹⁷ Dit was echter niet het definitieve Nederlandse afscheid van Afghanistan.

5.1.2 Nederlandse betrokkenheid bij de oorlog in Irak

Terwijl ISAF in de omgeving van Kabul orde op zaken stelde, vielen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk op 20 maart 2003 Irak binnen. Deze invasie was niet gebaseerd op een mandaat van de Veiligheidsraad en leidde tot internationale verontwaardiging. Ook in Nederland was maar weinig politiek en maatschappelijk draagvlak voor een actieve Nederlandse deelname aan de oorlog in Irak. Desondanks gaf de Nederlandse regering de invasie onomwonden politieke steun. Tegelijkertijd wilde Nederland geen directe militaire bijdrage leveren aan Operatie *Iraqi Freedom*, zoals de operatie genaamd was.²⁹⁸ Wel werden enkele hand- en spandiensten aan de Amerikanen geleverd, in de vorm van transport en de stationering van Patriot-luchtafweersystemen in NAVO-land Turkije.

Na de val van het Iraakse regime namen de bezettende landen via de tijdelijke *Coalition Provisional Authority* (CPA) het landsbestuur over in Irak. De CPA werd ondersteund door de multinationale troepenmacht SFIR (*Stabilization Force Iraq*). Deze troepenmacht was in eerste instantie niet expliciet geautoriseerd door de Veiligheidsraad. De enige juridische grond van SFIR

²⁹⁵ Nederlands Instituut voor Militaire Historie, 'Enduring Freedom' (23 maart 2010) <http://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/documenten/brochures/2010/03/23/enduring-freedom-2> (versie 5 augustus 2014) pp. 8-9.

²⁹⁶ 'VN: troepenmacht Afghanistan rond', *De Volkskrant* (21 december 2001).

²⁹⁷ Nederlands Instituut voor Militaire Historie, 'International Security Assistance Force (ISAF)' (26 oktober 2011) <http://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/documenten/brochures/2010/06/07/international-security-assistance-force-isaf> (versie 5 augustus 2014).

²⁹⁸ F. van Straaten, 'Nederland beperkt zich tot verbale steun', *NRC Handelsblad* (18 maart 2003).

was resolutie 1483 van 22 mei 2003, die alle VN-lidstaten opriep te helpen bij de wederopbouw van Irak.²⁹⁹ Ook werd in de resolutie Irak onder hoofdstuk VII tot een blijvende bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid verklaard door de instabiliteit in het land. Desondanks sprak resolutie 1483 niet expliciet van het sturen van een troepenmacht.

Ondanks deze wankelende rechtsgrond besloot de Nederlandse regering al op 11 april om te onderzoeken of een Nederlandse bijdrage wenselijk zou zijn. Toen deze kwestie werd voorgelegd aan de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie, legden de fracties maar liefst 159 vragen voor aan de regering. Geen van deze vragen ging curieus genoeg over het volkenrechtelijke beginsel van de missie. De vragen gingen voornamelijk over de vormgeving van de Nederlandse bijdrage. De meest voorname vragen gingen daarbij over de aard van het operatiegebied, de bevelsconstructie, de potentiële gevaren en relatie tot humanitaire en wederopbouwactiviteiten en dergelijke. In de daaropvolgende discussie gaven alle fracties, op GroenLinks en de SP na, hun goedkeuring aan de Nederlandse deelname aan de stabilisatiemacht.³⁰⁰

Op 1 augustus 2003 begon de Nederlandse deelname aan SFIR. De Nederlandse bijdrage bestond uit een versterkt mariniersbataljon, bestaande uit drie infanteriecompagnieën, een stafcompagnie en een verzorgingscompagnie. Het bataljon werd versterkt met een geniecompagnie, een helikopterdetachement en een veldhospitaal. De inzet vond plaats in het relatief rustige zuiden van Irak. Gedurende de missie werd de troepenmacht enkele malen tijdelijk aangevuld met verkenningsseenheden van het Korps Commandotroepen en extra helikopters voor verhoogde mobiliteit. Gedurende een roerige periode in april en mei 2004 kwam er daarnaast extra versterking van mortieropsporingsradars en een zestal gevechtshelikopters. Op 28 april 2005 eindigde de Nederlandse deelname aan de stabilisatiemacht, na een aanwezigheid van ruim anderhalf jaar.³⁰¹

5.1.3 Verder betrokken in Afghanistan

Terwijl de missie in Irak werd afgebouwd, was er in februari 2005 al zicht op een nieuwe uitzending. Ditmaal besloot de regering in te gaan op een Amerikaans verzoek van november 2003 om *special forces* en vier CH-47 *Chinook* transporthelikopters beschikbaar te stellen voor Operatie Enduring Freedom.³⁰² In een brief van 25 februari 2005 werd de Tweede Kamer over deze

²⁹⁹ Security Council, *Resolution 1483*, S/RES/1483 (22 mei 2003). Lid 1 van deze resolutie: '1. Appeals to Member States and concerned organizations to assist the people of Iraq in their efforts to reform their institutions and rebuild their country, and to contribute to conditions of stability and security in Iraq in accordance with this resolution.'

³⁰⁰ *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, Bijlage bij Kamerstuk 31847 nr.14, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010 (15 januari 2010), p. 112.

³⁰¹ Nederlands Instituut voor Militaire Historie, 'Inzet in Irak' (1 mei 2009) <http://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/documenten/brochures/2009/05/01/inzet-in-irak> (versie 6 augustus 2014), pp. 3-9.

³⁰² Nederlands Instituut voor Militaire Historie, 'Enduring Freedom', pp. 10-11.

uitzending op de hoogte gesteld.³⁰³ In deze brief werd de taakomschrijving gegeven, evenals de verzekering dat er goede afspraken waren gemaakt over mogelijke luchtsteun, extractie in noodsituaties en medische faciliteiten. Aangezien er in de Tweede Kamer weerzin heerste over de Amerikaanse omgang met gevangenen van de War on Terror, zou er tevens een stafofficier bij het hoofdkwartier speciale operaties in Afghanistan worden geplaatst. Deze officier zou er op toezien dat de Nederlandse taakgroep overeenkomstig de afspraken zou worden ingezet. Deze officier zou te allen tijde zijn veto kunnen uitspreken over deelname van Nederlandse eenheden.

Er volgde een fel debat over de rechtsgrond van de uitzending van de special forces op 8 maart. De missie in Afghanistan werd door de VS immers op dubieuze wijze verdedigd op grond van het recht op zelfverdediging in het VN-Handvest. Nu Nederlandse troepen ook actief op de grond zouden gaan strijden tegen terroristische groeperingen, ging het dan om een missie ter bevordering van de internationale rechtsorde of om een missie ter verdediging van een bondgenoot? Met andere woorden, gold artikel 100 in deze situatie wel of niet? In een brief op 10 maart bood de regering hier uitsluitsel over.³⁰⁴ De regering was voornemens om bij 'uitzendingen in het kader van de Operatie Enduring Freedom zoveel mogelijk in de geest van artikel 100 Grondwet te handelen.'³⁰⁵ De special forces zouden echter worden uitgezonden in het kader van het recht op zelfverdediging, zoals geformuleerd in het VN-Handvest. Het zou hier dus niet om een vredesmissie gaan. Zo werd in deze situatie artikel 100 toegepast, terwijl het niet verplicht was, aangezien het om een militair handelen in een oorlogssituatie ging. De Tweede Kamer kon op deze wijze alsnog de kans haar mening te laten horen. Op 28 april 2005 werden de special forces actief in Afghanistan.

Gelijktijdig werd met de NAVO-partners overleg gevoerd over een mogelijke Nederlandse deelname aan de ISAF-missie in Zuid-Afghanistan. Op 13 oktober 2003 was ISAF immers gemandateerd om het operatieterrain over heel Afghanistan uit te breiden. Dit zou geschieden door de inzet van de zogenaamde *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's), die in verschillende fasen zouden worden ontplooid en infrastructuur en lokaal gezag moesten gaan herstellen. Op 1 augustus 2006 zou fase III ingaan, met daarbij een Nederlandse deelname in de zuidelijke provincie Uruzgan.³⁰⁶

Het was echter zeer onveilig in de zuidelijke provincies. Nederlandse commando's raakten tijdens voorbereidende verkenningsmissies in Uruzgan al meerdere malen in gevecht met militante groeperingen. Het debat over een deelname aan de gevaarlijke missie werd in de politiek en de maatschappij op het scherpst van de snede gevoerd, waarbij de publieke opinie over het algemeen

³⁰³ *Bestrijding internationaal terrorisme*, kamerstuk 27925 nr. 159, Brief van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005 (4 maart 2005).

³⁰⁴ *Bestrijding internationaal terrorisme*, kamerstuk 27925 nr. 166, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005 (23 maart 2005).

³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ Nederlands Instituut voor Militaire Historie, 'International Security Assistance Force (ISAF)'.

niet positief tegenover de missie stond.³⁰⁷ Dit had vooral te maken met het negatieve imago dat de oorlog tegen terreur had verkregen door misstanden als Guantánamo Bay, de martelingen in de Abu Ghraib en de verslechterende situatie in Irak en Afghanistan in het algemeen.³⁰⁸ De regering was daarentegen fervent voorstander van de missie. Defensie zag de missie in Uruzgan als een kans om de toekomst van de krijgsmacht verder veilig te stellen. Buitenlandse Zaken wilde vooral Nederland profileren als land dat met de grote NAVO-landen mee kon doen. Daarnaast zag de regering de ISAF-missie in Uruzgan als een logisch vervolg op vorige missies in het land.³⁰⁹

Verschillende politieke partijen wezen echter op de zeer onveilige situatie, waarbij werd gewezen op een MIVD-rapport dat de grote risico's van een missie in Uruzgan benadrukte. Daarnaast waren er klachten vanuit de politiek over de gebrekkige informatievoorziening over de missie. Uiteindelijk werd besloten tot het opstellen van een lijst met daarop zestien punten die opgelost dienden te worden, waardoor de twijfel bij de bewindslieden weggenomen kon worden. Deze zestien punten gingen voornamelijk over de financiële en veiligheids garanties, zoals een financieringsplan voor de luchthaven in Kandahar en de garantie van een blijvende betrokkenheid van de VS.³¹⁰ Deze garanties konden worden gegeven, waardoor de Tweede Kamer kon instemmen. Op 13 januari 2006 besloot de Nederlandse regering definitief tot deelname aan de missie in Uruzgan.

Het PRT werd vanaf augustus 2006 ingezet in Uruzgan, maar moest onder zeer onveilige omstandigheden werk verrichten. Om deze reden werden 1200 militairen meegestuurd met beschikking over artillerie en luchtsteun van gevechtshelikopters. Deze troepen moesten een veilige omgeving creëren voor de wederopbouwactiviteiten in Uruzgan. Dit ging geregeld gepaard met felle gevechten.³¹¹ Op 30 november 2007 werd onder hevige druk van andere NAVO-landen na lang beraad besloten de missie nog eenmaal voor uiterlijk twee jaar te verlengen tot 1 augustus 2010. Toen de einddatum van de missie echter naderde, werd onder buitenlandse en vooral Amerikaanse druk gesproken over nogmaals een verlenging van de missie. Dit veroorzaakte tweespalt in de PvdA/CDA/ChristenUnie coalitie. Terwijl het CDA open stond voor een mogelijke verlenging, was de PvdA mordicus tegen. In februari 2010 viel het kabinet-Balkenende IV uiteindelijk zelfs over de kwestie. Het nieuwe kabinet zou begin 2011 besluiten over een nieuwe, afgeslankte 'trainingsmissie' in Afghanistan, waarmee kabinet-Rutte II wederom duidelijk maakte grote waarde te hechten aan de Atlantische betrekkingen. Van gevechtstaken zou met deze

³⁰⁷ J.S. van der Meulen, 'Stemmen over Afghanistan en de risico's van het vak', *Militaire Spectator* 178:3 (2009) pp. 135-145, p. 137.

³⁰⁸, van der Meulen, 'Stemmen over Afghanistan en de risico's van het vak', pp. 138-139.

³⁰⁹ L.J. Hazelbag, *Politieke besluitvorming van de missie in Uruzgan, een reconstructie. Research paper no. 90* (Breda 2009), pp. 11-13.

³¹⁰ Ibidem, pp. 15-20.

³¹¹ Ministerie van Defensie, 'Het Nederlandse aandeel in ISAF' (26 oktober 2011) <http://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/inhoud/missie-overzicht/2002/international-security-assistance-force-isaf/nederlands-aandeel> (versie 6 augustus 2014)

trainingsmissie echter geen sprake meer zijn, Nederlandse militairen zouden zich louter bezighouden met het opleiden van Afghaanse politieagenten.

5.2 Bezuinigingen en nieuwe scepsis

Het optreden van de krijgsmacht sinds 2001 moet worden gezien tegen de achtergrond van almaar voortdurende bezuinigingen en herstructurering binnen de defensieorganisatie. Deze bezuinigingen hadden ingrijpende gevolgen voor het functioneren van de krijgsmacht. Naast de bezuinigingen op de krijgsmacht waren er nog enkele rapporten die in de periode na 2001 verschenen en die gevolgen hadden voor het Nederlandse beleid. De rapporten van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de parlementaire commissie-Davids, die de Nederlandse besluitvorming omtrent de oorlog in Irak onderzocht, waren zeer kritisch en zorgden voor meer scepsis over het Nederlandse optreden.³¹² In deze paragraaf zullen de ontwikkelingen binnen de krijgsmacht en de rapporten worden onderzocht, om de gevolgen hiervan op het Nederlandse beleid te kunnen duiden.

5.2.1 *Noodgedwongen naar een expeditionaire krijgsmacht?*

Na de defensienota van het jaar 2000 leek er meer zekerheid te zijn ontstaan. De krijgsmacht bleef grotendeels intact en het budget werd zelfs ietwat verhoogd. Dit veranderde echter met het aantreden van het kabinet-Balkenende-I in juli 2002. Het vorige kabinet onder Wim Kok was intussen gevallen over het NIOD-rapport over Srebrenica, waarmee er definitief een einde kwam aan het dossier over de val van de enclave. Het nieuwe kabinet kondigde een bijstelling van de defensienota aan in september 2003, met de zogenaamde Prinsjesdagbrief.³¹³ In deze brief werden omvangrijke bezuinigingen in het vooruitzicht gesteld. Een aanval op Nederlandse bodem was nog onwaarschijnlijker geworden, terwijl de Nederlandse economie terugliep en zaken als binnenlandse veiligheid, het integratievraagstuk de sociale zekerheid om meer aandacht en geld vroegen. Defensie zou structureel 380 miljoen euro per jaar gaan inleveren.³¹⁴

Er zou een grote herstructurering komen om de krijgsmacht in stand te houden. Er moest meer worden bezuinigd dan beoogd, omdat de investeringen in de krijgsmacht drastisch waren teruggelopen. De exploitatiekosten waren immers vele malen hoger geworden dan de investeringskosten, waardoor er een technologische kloof dreigde te ontstaan met vooral de VS. De omvang van de krijgsmacht kromp stevig, maar wederom werden de bezuinigingen over de breedte van de krijgsmacht uitgevoerd. Het aantal F-16's, Leopard-tanks en fregatten werd verminderd. Daarnaast werd er gesneden in het aantal gemechaniseerde brigades en werden alle mobilisabele eenheden wegbezuinigd. Het ambitieniveau van de krijgsmacht zou officieel worden teruggebracht

³¹² Hellema, *Nederland in de wereld*, pp. 449-450.

³¹³ *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2004*, Kamerstuk 29200X nr. 4, Brief van de minister en staatssecretaris van Defensie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004 (16 september 2003).

³¹⁴ Klep en van Gils, *Korea tot Kabul*, pp. 173-174.

naar een substantiële bijdrage aan drie simultane vredesmissies. Ook zou de bureaucratie worden aangepakt, waardoor in totaal 11.700 functies zouden gaan verdwijnen. De krijgsmacht behield met de bezuinigingen van 2003 haar algehele structuur, maar door het verdwijnen van onder andere de mobilisabele eenheden, werd het algehele signatuur van een expeditionaire krijgsmacht versterkt.

Het expeditionaire karakter werd geleidelijk verder versterkt met de bijstellingen van 2006 en 2007. Met de beleidsbrief uit 2006 werden een aantal nieuwe investeringen in het vooruitzicht gesteld. De inzet in Uruzgan en de voortschrijdende War on Terror worden als achterliggende reden aangevoerd voor de aanschaf van *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV's, ook bekend als 'drones'), *Tomahawk*-kruisraketten voor de marineschepen, nieuwe NH-90 transporthelikopters ter vervanging van de huidige helikoptervloot en enkele transportvliegtuigen om de tactische en strategische vervoerscapaciteiten te verbeteren. Daarbij zou meer worden aangestuurd op *joint* optreden, wat inhoudt dat de krijgsmachtonderdelen in toenemende mate integreren en gezamenlijk opereren.³¹⁵ In 2007 werd de defensienota nogmaals bijgesteld, waarbij een nieuwe bezuinigingsronde werd aangekondigd om het begrotingstekort te verkleinen en gelijktijdig ruimte vrij te maken voor investeringen. Enkele geplande investeringen, zoals de drones en de kruisraketten, werden geannuleerd. Ook zouden 28 tanks, twaalf pantserhouwitsers en achttien F-16's worden afgestoten. Tegelijkertijd zou er worden geïnvesteerd in CV-90 pantservoertuigen voor de landstrijdkrachten, aangezien dit voertuig bescherming en vuurkracht kon bieden voor 'stabilisatieoperaties waarbij de dreiging robuuste middelen noodzakelijk maakt'.³¹⁶ Dit patroon werd verder voortgezet in 2010, toen in verband met de economische crisis nog verder moest worden ingegrepen in het defensiebudget. Nog meer afstotingen waren het gevolg, evenals het bijstellen van verscheidene investeringsprojecten.³¹⁷

De grootste bezuiniging moest echter nog komen. Op 8 april 2011 stuurde minister van Defensie Hans Hillen de beleidsbrief 'Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld'.³¹⁸ Defensie moest structureel 635 miljoen per jaar extra gaan bezuinigen, waardoor 12.000 banen verloren gingen. Alle tankbataljons werden opgeheven, negentien F-16's werden verkocht, evenals alle *Cougar* transporthelikopters en één van de vier Patriot-luchtverdedigingsbatterijen. De marine verloor een groot deel van de vloot. Wel werd er geïnvesteerd in beschermingssystemen tegen geïmproviseerde explosieven en in de aanschaf van enkele UAV's. Het ambitieniveau werd definitief teruggeschroefd naar het leveren van een bijdrage aan twee crisisbeheersingsoperaties.

³¹⁵ *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2006*, Kamerstuk 30300X nr. 107, Brief van de minister en staatssecretaris van Defensie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006 (2 juni 2006).

³¹⁶ *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2008*, Kamerstuk 31200X nr. 3, Brief van de minister en staatssecretaris van Defensie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008 (18 september 2007).

³¹⁷ *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2010*, Kamerstuk 32123X nr. 2, Brief van de minister en staatssecretaris van Defensie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010 (21 september 2009).

³¹⁸ Beleidsbrief Defensie, Kamerstuk 32733 nr. 1, Brief van de minister van Defensie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011 (8 april 2011).

Terwijl de verschillende bezuinigingsrondes in eerste instantie ‘met de kaasschaaf’ werden gedaan, leek de krijgsmacht onder druk van de besparingen gedurende de tien jaar na 11 september een vooral expeditionair karakter aan te nemen. De zware wapensystemen als de tankbataljons, pantserhouwitsers en F-16’s waren de eerste slachtoffers van de bezuinigingen. De investeringen die ondanks de bezuinigingen gedaan werden, waren vooral ter ondersteuning van een expeditionaire inzet. De keuze voor een expeditionaire inzet lijkt te zijn gemaakt onder druk van de bezuinigingen, niet door een principiële beleidsmatige keuze.

5.2.2 *Kritiek van de AIV en de commissie-Davids*

In de periode dat de bezuinigingen doorgevoerd werden, verschenen er verschillende kritische rapporten die tevens invloed hadden op het Nederlandse beleid. In 2009 en 2010 verschenen twee rapporten van de Adviesraad Internationale Vraagstukken die bepaald niet positief waren over de militaire avonturen van de voorgaande jaren. Daarnaast verscheen in 2010 het rapport van de commissie-Davids, met daarin fikse kritiek op de besluitvorming omtrent de Nederlandse steun aan de oorlog in Irak. In deze subparagraaf zullen deze kritieken worden besproken.

De Adviesraad Internationale Vraagstukken levert op verzoek van de regering advies ter ondersteuning van het beleid. De raad bestaat uit onderzoekers uit verschillende wetenschappelijke disciplines, die in commissievorm rapporten uitbrengen. In maart 2009 bracht de AIV adviesrapport nummer 64 uit, waarin advies werd uitgebracht over de verenigbaarheid van politieke, militaire en ontwikkelingsdoelen in crisisbeheersingsoperatie.³¹⁹ In het rapport werd een ontvullend beeld geschilderd over de uitkomst van de verschillende crisisbeheersingsoperaties waar Nederland aan had deelgenomen. Er werd geconcludeerd dat er een onderscheid was tussen te hoge ambities enerzijds en de praktijkervaringen anderzijds. Het idee dat een samenleving zoals in Afghanistan of Irak maakbaar zou zijn door een westerse interventiemacht, werd afgedaan als een illusie in het licht van de ervaringen in beide landen. Desalniettemin moest Nederland niet terugdeinzen bij het uitvoeren van dergelijke operaties, aangezien crisisbeheersingsoperaties wel degelijk in het belang van Nederland waren. Er zou echter veel moeten worden veranderd in de aanpak van deze operaties.

In het rapport van januari 2010 was de toonzetting nog kritischer.³²⁰ Het nut van expeditionaire missies binnen de NAVO werd in dit rapport in twijfel getrokken. De Adviesraad stelde in het rapport:

³¹⁹ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. De noodzaak van een samenhangende aanpak* (No. 64, maart 2009). Beschikbaar op http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/upload/aiv/doc/website_64AIV_Ned.pdf.

³²⁰ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Het nieuwe strategisch concept van de NAVO* (No. 67, januari 2010). Beschikbaar op [http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/upload/aiv/doc/webversie_AIV_67\(1\).pdf](http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/upload/aiv/doc/webversie_AIV_67(1).pdf).

Behoedzaamheid bij het aanvaarden van taken buiten het verdragsgebied is niet alleen geboden vanwege het risico van *overstretch*, maar ook omdat het NAVO-label door de in een conflict betrokken partijen niet in alle gevallen als constructief zal worden beoordeeld.³²¹

Volgens de Adviesraad was het noodzakelijk om scherpere eisen te stellen aan het besluitvormingsproces inzake NAVO-operaties buiten het verdragsgebied. Er moest bij het besluiten over een operatie meer worden gekeken naar aspecten als volkenrechtelijke legitimatie, de aantoonbare relatie met de veiligheid of vitale belangen van de NAVO-lidstaten, een samenhangende civiel-militaire aanpak, en overeenstemming over de haalbaarheid van de doelstellingen.³²² De redenering achter, en de aanpak van, crisisbeheersingsoperaties onder de NAVO-vlag werd hiermee op de korrel genomen.

In dezelfde maand verscheen tevens het rapport van de commissie-Davids over de besluitvorming omtrent de Nederlandse steun aan de oorlog in Irak.³²³ De parlementaire commissie-Davids was ingesteld naar aanleiding van enkele vragen over deze besluitvorming. Zo was de juridische rechtvaardiging van de Nederlandse steun discutabel en waren er geruchten over de clandestiene deelname van Nederlandse special forces aan de inval. Ook werd gedacht dat oud-minister van Buitenlandse Zaken Jaap de Hoop Scheffer was benoemd tot secretaris-generaal van de NAVO als dank voor de Nederlandse steun.

Hoewel het rapport de geruchten over een Nederlandse bijdrage en de benoeming van De Hoop Scheffer ontkrachtte, was het bepaald niet lovend over de besluiten van de Nederlandse regering. Zo werd de politieke steun aan de inval door de commissie afgekeurd, aangezien er geen volkenrechtelijk mandaat voor de inval was. De regering had onterecht gesteld dat een Veiligheidsraadresolutie uit november 2002 voldoende juridische grond bood voor de inval. Volgens de parlementaire commissie was dit niet het geval. Ook werd geconcludeerd dat communicatie met de Kamer over Amerikaanse verzoeken tot militaire steun laakbaar was. Tenslotte had de regering de genuanceerde rapporten van de AIVD en de MIVD over mogelijke massavernietigingswapens in Irak genegeerd. Het rapport bracht een kleine crisis teweeg in het kabinet. Na lange onderhandelingen tussen de verschillende regeringspartijen werden de conclusies van het rapport uiteindelijk onderschreven. Tijdens het Kamerdebat over de kwestie op 17 februari werd zelfs voor het eerst in de geschiedenis een motie van wantrouwen tegen een premier persoonlijk ingediend. Deze motie werd uiteindelijk verworpen.³²⁴

³²¹ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Het nieuwe strategisch concept van de NAVO*, p. 34.

³²² *Ibidem*.

³²³ *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, Bijlage bij Kamerstuk 31847 nr.14, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010 (15 januari 2010).

³²⁴ M. Kranenburg en D. Stokmans, 'Nog geeft Balkenende niets toe over Irak-oorlog; Voor het eerst in geschiedenis wordt motie van wantrouwen tegen premier persoonlijk ingediend', *NRC Handelsblad* (17 februari 2010).

Aan de hand van de verschillende rapporten kan worden geconcludeerd dat het aan verschillende kanten begon te rommelen binnen de politiek en de regering. De uitgelichte gezaghebbende rapporten waren allen kritisch over zowel de redenering achter als de uitvoering van de verschillende crisisbeheersingsoperaties van na 11 september. Toch besloot Nederland in maart 2011 wederom een bijdrage te leveren aan een humanitaire interventie in Libië. In de volgende paragraaf zal de besluitvorming en de daadwerkelijke operatie worden besproken, met de bezuinigingen en stevige kritieken in het achterhoofd.

5.3 De Libische Burgeroorlog en internationaal ingrijpen

Het begin van de Arabische Lente in Tunesië gaf veel burgers in het Midden-Oosten en Noord-Afrika hoop op een beter bestaan. Het spoedige verloop van de revolutie in Tunesië gaf daar immers alle reden toe. Binnen enkele weken tijd was daar de president afgezet. Protesten volgden ook in andere landen, waarbij de uitkomsten verschilden. Enkele regeringen wisten de protesten te beteugelen door het doen van concessies en het doorvoeren van democratisering, terwijl in onder andere Syrië en Libië met geweld werd gereageerd op de protesten.

In Libië begonnen vreedzame protesten op 15 februari 2011. De demonstranten werden al gauw onder vuur genomen door militairen van het regime van Moammar Khaddafi, een dictator die al bijna 42 jaar over het land heerste. Binnen enkele weken begonnen de demonstranten een gewapende opstand onder leiding van een Nationale Overgangsraad, die was opgericht door gedeserteerde kopstukken van het regime. Aanvankelijk boekten de rebellen enkele successen, maar al gauw sloegen regeringstroepen met grof geweld terug. Arrestatiegolven, de inzet van doodseskaders en bombardementen op stedelijke gebieden werden niet geschuwd om de revolte de kop in te drukken. Een golf van veroordelingen door organisaties van staten volgde. Op 22 februari riep Navi Pillay, mensenrechtencommissaris van de VN, op tot het onmiddellijke staken van het geweld. Op dezelfde dag nog werd Libië geschorst als lid van de Arabische Liga.³²⁵

Op 26 februari vaardigde de Veiligheidsraad resolutie 1970 uit, waarin niet-militaire dwangmaatregelen onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest werden afgekondigd tegen het regime van Khaddafi. De resolutie veroordeelde onder andere de 'widespread and systematic attacks currently taking place (...) the civilian population'³²⁶ en stelde deze mogelijk gelijk stonden aan misdaden tegen de menselijkheid. In de resolutie, die unaniem werd aangenomen door de Veiligheidsraad, werd een direct einde aan het geweld geëist.

Khaddafi nam de resolutie echter voor kennisgeving aan en begon een groot offensief tegen de rebellen. Dit offensief slaagde erin het leeuwendeel van de door de rebellen bezette gebieden te heroveren en op 17 maart stonden de regeringstroepen voor de poorten van Benghazi, het

³²⁵ G. Ulfstein en H. F. Christiansen, 'The legality of the NATO bombing in Libya', *International and Comparative Law Quarterly* 62:1 (2013), pp. 159-171, pp. 159-160.

³²⁶ Security Council, *Resolution 1970, S/RES/1970* (26 februari 2011).

belangrijkste rebellenbolwerk. Die dag sprak Khaddafi via de radio tot de bevolking in Benghazi en dreigde in zijn toespraak de miljoenenstad schoon te vegen. Daarbij zou geen genade worden getoond.³²⁷

Dezelfde dag werd, tot de grote verrassing van veel experts, resolutie 1973 aangenomen door de Veiligheidsraad,³²⁸ met tien stemmen voor en vijf onthoudingen (Duitsland, Brazilië, India, China en Rusland). Deze resolutie stelde in de preambule dat de Raad betreurde dat de Libische autoriteiten geen gehoor hadden gegeven aan resolutie 1970, terwijl zij primair verantwoordelijk waren voor de bescherming van de Libische bevolking. Ook werd nogmaals bevestigd dat Libië een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid vormde. Onder hoofdstuk VII van het Handvest werd een onmiddellijk staakt-het-vuren geëist en een einde van het geweld. Nog belangrijker was echter dat resolutie 1973 paragrafen bevatte over de bescherming van de burgerbevolking met 'all necessary measures (...) while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory.' Concreet werd hierbij het instellen van een no-flyzone genoemd. Ook werd de strikte handhaving van het wapenembargo gemandateerd door deze resolutie.³²⁹ Met resolutie 1973 was voor de eerste maal uitvoering gegeven aan de in 2005 aangenomen Responsibility to Protect.

Hoewel Khaddafi hierop inderdaad een staakt-het-vuren afkondigde, hield deze wapenstilstand nog geen dag vol. Op 20 februari begon een internationale coalitie van onder meer de VS, Engeland en Frankrijk met de Operatie *Odyssey Dawn* tegen het Libische regime. Met een serie luchtaanvallen door bommenwerpers en langeafstandsraketten werd de Libische luchtverdediging uitgeschakeld. Ook werden zware wapens als artillerie en tanks in een vroeg stadium gebombardeerd om te voorkomen dat deze tegen de burgerbevolking zouden worden ingezet. Zo bombardeerden de Franse luchtmacht tanks die klaar stonden om Benghazi binnen te trekken. In de tweede helft van maart werden in toenemende mate ook troepen van het regime gebombardeerd die een bedreiging vormden voor posities van de rebellen.³³⁰

Van meet af aan was al duidelijk dat de Verenigde Staten de leidende rol in de operatie zo snel mogelijk wilden overdragen. Een week na het begin van de militaire operatie werd binnen de NAVO discussie gevoerd over het overnemen van de luchtoperaties van de coalitie. De deelname van de gehele NAVO zou immers de legitimiteit van de missie ten goede komen.³³¹ Er was echter niet zonder meer sprake van consensus binnen het bondgenootschap. Er gingen fikse discussies aan vooraf, over de deelname van verschillende lidstaten. Zo was Turkije tegen grondaanvallen en was de Franse president Sarkozy bang dat een NAVO-operatie de steun van Arabische landen zou

³²⁷ Ulfstein en Christiansen, 'The legality of the NATO bombing in Libya', p. 161.

³²⁸ K. Homan, 'Libië: Responsibility to Protect en de NAVO', *Atlantisch Perspectief* 35:8 (2011), pp. 24-29, p. 26.

³²⁹ Security Council, *Resolution 1973*, S/RES/1973 (17 maart 2011).

³³⁰ Homan, 'Libië: Responsibility to Protect en de NAVO', p. 4.

³³¹ M.D. Fink, 'Sancties tegen Libië: Operation Unified Protector (OUP)', *Militair Rechtelijk Tijdschrift* 105:5 (2012), pp. 213-226, pp. 214-25.

aantasten. Aan de andere kant van het debat stonden bijvoorbeeld de Italianen, die impliciet dreigden hun bases te sluiten voor oorlogsvliegtuigen van de coalitie als deze niet onder NAVO-gezag zouden worden geplaatst. Na enkele dagen van discussie besloot de NAVO alle aspecten van Operatie Odyssey Dawn, inclusief de bombardementsmissies, over te nemen. De compromis was hierbij dat NAVO-landen die tegen de overname waren, louter politieke steun zouden geven. Landen die een bijdrage wilden leveren, konden dit naar eigen invulling doen. Zo konden landen die niet instemden met bombardementen bijvoorbeeld assisteren met de handhaving van de no-flyzone. Vanaf 31 maart nam de NAVO de operatie formeel over onder de naam *Unified Protector*.³³²

Met de overname van deze operatie door de NAVO deden de Verenigde Staten een stap terug en gaf het de Europese landen de leiding, hoewel de VS nog wel ondersteuning bleven leveren. Deze ondersteuning bleek onontbeerlijk. Zo leverden de VS zeventig procent van de tankercapaciteit voor het bijtanken van vliegtuigen in de lucht en waren de Europese staten grotendeels afhankelijk van de VS voor inlichtingen. Ook was er een groot tekort aan munitie voor de vliegtuigen, waardoor de VS meermaals moesten bijspringen.³³³

De NAVO-campagne leek in eerste instantie niet in staat om de troepen van Khaddafi uit te schakelen. Van april tot augustus was er sprake van een patstelling, waarbij het front op en neer schoof. De NAVO-bombardementen slaagden er echter in de troepen van Khaddafi geleidelijk uit te putten, waardoor een groot rebellenoffensief in augustus succes had. Op 20 oktober viel het laatste bolwerk van het regime en werd Khaddafi gedood. Operatie Unified Protector eindigde officieel op 31 oktober en had 214 dagen geduurd. In totaal waren bijna 25.000 vluchten uitgevoerd, waaronder achtduizend bombardementsvluchten die meer dan vijfduizend doelen hadden geraakt.³³⁴ Hoewel de militaire campagne een succes was, waren de gevolgen voor Libië op lange termijn minder positief. Het land verkeert tot op de dag van vandaag in een staat van wetteloosheid. Verschillende fracties die in de burgeroorlog tegen Khaddafi vochten, staan nu elkaar naar het leven. Libië heeft al met al nog een lange weg te gaan voordat het een stabiele staat genoemd kan worden.

5.3.1 Nederlandse besluitvorming tot deelname aan *Unified Protector*

Ook Nederland was bereid om deel te nemen aan operaties tegen Libië, mits deze zouden worden uitgevoerd in NAVO-verband.³³⁵ Zoals reeds besproken verliepen de onderhandelingen over het in NAVO-verband overnemen van de missie moeizaam. In deze onderhandelingen nam Nederland de rol van bemiddelaar in, waarbij de Nederlandse delegatie probeerde de verschillende lidstaten op één lijn te krijgen. Toen er sprake was van eensgezindheid, besloot de regering op 22 maart tot het

³³² J.H. Michaels, 'A Model Intervention? Reflections on NATO's Libya 'Success'', in: E. Hallams, L. Ratti en B. Zyla, *NATO Beyond 9/11. The Transformation of the Atlantic Alliance* (New York 2013), pp. 202-203.

³³³ Ibidem, p. 205.

³³⁴ Homan, Libië: Responsibility to Protect en de NAVO', p. 4.

³³⁵ Hellema, *Nederland in de wereld*, pp. 451-452.

sturen van een artikel 100-brief aan de Tweede Kamer.³³⁶ In deze brief werd de inzet aangekondigd van zes F-16's, een KDC-10 tankvliegtuig en een mijnenjager, in eerste instantie voor het controleren van het wapenembargo tegen Libië. De F-16's en de mijnenjager zouden toezien op schepen die de kust van Libië poogden te benaderen. Er zou geen sprake zijn van de inzet van Nederlandse F-16's voor grondbombardementen, verzekerde minister-president Rutte tijdens een persconferentie.³³⁷ Een expliciete verklaring voor de weigering tot bijdragen aan bombardementsmissies werd nog niet gegeven. In de artikel 100-brief en het overleg met de Kamer kwam wel duidelijk naar voren dat de bescherming van burgers de prioriteit had.³³⁸ Bombardementen werden geen geschikt middel voor dit doel bevonden. Mocht de NAVO beroep doen op de straaljagers voor het controleren van de no-flyzone, dan zou hiervoor een aparte artikel 100-brief worden verzonden.

Het algemeen overleg met de Kamer verliep niet zonder slag of stoot. De Partij voor de Dieren (PvdD) en de Partij voor de Vrijheid (PVV) hadden beiden bezwaren tegen het uitzenden Nederlandse militairen. PVV'er Hero Brinkman vroeg zich in het overleg af waarom het westen het 'weer de hete kolen uit het vuur gaat halen voor de ellende die de Arabische wereld in al die jaren heeft veroorzaakt.' Hierop reageerde Frans Timmermans, namens de PvdA:

Als onze collega's in Frankrijk, Engeland en de VS hetzelfde standpunt hadden gehuldigd als de heer Brinkman hier vandaag naar voren brengt, had Kadhafi inmiddels Benghazi uitgemoord.³³⁹

D66, VVD, SGP,CDA, ChristenUnie en zelfs GroenLinks reageerden in het algemeen overleg op eenzelfde manier als tijdens de situaties in Noord-Irak, Bosnië en Kosovo. In beginsel waren deze partijen allen voorstander van de missie op altruïstische gronden. Dit werd in het algemeen overleg over Libië nog duidelijker door de reacties op de partij die principieel tegen was, namelijk de PVV. Gelijktijdig werden echter ook vragen gesteld over de commandostructuur, de financiële aspecten en de aard van de operaties waaraan de Nederlandse piloten deel zouden nemen. De Kamerleden lieten zich dus niet meer blind leiden door de wens om iets te doen, hoewel een duidelijke Kamermeerderheid deze wens ook in de plenaire afronding van de artikel 100-brief uitte.³⁴⁰

³³⁶ *Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten*, Kamerstuk 32623 nr. 6, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011 (22 maart 2011).

³³⁷ 'Brief naar Tweede Kamer over bijdrage Nederland aan uitvoering VN-resolutie' (22 maart 2011) <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/03/22/brief-naar-tweede-kamer-over-bijdrage-nederland-aan-uitvoering-vn-resolutie.html> (versie 9 augustus 2014).

³³⁸ *Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten*, Kamerstuk 32623 nr. 18, Verslag van een algemeen overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011 (5 april 2011).

³³⁹ *Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten*, Kamerstuk 32623 nr. 18, p. 5.

³⁴⁰ *Uitzending Libië*, vergaderingsnummer 64, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011 (22 maart 2011).

Op 30 maart verstuurde de regering een aanvullende artikel 100-brief, waarin de intentie om de F-16's ook voor het handhaven van de no-flyzone te gebruiken werd aangekondigd.³⁴¹ Extra middelen zouden hier niet voor worden ingezet, het takenpakket van de jachtvliegers zou slechts worden vergroot. Ook in deze brief werd de nadruk gelegd op de *air-to-air*-taak. Aanvallen op gronddoelen werden pertinent uitgesloten. Ondanks kritische Kamervragen stemde een ruime meerderheid van de Tweede Kamer vóór het leveren van een bijdrage aan Unified Protector.³⁴² Wel was minister Rosenthal genoodzaakt te beloven zich in te spannen binnen de NAVO om een *regime change*, het afzetten van Khaddafi, tegen te gaan.³⁴³ Hiertoe gingen binnen de NAVO en de EU veel stemmen op, terwijl dit door de Kamer als een *mission creep* werd beschouwd. De operatie zou dan immers buiten de door resolutie 1973 gestelde doelen vallen. De Nederlandse bijdrage aan de missie werd tweemaal in overleg met het parlement verlengd.

5.3.2 De militaire bijdrage aan Operatie Unified Protector

Op maandag 28 maart vlogen de Nederlandse vliegtuigen hun eerste missies boven Libië. Deze Nederlandse toestellen waren de eersten die onder de NAVO-vlag vlogen, aangezien pas drie dagen later alle operaties in Libië door de NAVO geleid zouden worden.³⁴⁴ Dagelijks werden vier vluchten gemaakt van gemiddeld vijfenhalf uur, waarbij werd gezocht naar mogelijke overtredingen van het wapenembargo en de no-flyzone. Ondanks verschillende verdachte radarobservaties hoefden de Nederlandse jachtvliegtuigen geen geweld te gebruiken. De no-flyzone bleek zeer effectief. De NAVO begon zich al snel meer te concentreren op de grondaanvallen, waar de Nederlandse vliegtuigen geen mandaat voor hadden. Om deze reden droegen de Nederlandse F-16's tijdens de patrouilles bij aan het vergaren van inlichtingen met de boordsensoren. Zo werden onder andere troepenbewegingen in kaart gebracht en doelschade bepaald, om de grondaanvallen te ondersteunen.³⁴⁵

Nederland was één van de weinige landen die actief deelnamen aan Unified Protector zonder daarbij ook vliegtuigen in te zetten voor grondaanvallen, terwijl de F-16's wel geschikt waren voor bombardementen.³⁴⁶ In de artikel 100-brief werd vermeld dat dit '(...) past in de behoeftestelling van de NAVO en tevens in het totaal van de bijdragen van bondgenoten.'³⁴⁷ Deze beperking tot air-to-air leidde tot irritatie bij Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, aangezien deze

³⁴¹ *Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten*, Kamerstuk 32623 nr. 15, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011 (31 maart 2011).

³⁴² Alleen PvdD, SP en de PVV stemden tegen de Nederlandse deelname.

³⁴³ *Artikel 100-brief Libië* vergaderingsnummer 68, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011 (31 maart 2011). Minister Rosenthal: 'Welaan, de regering wil die "mission creep" voor zijn en tegen zijn. Om die reden kan ik zonder meer toezeggen dat wij ons tot het uiterste zullen inspannen om de bondgenoten te houden aan het afdwingen van het wapenembargo en de no-flyzone, en de bewapening van opstandelingen door de bondgenoten van Unified Protector tegen te gaan.'

³⁴⁴ J. van Deventer, 'Inzet Nederlandse F-16's boven Libië: Fast and Flexible', *Militaire Spectator* 181:7/8 (2012), pp. 331 – 338; p. 334.

³⁴⁵ Van Deventer, 'Inzet Nederlandse F-16's boven Libië', p. 335.

³⁴⁶ Michaels, 'A Model Intervention?', p. 203.

³⁴⁷ *Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten*, Kamerstuk 32623 nr. 15.

landen verantwoordelijk waren voor ruim vijftig procent van alle offensieve vluchten boven Libië. Daar kwam nog bij dat Zweden, de Verenigde Arabische Emiraten en Qatar wel bijdroegen aan offensieve operaties, terwijl deze landen geen NAVO-leden waren. Naast het beperkte aantal landen dat de broodnodige vliegtuigen leverde voor grondaanvallen, ontstonden er problemen door de beperkte munitievoorraad van verschillende landen. Om deze reden moesten verschillende partners aanvulling vragen bij andere landen. Zo stelde Nederland geleidewapens beschikbaar aan Denemarken en voorzagen de Verenigde Staten via verkorte procedures in munitie voor diverse landen.³⁴⁸ Tot slot was er sprake van een ernstig tekort aan tankercapaciteit bij de Europese landen, waardoor de Verenigde Staten ook op dit gebied moesten bijspringen.³⁴⁹

Ondanks positieve conclusies over de interventie van onder andere secretaris-generaal van de NAVO Rasmussen, was Operatie Unified Protector ook een *wake-up call*. Het gebrek aan politieke consensus over de wijze van optreden en het tekortschieten van NAVO-lidstaten op zowel operationeel als technisch niveau, toonden aan dat de alliantie gebreken vertoonde. Het terugtreden van de Verenigde Staten na de eerste fase van de interventie in Libië maakte duidelijk dat de NAVO slecht zonder de Verenigde Staten als voortrekker kon. Tijdens een speech over de toekomst van de NAVO enkele maanden na de aanvang van Unified Protector zei de Amerikaanse minister van Defensie Robert Gates:

The mightiest military alliance in history is only 11 weeks into an operation against a poorly armed regime in a sparsely populated country. Yet many allies are beginning to run short of munitions, requiring the US, once more, to make up the difference.³⁵⁰

Daarbij waarschuwde Gates de Europese landen voor een mogelijke verandering in de Amerikaanse positie binnen de NAVO, aangezien de defensiecapaciteiten van de Europese lidstaten steeds verder teloor leken te gaan.

Ondanks de politieke problemen die binnen de NAVO ontstonden door het tekortschieten van Europese lidstaten, kon de operatie zelf als een militair succes worden bestempeld. De no-flyzone was een succes, de rebellen waren ondersteund bij het behalen van de overwinning en Khaddafi ruimde het veld. De rol van de NAVO was hierin van groot belang. De Nederlandse bijdrage was, afgezien van de weigering om mee te doen aan de grondaanvallen, aanzienlijk. De Nederlandse vliegers voerden een opvallend hoog aantal missies uit gezien de grootte van de Nederlandse krijgsmacht. De air-to-air bijdrage van de Nederlandse krijgsmacht liep daarbij niet

³⁴⁸ L.W.E.M. van Geel, G. de Koster, F.P.B. Osinga, 'De NAVO tegen Khaddafi. Operation Unified Protector', *Militaire Spectator* 182:5 (2013), pp. 220-236; p. 228, p. 231.

³⁴⁹ H. van Loon, 'De NAVO in zwaar weer', *Armex* 95:6 (2011), pp. 6-10, p. 9.

³⁵⁰ I. Traynor, 'US defence chief blasts Europe over Nato', *The Guardian*, 10 juni 2011.

tegen structurele tekortkomingen aan, zo concludeerde de detachementscommandant van de Nederlandse luchtmachteenheden ter plaatse in een artikel in de *Militaire Spectator*.³⁵¹ Ondanks de zware bezuinigingen konden de Nederlandse eenheden dus effectief opereren in NAVO-verband. Wat hierbij echter in het achterhoofd moet worden gehouden, is de geringe grootte van de Nederlandse bijdrage in combinatie met het beperkte takenpakket. Of de Nederlandse eenheden die deelnamen aan Unified Protector tegen problemen waren aangelopen bij een grotere bijdrage met een ruimer takenpakket, is stof voor interessante speculatie.

5.4 Een kleinere krijgsmacht in een onzekerdere wereld

Met de aanslagen van 9/11 veranderde de wereld. Er was sprake van een nieuwe vijand, namelijk het terrorisme. Hoewel Nederland aanvankelijk gematigd reageerde, nam het direct een positie in als bondgenoot van de Verenigde Staten. Bij zowel de inval van Afghanistan als Irak bood Nederland politieke en militaire steun aan de Verenigde Staten, zij het zonder directe deelname aan de invasies. Ook in de nasleep van beide invasies leverde Nederland een bijdrage aan de veiligheids- en wederopbouwmissies in beide landen.

Gelijktijdig werd al snel volop bezuinigd op de krijgsmacht, vooral in het licht van de economische crisis. Noodgedwongen werd de krijgsmacht afgeslankt en omgevormd tot een defensieorganisatie die voornamelijk geënt was op een expeditionaire taak. Zwaar materieel werd afgestoten en de algehele omvang werd verkleind. Deze bezuinigingen hadden een flinke impact op de krijgsmacht. Wat ook een flinke impact had, waren de verschillende rapporten van de commissie-Davids en de AIV, waarin de besluitvorming van de regering op de korrel werd genomen. Vooral het rapport van de commissie-Davids leidde tot forse kritiek op het kabinet-Balkenende IV. Hoewel het rapport niet leidde tot de val van dit kabinet, zou de besluitvorming over de verlenging van de missie in Uruzgan wel de val bewerkstelligen.

In maart 2011 kwam de eerste echte humanitaire interventie sinds de operatie in Kosovo tot stand. Voor het eerst in meer dan tien jaar werd er weer militair ingegrepen met als primair doel het redden van mensenlevens. Ook aan deze missie in Libië leverde Nederland een bijdrage, zij het een beperkte. Een mijnenjager, een zestal F-16's en een tankvliegtuig leverden een bijdrage aan Operatie Unified Protector. De F-16's waren hierbij beperkt tot een air-to-air rol. Het lijkt aannemelijk dat de beperkte bijdrage van Nederland was ingegeven door de bezuinigingen en de fikse kritiek van de AIV en de commissie-Davids, hoewel dit in de politiek niet werd uitgesproken. De beperkte bijdrage zou volgens de regering passen in de behoeftestelling van de NAVO en meer in lijn zijn met resolutie 1973.

De vier dilemma's kwamen wederom op wisselende wijze naar voren in de periode tussen 11 september en Operatie Unified Protector. Allereerst de tegenstelling tussen humanitaire

³⁵¹ Van Deventer, 'Inzet Nederlandse F-16's boven Libië', pp. 336-338.

interventie en soevereiniteit. Hoewel de operaties in Afghanistan en Irak geen exclusief humanitair karakter hadden, was hier wel sprake van aanvallen op soevereine staten. Terwijl de legitimatie van de inval van Afghanistan op basis van zelfverdediging ruime bijval vond, was de volkenrechtelijke legitimatie van de inval in Irak zeer wankel. Desondanks steunde de regering deze inval onomwonden, waaruit wederom blijkt dat regering niet altijd even veel waarde hechtte aan de notie van soevereiniteit. Dit werd ook geconcludeerd in het rapport van de commissie-Davids. Het leek erop dat de betrekkingen met de Verenigde Staten zwaarder wogen dan de soevereiniteit van Irak. De operatie tegen Libië was daarentegen gemandateerd met een heldere resolutie van de Veiligheidsraad op basis van de R2P.

Ook over het dilemma van consequentialisme versus intentionalisme kunnen enkele conclusies worden getrokken. Tijdens de invasie van Afghanistan en Irak werden twee betrekkelijk wrede regimes verwijderd. Hoewel deze twee invasies geen exclusieve humanitaire doeleinden dienden, werden zij met onder andere humanitaire argumenten verdedigd. De stabilisatie- en wederopbouwmissies in beide landen hadden het oprichten van levensvatbare en democratische staten als doel. Deze doelen zijn uiteindelijk niet behaald. In beide staten is tot op heden sprake van gewelddadigheden tussen verschillende etnische en religieuze groeperingen en tegen internationale troepen en hulpverleners. De consequenties van de invasies van Afghanistan en Irak waren dus absoluut niet louter positief, ondanks de inzet van bijvoorbeeld Nederlandse PRT's en de stabilisatietroepen. Irak en Afghanistan toonden aan dat humanitaire motieven en goede intenties geen garanties boden voor positieve resultaten. Weerzin en kritiek vanuit de politiek, de maatschappij en de AIV waren het gevolg. Wat betreft de operatie in Libië kan worden beargumenteerd dat er veel mensenlevens door zijn gered, waarmee de humanitaire motieven gepaard gingen met positieve consequenties. Tijdens Operatie Unified Protector bleek het luchtwapen ditmaal wel effectief, in tegenstelling tot de dubieuze uitkomsten van Operatie Allied Force. Tot op heden verkeert Libië echter in een toestand chaos, waardoor van een louter positieve afloop niet kan worden gesproken.

Het politieke dilemma, de tegenstelling tussen realisme en altruïsme, komt in deze periode sterk naar voren. De Nederlandse bijdrages aan de troepenmachten in Afghanistan en Irak hadden het karakter van vredeshandhaving, waardoor de Tweede Kamer ermee akkoord kon gaan. Tegelijkertijd speelden bij de regering ook andere belangen, zoals druk van de Verenigde Staten en de wil tot het veiligstellen van de toekomst van de krijgsmacht, door te tonen waar zij toe in staat is. De verschillende belangen werden pijnlijk duidelijk tijdens de val van kabinet-Balkenende IV over het verlengen van de missie in Uruzgan. Terwijl de regering onder druk van de Verenigde Staten de missie door wilde zetten, zag de Kamer dit niet zitten. De missie boekte weinig concrete resultaten, Afghanistan bleef immers een instabiel land. Tijdens de besluitvorming omtrent de Nederlandse bijdrage aan Unified Protector kwam het aloude altruïsme van de Tweede Kamer sterk naar voren.

De wil om wat te doen tegen de mensenrechtenschending was, op een minderheid van de Kamer na, sterk aanwezig. De regering nam hier zelf het initiatief om een bijdrage te leveren, onder één voorwaarde: de missie moest in NAVO-verband worden uitgevoerd. Het leek erop dat de regering duidelijk wilde maken dat de Atlantische verhouding de prioriteit had.

Tot slot kan ook over het militaire en praktische dilemma een conclusie worden getrokken. Kon de krijgsmacht in de periode na 11 september de rol als humanitair hulpverlener aannemen? Het antwoord hierop is bevestigend, maar met enkele reserveringen. De Nederlandse PRT's en stabilisatietroepen in respectievelijk Afghanistan en Irak hebben veel werk verricht. Dit werd gedaan onder zeer moeizame omstandigheden. De wederopbouw van een land terwijl er sprake is van een zeer slechts veiligheidssituatie bleek een zeer moeizame exercitie te zijn, waardoor het accent niet altijd op hulpverlening, maar op gevechtshandelingen lag. De rapporten van de AIV maakten dit pijnlijk duidelijk: de ambities waren erg hoog. In Libië slaagde een luchtoperatie in tegenstelling tot jaren eerder in Kosovo erin de mensenrechtenschendingen te beëindigen, in eerste instantie door een embargo en een no-flyzone, vervolgens door grondaanvallen. Hoewel het de bombardementen waren die het leger van Khaddafi uiteindelijk uitputten en de rebellen ondersteunden in hun strijd, leverde Nederland hieraan slechts een ondersteunende bijdrage. De regering en de Tweede Kamer wilden slechts een bijdrage leveren aan het beëindigen van de mensenrechtenschendingen, niet aan een regime change. In deze opzet slaagde de Nederlandse bijdrage, ondanks de jarenlange zware bezuinigingen op Defensie.

Het nieuwe millennium heeft veel onzekerheden in de Nederlandse veiligheidssituatie gebracht. De oorlog tegen het terrorisme en de Arabische Lente zijn daar sprekende voorbeelden van. De opkomst van China, hernieuwd nationalisme in Rusland en nog immer toenemende onrust in het Midden-Oosten zullen de komende jaren de Nederlandse veiligheidspolitiek blijven beïnvloeden. Op welke wijze humanitaire interventies hierdoor zullen worden beïnvloed, is stof voor de toekomst. In het volgende hoofdstuk zal de ontwikkeling van het Nederlandse beleid van de jaren negentig tot nu aan de hand van de vier dilemma's worden samengevat, om vervolgens algemene conclusies te kunnen trekken over deze ontwikkeling.

Conclusie: het Nederlandse beleid van de jaren negentig tot nu.

In de inleiding van dit onderzoek zijn humanitaire interventies geïnterpreteerd door het formuleren van vier relevante dilemma's die aan het concept kleven. Nu de chronologische ontwikkeling van het Nederlandse humanitaire interventiebeleid over een tijdsperiode van bijna 22 jaar is onderzocht, kan worden geconcludeerd in hoeverre deze vier dilemma's een weerslag hadden op het Nederlandse beleid. In deze afsluitende conclusie zal per dilemma de rol ervan worden samengevat, om zo de hoofdvraag van deze scriptie te beantwoorden.

Het eerste dilemma is de tegenstelling tussen soevereiniteit en humanitaire interventie. Mag de soevereiniteit van een staat worden geschonden om burgers van deze staat te redden? Dit dilemma is in de wetenschappelijke literatuur alomtegenwoordig. Hoewel soevereiniteit een begrip is dat zich door de geschiedenis heen heeft ontwikkeld, blijft de tegenstelling tussen humaniteit en soevereiniteit bestaan. De recente ontwikkelingen op het wereldtoneel, zoals de onenigheid binnen de Veiligheidsraad over een mogelijke interventie in Syrië, maken pijnlijk duidelijk dat dit debat niet alleen theoretisch is. In hoeverre had dit dilemma invloed op het Nederlandse beleid?

In deze scriptie is steeds duidelijk geworden dat de tegenstelling tussen humaniteit en soevereiniteit gedurende de bestudeerde periode praktisch non-existent was. Tijdens debatten over de humanitaire interventies in zowel Irak als Kosovo en Libië werd de soevereiniteit van de respectievelijke staten wel genoemd, maar direct weggestreept in het licht van de mensenrechtenschendingen in deze landen. Tijdens de crisis in Kosovo nam Nederland zelfs een radicaal interventionistisch standpunt in als niet-permanent lid van de Veiligheidsraad. Zowel de Tweede Kamer als de regering gaven meerdere malen blijk kennis te hebben van deze tegenstelling, maar humaniteit genoot de prioriteit boven soevereiniteit. Hierbij moet echter als kanttekening worden geplaatst dat de regering niet alleen om humanitaire redenen soevereiniteitsschendingen goedkeurde. Ook de inval van Irak in 2002 kon op politieke steun rekenen van de toenmalige regering, ondanks de wankele internationaal-juridische rechtsgronden van de inval. Het rapport van de commissie-Davids was uiteindelijk vernietigend over het verlenen van deze steun. Al met al lijkt in het Nederlandse buitenlands beleid soevereiniteit geen absolute norm te zijn.

Het tweede dilemma gaat over de middelen en de consequenties. Zijn louter humanitaire drijfveren voldoende om activiteiten te kwalificeren als humanitaire interventie? In hoeverre moet er aandacht worden besteed aan de in te zetten middelen en de consequenties die voortvloeien uit een humanitaire interventie? Achteraf bezien zijn er verschillende malen de verkeerde middelen ingezet om de humanitaire doelstellingen te kunnen bereiken, en hebben verschillende interventies

immers op korte of lange termijn negatieve consequenties bewerkstelligd. Heeft dit dilemma ook een rol gespeeld binnen het Nederlandse beleid?

De eerste humanitaire interventie waar Nederland aan bijdroeg, de interventie in Irak in 1991, was een groot succes. Mensenlevens waren in groten getale gered. Het vertrouwen in de krijgsmacht als instrument om mensenlevens te redden was praktisch onbeperkt. Het dilemma van het consequentialisme begon pas een rol te spelen in het Nederlandse beleid sinds het debacle rond Srebrenica. De inzet van lichtbewapende militairen met een slecht mandaat en commandostructuur om de enclave te beschermen had de val van Srebrenica in juli 1995 tot gevolg. De Nederlandse militairen hadden de burgers van Srebrenica niet kunnen beschermen en waren betrokken geraakt bij een massamoord, met als gevolg een grotere terughoudendheid om deel te nemen aan crisisbeheersingsoperaties. Het trauma van Srebrenica zou nog enkele jaren tot een kritischere houding van de regering leiden.

In 1999 zou de Nederlandse krijgsmacht pas weer deel nemen aan een humanitaire interventie, in de FRJ. Er werd besloten geen grondoffensief te beginnen, maar door bombardementen een Servische terugtrekking uit Kosovo af te dwingen. Zowel de regering als het overgrote deel van het parlement stond pal achter deze beslissing. Ook hier bleken de ingezette middelen echter niet met het verwachte gemak de gestelde humanitaire doelen te bereiken, integendeel: de crisis in Kosovo leek te escaleren. Verschillende politieke partijen en zelfs minister Aartsen van Buitenlandse Zaken kwamen terug op hun aanvankelijke enthousiasme. Pas na 78 dagen bombarderen bond Milošević in. De ingezette middelen leidden bij deze interventie dus niet tot de gewenste effecten, maar sorteerden uiteindelijk wel effect.

Na deze twee dubieuze interventies en negatieve consequenties van de inzet in Irak en Afghanistan, steunde de regering en de Tweede Kamer de humanitaire interventie in Libië, die ook stevig op het luchtwapen leunde. Ondanks deze steun weigerde Nederland deel te nemen aan bombardementsmissies en bleef de Nederlandse bijdrage beperkt tot het handhaven van de no-flyzone. Uit niets blijkt echter dat de regering of de Tweede Kamer lessen hadden getrokken uit de interventie in Kosovo of de missies in Afghanistan en Irak. Als verantwoording voerde de regering aan dat er door het handhaven van de no-flyzone werd gehandeld in overeenstemming met de Veiligheidsraadsresoluties en dat deze taakstelling conform de behoeftstelling van de NAVO was. Bij deze verklaringen kunnen vraagtekens worden gezet. Ten eerste bombardeerden bondgenoten van Nederland wel actief in Libië en ten tweede was er sprake van een tekort aan grondaanvalsvliegtuigen binnen Unified Protector. De beperkte taakstelling van de Nederlandse eenheden in Libië kan het gevolg zijn geweest van de felle bezuinigingen op Defensie en de lessen die waren getrokken uit de verschillende AIV-rapporten en het rapport van de commissie-Davids. Hierover valt echter slechts te speculeren.

Concluderend kan worden gesteld dat het dilemma van het consequentialisme dus slechts een beperkte rol speelde in de ontwikkeling van het Nederlandse humanitaire interventiebeleid. Het dilemma dat echter wel volop invloed had op deze ontwikkeling was de tegenstelling tussen realisme en altruïsme. In hoeverre kunnen altruïstische motieven een rol spelen in de internationale politiek? Het landsbelang prevaleert immers, zoals de Realisten dat stellen. Dit dilemma heeft van de vier geformuleerde dilemma's de grootste invloed gehad op de Nederlandse humanitaire interventies.

Sinds de jaren zestig en zeventig groeide in Nederland de bereidheid om deel te nemen aan crisisbeheersingsoperaties in VN-verband. De beweegreden hierachter is eigenbelang; in het Nederlandse buitenlands beleid werd de VN immers vooral gebruikt voor het behartigen van de Nederlandse belangen. De belangrijkste organisatie was gedurende de Koude Oorlog echter niet de VN, maar de NAVO. Via het Atlantische bondgenootschap moest de Nederlandse veiligheid gewaarborgd worden. Om deze reden was Nederland een trouwe bondgenoot van de Verenigde Staten. Aan de andere kant was er in deze periode sprake van een groeiende dadendrang vanuit de maatschappij en het parlement om de wereld te verbeteren, waardoor van louter pragmatisme niet gesproken kan worden. Deze dadendrang ging gepaard met een Tweede Kamer die een grotere stempel op het Nederlandse uitzendbeleid probeerde te drukken tijdens de beraadslagingen over UNIFIL.

Ook bij de interventie in Noord-Irak gingen altruïsme en landsbelang hand in hand. Buitenlandse Zaken wilde als vanouds op het Amerikaanse verzoek tot deelname ingaan, zoals enkele malen eerder tijdens Desert Storm ook zo gretig werd ingegaan op een Amerikaans verzoek tot ondersteuning. De Tweede Kamer stemde volmondig in met een Nederlandse bijdrage, maar vooral met humanitaire motieven. Deze interventie was een succes. Ook voor dit dilemma vormt Srebrenica echter een keerpunt. De gehele UNPROFOR-missie in het voormalige Joegoslavië verliep al problematisch, toen de VN aan de Nederlandse regering vroeg om een bijdrage aan de bescherming van de enclave. Ook hier wilde Buitenlandse Zaken graag op in gaan, terwijl de Tweede Kamer zelfs van de terughoudende minister van Defensie eiste dat de pas opgerichte Luchtmobiele Brigade naar het gebied zou worden gestuurd. De regering was nadien een stuk kritischer bij het overwegen van het leveren van bijdragen aan vredesoperaties. Dit was duidelijk te zien aan de besluitvorming tot deelname aan IFOR. Desalniettemin bleef de bereidheid bestaan, zij het met meer gereserveerdheid.

Dat de altruïstische drijfveren van het parlement en de meer Realistische belangen van de regering sterker waren dan het trauma van Srebrenica, bleek tijdens de besluitvorming over de missie tegen de FRJ. De emotionele Kamerdebatten tonen een sterke dadendrang die voornamelijk op altruïsme was berust. Gelijktijdig speelden echter ook andere belangen. De dreiging van bezuinigingen op de krijgsmacht leken de bereidheid binnen Defensie aanzienlijk te vergroten.

Buitenlandse Zaken leek te azen op een zetel in de Veiligheidsraad. Deze twee drijfveren lijken tevens het aanbod van troepen voor UNFICYP te hebben ingegeven. Ook de Atlantische verhoudingen lijken voor de regering een belangrijke motivatie te zijn geweest om aan Operatie Allied Force mee te werken.

Het dilemma tussen realisme en altruïsme blijft ook na 11 september van grote invloed op het Nederlandse interventiebeleid. Tijdens de War on Terror ging de regering over tot deelname aan missies in Afghanistan en Irak, voornamelijk om zich te bewijzen als bondgenoot van de Verenigde Staten. Ook Defensie had belang bij deelname aan deze missies om de eigen toekomst veilig te stellen. De Nederlandse bijdrages aan de troepenmachten in Afghanistan en Irak hadden het karakter van vredeshandhaving, waardoor de Tweede Kamer ermee akkoord kon gaan. De verschillende belangen kwamen pijnlijk naar voren bij de val van kabinet-Balkenende IV over het verlengen van de wederopbouwmissie in Uruzgan. Terwijl de regering onder Amerikaanse druk de missie door wilde zetten, stemde de Kamer hier niet mee in. De missie boekte immers weinig concrete resultaten. Van wederopbouw was weinig sprake in het onveilige land. Tijdens de besluitvorming omtrent de Nederlandse bijdrage aan Unified Protector kwam het aloude altruïsme van de Tweede Kamer sterk naar voren. De wil om wat te doen tegen de mensenrechtenschending was, op een minderheid van de Kamer na, sterk aanwezig. De regering nam hier zelf het initiatief om een bijdrage te leveren, onder één voorwaarde: de missie moest in NAVO-verband worden uitgevoerd. Het lijkt erop alsof de Nederlandse regering met Unified Protector de Atlantische banden wilde aanhalen.

Altruïstische activiteiten en het landsbelang, vooral nagestreefd door respectievelijk het parlement en de regering, waren beiden sterk vertegenwoordigd in de Nederlandse besluitvorming. Hieruit blijkt dat de ene drijfveer de andere niet uitsluit. Wel zijn beide drijfveren van zeer verschillende aard. Altruïsme komt voort uit emotie en de wil om iets te doen tegen mensenrechtenschendingen, terwijl het nastreven van het eigenbelang pragmatischer geschied. Deze twee drijfveren waren gedurende de bestudeerde periode de motor achter het interventionistische Nederlandse beleid. Het heeft geleid tot het bijdragen aan zeer succesvolle crisisbeheersingsoperaties, maar heeft door een te groot enthousiasme ook geleid tot fatale fouten, zoals de deelname aan de operaties in het voormalige Joegoslavië in 1995 en Irak in de 21^e eeuw.

Tot slot het militair en praktisch dilemma. Kunnen krijgsmachten wel de rol vervullen van humanitaire hulpverleners? Crisisbeheersingsoperaties kregen na de Koude Oorlog een prominente plaats in het takenpakket van het militaire wezen, terwijl de krijgsmacht gedurende de Koude Oorlog zich louter bezig hield met het voorbereiden van een massale conventionele veldslag. In hoeverre was de Nederlandse krijgsmacht toegespitst op het verrichten van crisisbeheersingsoperaties? Hiervoor is immers een expeditieaire krijgsmacht nodig, en niet een

krijgsmacht die is ingericht op bijvoorbeeld louter landsverdediging. Dit praktische dilemma heeft invloed gehad op de herstructureringen van de Nederlandse krijgsmacht na de Val van de Muur.

Al gedurende de Koude Oorlog kreeg de Nederlandse krijgsmacht te maken met een grote crisisbeheersingsoperatie, namelijk de missie in Libanon. Hier moest de krijgsmacht proberen strijdende partijen uit elkaar te houden. De legertop was bepaald niet te spreken over deze uitzending. Al eerder hadden de Chefs van Staven zich uitgesproken tegen dienst in VN-verband, omdat de verdedigingsstaken in NAVO-verband de prioriteit hadden. De militairen zouden tevens niet voorbereid zijn op het uitvoeren van een vredesmissie. Al met al was er binnen het krijgswezen een grote scepsis over crisisbeheersingsoperaties. Het werd gedurende de Koude Oorlog niet als taak van de krijgsmacht gezien.

Dit veranderde ingrijpend na de Val van de Muur. De krijgsmacht nam deel aan operaties in Irak en het voormalige Joegoslavië. Hier werd met succes humanitair werk verricht. Ook het debacle van Srebrenica kon niet worden gewijd aan het optreden van de militairen aldaar, aldus het NIOD-rapport over de kwestie. Ondanks dit relatief succesvolle optreden was de krijgsmacht nog praktisch ongewijzigd sinds de Koude Oorlog en sterk conventioneel van karakter. De Defensienota en de Prioriteitennota, die de deelname aan crisisbeheersingsoperaties als hoofdtaak van de krijgsmacht omschreven, veranderden Defensie niet wezenlijk van karakter. De stap naar een expeditionaire krijgsmacht werd niet gemaakt. Slechts de omvang van de krijgsmacht slonk.

Kort na Srebrenica was het vertrouwen in de Nederlandse krijgsmacht gedaald. Dit vertrouwen werd echter al snel hersteld door het sterke optreden in IFOR-verband in Bosnië. Deze missie had een sterk 'groen' karakter en werd in NAVO-verband uitgevoerd. Deze meer robuuste missies genoten na UNPROFOR, dat in VN-verband werd uitgevoerd, de prioriteit. Ook het Nederlandse optreden tijdens de humanitaire interventie in Kosovo was sterk. Met het vertrouwen steeg ook het budget lichtelijk. In de Defensienota 2000 was ruimte gemaakt voor een nieuw amfibisch transportschip en meer parate eenheden voor de inzet in conflictgebieden, waarmee een kleine stap in de richting van een expeditionaire krijgsmacht werd gezet. Gelijktijdig bleef echter het zware materieel van de Koude Oorlog grotendeels gehandhaafd, waardoor van een expeditionaire krijgsmacht niet kon worden gesproken. Wel werd in deze periode een grondwetswijziging doorgevoerd, waarmee de deelname aan crisisbeheersingsoperaties tot grondwettelijke taak van de krijgsmacht werden bevorderd.

Ook in de periode na de aanslagen van 11 september bleef de krijgsmacht actief als humanitair hulpverlener. De Nederlandse PRT's en stabilisatietroepen in respectievelijk Afghanistan en Irak hebben veel werk verricht onder moeizame omstandigheden. De nadruk lag in Afghanistan vooral op gevechtshandelingen en niet op reconstructie. Het werd pijnlijk duidelijk dat veiligheid een vereiste was voor wederopbouw. In Libië daarentegen werden meer successen geboekt. De Nederlandse luchtmacht en marine handhaafden hier een embargo en een no-flyzone

en boden ondersteuning bij grondaanvallen. Hoewel het de bombardementen waren die het regeringsleger uiteindelijk uitputten en de rebellen aan de overwinning holpen, waren de Nederlandse eenheden niet gemandateerd om hieraan mee te werken. De regering en de Tweede Kamer wilden immers om uiteenlopende redenen niet meewerken aan deze bombardementen. Ondanks de jarenlange zware bezuinigingen op Defensie kon Nederland met succes bijdragen aan Unified Protector, zij het met een beperkte inzet en taakomschrijving. Deze zelfde zware bezuinigingen hebben het karakter van de krijgsmacht wezenlijk veranderd. Bijna al het zware materieel is afgestoten en heeft plaatsgemaakt voor lichter materieel. Noodgedwongen is de krijgsmacht expeditionair geworden. Niet door fundamentele maar vrijwillige keuze, maar onder druk van zware bezuinigingen.

Dit dilemma heeft enige invloed gehad op de verschillende herstructureringen van de krijgsmacht, maar is niet doorslaggevend geweest. Verschillende malen is de krijgsmacht ietwat bijgesteld om crisisbeheersingsoperaties succesvoller uit te voeren, maar de fundamentele knoop om een expeditionaire krijgsmacht te vormen is niet doorgehakt. De Nederlandse krijgsmacht boekte immers meermaals goede resultaten in verschillende crisisbeheersingsoperaties. Binnen de politiek zag men geen daadwerkelijke beperkingen van de inzet van de krijgsmacht voor humanitaire doeleinden. Na Srebrenica werden de regering en de Tweede Kamer kritischer over mandaten, commandostructuren en garanties van coalitiepartners. De krijgsmacht zelf werd door zowel de regering als de politiek als geschikt instrument voor crisisbeheersingsoperaties gezien, mits de randvoorwaarden goed waren. Gedurende de bestudeerde periode is de deelname aan crisisbeheersingsoperaties zo mogelijk het belangrijkste bestaansrecht van de krijgsmacht geworden, hoewel de krijgsmacht pas zeer laat en onder druk van zware bezuinigingen volledig expeditionair is geworden.

Geconcludeerd kan worden dat slechts één van de vier dilemma's grote invloed heeft gehad op de uitvoering van Nederlandse humanitaire interventiemissies: het dilemma van altruïsme versus realisme. Het dilemma van altruïsme versus realisme was feitelijk geen dilemma, maar de drijvende kracht achter de Nederlandse besluiten om deel te nemen aan humanitaire interventies. Het landsbelang en altruïsme gingen telkens hand in hand bij het nemen van besluiten over deelname, en leidden op deze manier tot een zeer interventionistisch buitenlands beleid. Als de regering een voorstel deed over een deelname zaten hier vaak andere motieven dan louter het redden van mensenlevens achter. Defensie had na de Koude Oorlog goede redenen om mee te doen aan dergelijke militaire operaties, aangezien het bestaansrecht van de krijgsmacht voor een groot deel afhankelijk was van de deelname aan vredesoperaties. Voor Buitenlandse Zaken speelden andere factoren mee, met name prestige en bondgenootschappelijke verplichtingen. Zo leek het verkrijgen van een niet-permanente zetel in de Veiligheidsraad een belangrijke reden voor de actieve opstelling bij UNFICYP, en was druk vanuit Washington verschillende malen

doorslaggevend bij de besluitvorming over vredesoperaties. De Tweede Kamer kon meestal volmondig instemmen met deelname aan vredesoperaties, maar wel met meer altruïstische motieven. De wil om 'iets te doen' tegen mensenrechtenschendingen ligt stevig in de Nederlandse politiek verankerd. Dit blijkt uit de verschillende bestudeerde Kamerdebatten.

De synergie van altruïsme en realisme is zo invloedrijk dat het andere dilemma's, zoals de tegenstelling tussen soevereiniteit en humanitaire interventie en het dilemma van het consequentialisme, compleet overschaduwde. Deze overschaduwing heeft mede geleid tot het maken van fouten en het nemen van discutabele beslissingen, zoals de deelname aan de missie in Srebrenica, de dubieuze interventies in Kosovo en de politieke steun voor de Amerikaanse inval in Irak. Het militair en praktisch dilemma speelde vooral na Srebrenica een kleine rol binnen de besluitvorming. Het trauma van Srebrenica maakte zowel de regering als het parlement kritischer als het ging over mandaten, commandostructuren en algemene praktische zaken. De krijgsmacht bleef het instrument bij uitstek om de altruïstisch en pragmatisch gemotiveerde besluiten ten uitvoer te brengen. Deze grote gedrevenheid heeft geleid tot successen, maar ook tot pijnlijke mislukkingen. De Nederlandse gedrevenheid om deel te nemen aan humanitaire interventies heeft bij tijd en wijlen geleid tot blindheid. De gedrevenheid om 'iets te doen' tegen onrecht is nobel en pragmatisch, maar aandacht voor internationaal-juridische bezwaren en mogelijke consequenties is ook van belang.

Hoewel de vier dilemma's niet allemaal een even grote rol speelden in de ontwikkeling van het Nederlandse beleid, is het een adequaat raamwerk om enkele kanttekeningen te plaatsen bij het Nederlandse beleid. Een eerste kanttekening is gerelateerd aan het juridische dilemma, de tegenstelling tussen humanitaire interventie en soevereiniteit. Het feit dat de Nederlandse regering en politiek zonder scrupules de soevereiniteit van een land opzijzetten om mensenrechtenschendingen te beëindigen, kan als nobel worden bestempeld. Gelijktijdig is het opzijzetten van soevereiniteit niet eenvoudig in overeenstemming te brengen met het internationaal recht. Dat dit in de Nederlandse politiek als vanzelfsprekend wordt gezien, is merkwaardig. Is Nederland immers niet een land met een lange traditie op het gebied van het internationaal recht, waar het trots op is? Nederland is het land waarin het Internationale Permanent Hof van Arbitrage en het Internationale Gerechtshof zetelen in het Vredespaleis en waar oorlogsmisdadigers worden berecht in het *International Criminal Court* en het Joegoslavië-tribunaal. Den Haag, de stad waar deze instellingen en de regering zetelen, profileert zich als 'internationale stad van vrede en recht'.³⁵²

Het beschermen van mensenrechten is nobel en rechtvaardig maar juridisch moeilijk te rechtvaardigen. Vooral de interventie in Kosovo, waar Nederland groot voorstander van was, was

³⁵² Ministerie van Buitenlandse Zaken en de gemeente Den Haag, 'Den Haag. Internationale Stad van Vrede en Recht. Werken aan een betere wereld'. <http://www.denhaagvrederecht.nl/vrede-en-recht/meer-info.htm> (versie 25 oktober 2014).

van dubieuze legaliteit. Dat Nederland hier pal achter stond, is in strijd met de zo gekoesterde traditie op het gebied van internationaal recht. Uit de behandelde parlementaire debatten bleek dat politici wisten dat humanitaire interventies schendingen van soevereiniteit impliceerden, maar dat mensenrechten de prioriteit kregen boven het internationale recht. Noties als 'rechtvaardigheid', 'de goede kant van de geschiedenis' en 'universaliteit van de rechten van de mens' werden in deze debatten niet geschuwd. Aangezien de bescherming van mensenrechten en internationaal recht strijdig kunnen zijn, is het misschien wijselijk om de Den Haag te profileren als 'internationale stad van vrede en mensenrechten'.

Een tweede kanttekening die kan worden geplaatst, is gerelateerd aan het dilemma van middelen en consequenties. De door Nederland ingezette militaire middelen hebben immers mede geleid tot het drama in Srebrenica en hebben een intensivering van de mensenrechtenschendingen in Kosovo veroorzaakt. In Srebrenica werden te weinig en te licht bewapende militairen ingezet, terwijl tijdens Allied Force te zwaar werd geleund op luchtaanvallen om het Servische leger uit te putten. In het geval van Srebrenica kan de inzet van verkeerde middelen worden verklaard door het blinde altruïsme van de Tweede Kamer. Hoewel de intenties nobel waren, waren de consequenties dramatisch. De inzet van het luchtwapen tijdens Allied Force geschiedde vooral onder druk van de Verenigde Staten. Achteraf bezien had de inzet van grondtroepen tot een spoediger einde aan de mensenrechtenschendingen kunnen leiden, maar binnen de coalitie bestond hier niet de politieke wil voor. In dit geval dwongen de omstandigheden de regering tot de inzet van het luchtwapen.

In hoeverre kan een klein land als Nederland echter beslissen over de middelen die worden ingezet tijdens een humanitaire interventie? Er wordt immers bijna altijd opgetreden in coalitieverband of op verzoek van bijvoorbeeld de Verenigde Naties. Ondanks het hoge Nederlandse ambitieniveau is het voor Nederland erg moeilijk om te beslissen over wijze waarop geopereerd wordt in groepsverband, vooral in een coalitie waarin militaire grootmachten als Verenigde Staten het overwicht hebben. De ruimte om eigen invulling te geven aan de inzet van militaire middelen is beperkt. Bij het plaatsen van vraagtekens bij de door Nederland ingezette militaire middelen, moeten de ogen worden gericht op de grotere landen die de leidende rol innemen. De keuzemogelijkheden voor een klein land als Nederland zijn immers beperkt: niet meedoen, of meedoen en conformeren aan de strijdwijze van de coalitie. In deze beperkte mogelijkheid tot eigen inbreng ligt mogelijk de verklaring besloten waarom het dilemma over middelen en consequenties slechts een beperkte rol speelde in de ontwikkeling van het Nederlandse beleid.

Tot slot een kanttekening over gemengde motieven. Nederland beroept zich op een lange traditie van het bevorderen van mensenrechten en het internationale recht. Graag profileert Nederland zich als voortrekker en als gidsland, zoals uit deze studie meermaals is gebleken. De

drijfveren achter deze gidslandgedachte zijn echter dubieus. Hoewel er een mate van altruïsme achter het Nederlandse interventiebeleid schuil gaat, zijn meer Realistische drijfveren minstens zo doorslaggevend. Hier is sprake van gemengde motieven.

Volgens consequentialisten als Nicholas Wheeler zijn echter niet de intenties, maar de consequenties van het handelen bepalend in het beoordelen van een humanitaire interventie. Hoewel de gevolgen van de interventies waaraan Nederland deelnam niet altijd optimaal waren, kan worden gesteld dat de bestudeerde interventies de mensenrechtensituatie uiteindelijk verbeterden. Dit was het geval bij Provide Comfort, Allied Force en Unified Protector. Het eigenbelang achter de besluitvorming tot deelname diskwalificeert deze operaties volgens deze auteur dus niet als humanitaire interventies. Deze interventies zijn echter niet als onbaatzuchtig te omschrijven. Hoewel politici aan de goede kant van de geschiedenis willen staan, zijn pragmatische overwegingen minstens zo cruciaal in de besluitvorming.

Lijst van afkortingen

ACTORD	Activation order
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CPA	Coalition Provisional Authority
D66	Democraten 66
Dutchbatt	<i>Dutch Batallion</i>
ECOWAS	Economic Community Of West African States
EU	Europese Unie
FRJ	Federale Republiek Joegoslavië
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
IDF	Israel Defense Forces
JNA	<i>Jugoslavenska Narodna Armija</i> (Joegoslavische Nationale Leger)
GPV	Gereformeerd Politiek Verbond
IFOR	Implementation Force (Bosnië-Herzegovina)
ISAF	International Security Assistance Force
KFOR	Kosovo Force
LDK	<i>Lidhja Demokratike e Kosovës</i> (Democratische Liga van Kosovo)
MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un Référendum au Sahara Occidental
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NIOD	Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie
OAS	Organization of American States
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PLO	Palestinian Liberation Organization
PRT	Provincial Reconstruction Team
PvdA	Partij van de Arbeid
PvdD	Partij voor de Dieren
PVV	Partij Voor de Vrijheid
R2P	Responsibility to Protect
SFIR	Stabilization Force Iraq
SFOR	Stability Force (Bosnië-Herzegovina)
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij

TCBU	Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen
UAV	Unmanned Aerial Vehicle
UÇK	Ushtria Çlirimtare e Kosovës (Bevrijdingsleger van Kosovo)
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNIPOM	United Nations India-Pakistan Observation Mission
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNOC	United Nations Operation in the Congo
UNOGIL	United Nations Observer Group in Lebanon
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization
VN	Verenigde Naties
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

Bibliografie

Literatuur

Annan, K., *Interventies* (Amsterdam 2012).

Baudet, F., 'Soevereiniteit en humanitaire interventie' in: D. Hellema en H. Reiding (eds.), *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amersfoort 2004).

Baylis, J., S. Smith en P. Owens, *The Globalization of World Politics* (New York 2011).

Beek, R. ter, *Manoeuvreren. Herinneringen aan plein 4* (Amsterdam 1996).

Bellamy, A.J., 'Motives, Outcomes, Intent and the Legitimacy of Humanitarian Intervention', *Journal of Military Ethics* 3:3 (2004) 216 – 232.

Bellamy, A.J. en N.J. Wheeler, 'Humanitarian intervention in world politics' in: J. Baylis, S. Smith en P. Owens (eds), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford 2010).

Bellamy A.J. en P.D. Williams, 'Who's Keeping the Peace? Regionalization and Contemporary Peace Operations', *International Security* 29:4 (2005) 157-195.

Booth, K., 'The Kosovo tragedy: Epilogue to another 'low and dishonest decade'', *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 27:1 (2000) 5-18.

Brownlie, I., 'Humanitarian Intervention', in: J.N. Moore (ed.), *Law and Civil War in the Modern World* (Baltimore 1974).

Chesterman, S., *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law* (New York 2001).

Daalder, I.H. en M.E. O'Hanlon, *Winning ugly: NATO's war to save Kosovo* (Washington 2000).

Deventer, J. van, 'Inzet Nederlandse F-16's boven Libië: Fast and Flexible', *Militaire Spectator* 181:7/8 (2012) 331 – 338.

Dunbabin, J.P.D., *The Cold War* (Hawlow 2008).

Evans, G., en M. Sahnoun, 'The Responsibility to Protect', *Foreign Affairs* 81:6 (2004) 99-110.

Eysink, S., 'Een omstreden interventie- de casus Kosovo', in: D. Hellema en H. Reiding, *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amersfoort 2004).

Fink, M.D., 'Sancties tegen Libië: Operation Unified Protector (OUP)', *Militair Rechtelijk Tijdschrift* 105:5 (2012) 213-226.

Fukuyama, F., *The End of History and the Last Man* (New York 1992).

Geel, L.W.E.M. van, G. de Koster, F.P.B. Osinga, 'De NAVO tegen Khaddafi. Operation Unified Protector', *Militaire Spectator* 182:5 (2013) 220-236.

Ginneken, A. van, 'Staatsraison en Volkenbond' in: D. Hellema en H. Reiding (eds.), *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amersfoort 2004).

Hassan, F., 'Realpolitik in International Law: After Tanzanian-Ugandan Conflict "Humanitarian Intervention" reexamined', *Willemette Law Review* 17:1 (1981) 859-912.

Hazelbag, L.J., *Politieke besluitvorming van de missie in Uruzgan, een reconstructie. Research paper no. 90* (Breda 2009).

Hellema, D., *Nederland in de wereld. De buitenlandse politiek van Nederland* (Houten 2014).

Hellema, D. en H. Reiding, 'Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling' in: D. Hellema en H. Reiding (eds.), *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amersfoort 2004).

Holzgrefe, J.L., 'The Humanitarian Intervention Debate', in: J.L. Holzgrefe en R.O. Keohane (ed.), *Humanitarian Interventions: Ethical, Legal and Political Dilemmas* (Cambridge 2003).

Homan, K., 'De Nederlandse krijgsmacht in transformatie', in: *Bezinning op het buitenland. Het Nederlands buitenland beleid in een onzekere wereld* (Den Haag 2011).

Homan, K., 'Libanon: kruittvat in het Midden-Oosten', *Armex* 91:2 (2007) 10-12.

Homan, K., 'Libië: Responsibility to Protect en de NAVO', *Atlantisch Perspectief* 35:8 (2011) 24-29.

Keohane, R.E., 'Political authority after intervention: gradations in sovereignty', in: J.I Holzgrefe en R.O Keohane (eds.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political dilemmas* (Cambridge 2003)

Klep, C., 'Peacekeepers in a Warlike Situation', *Informationen zur Sicherheitspolitik* 11:1 (1998) 59-68.

Klep, C., *Somalië, Rwanda, Srebrenica. De nasleep van drie ontspoorde vredesmissies* (Amsterdam 2008).

Klep, C. en R.J.A. van Gils, *van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag 2005).

Klep, C. en R.J.A. van Gils, *Van Korea tot Kosovo. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag 2001).

Krasner, S.D., *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton 1999).

Kuitenbrouwer, M., *De ontdekking van de Derde Wereld. Beeldvorming en beleid in Nederland, 1950-1990* (Den Haag 1994).

Kuperman, A.J., 'The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lessons from the Balkans', *International Studies Quarterly* 52:1 (2008).

Loon, H. van, 'De NAVO in zwaar weer', *Armex* 95:6 (2011) 6-10

Malcontent, P.A.M., 'De CNN-factor. Humanitaire interventie en de macht van de massamedia', in: D. Hellema en H. Reiding (eds.), *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amersfoort 2004).

Malcontent, P.A.M. en F. Baudet, 'The Dutchman's burden?', in: B.G. J. de Graaff, D. Hellema en B. van der Zwan, *De Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw* (Amsterdam 2003).

Malenczuk, P., *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force* (Amsterdam 1993).

Mennecke, M., 'Genocidal Violence in the Former Yugoslavia: Bosnia Herzegovina and Kosovo', in: S. Totten en W.S. Parsons (eds.), *Century of Genocide. Critical Essays and Eyewitness Accounts* (New York 2009).

Meulen, J.S. van der, 'Stemmen over Afghanistan en de risico's van het vak', *Militaire Spectator* 178:3 (2009) 135-145.

Michaels, J.H., 'A Model Intervention? Reflections on NATO's Libya 'Success'', in: E. Hallams, L. Ratti en B. Zyla, *NATO Beyond 9/11. The Transformation of the Atlantic Alliance* (New York 2013).

Noble, T.F.X. e.a., *Western Civilization Beyond Boundaries* (Boston 2014).

O'Ballance, E., *The Second Gulf War* (Kent 1992).

Righart, H., *De eindeloze jaren zestig* (Amsterdam 1995).

Roberts, A., 'NATO's 'Humanitarian War' over Kosovo', *Survival* 41:3 (1999) 102-123.

Seybolt, T.B., *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure* (New York 2007).

Ruiter, R.M. de., 'Defensienota 1991: het belang van een visie', *Militaire Spectator* 180:2 (2011) 64-76.

Schoenmaker en H. Roozenbeek, *Vredesmacht in Libanon. De Nederlandse deelname aan Unifil 1979-1985* (Amsterdam 2004).

Seybolt, T.B., *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure* (New York 2007).

Smith, M.J., 'Humanitarian Intervention: An Overview of the Ethical Issues', *Ethics & International Affairs* 12:1 (1998) 63-79.

Stemerdijk, A., 'Paars defensiebeleid: tijd om te kiezen', *Internationale Spectator* 56:4 (2002) 184-190.

Stromseth, J., 'Rethinking Humanitarian Intervention', in: J.L. Holzgrefe en R.O. Keohane, *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas* (Cambridge 2003).

Traynor, I., 'US defence chief blasts Europe over Nato', *The Guardian*, 10 juni 2011.

Ulfstein, G. en H. F. Christiansen, 'The legality of the NATO bombing in Libya', *International and Comparative Law Quarterly* 62:1 (2013).

Vuurde, R. van, 'Humanitaire Interventies' in: D. Hellema en H. Reiding (eds.), *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amersfoort 2004).

Walzer, M.H., *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations* (London 1977).

Weiss, T., 'The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era', *Security Dialogue* 35:2 (2004) 135-153.

Western, J., 'Illusions of moral hazard: A conceptual and empirical critique', *Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics* 4:2 (2005) 225-236.

Westerneng, R., 'Missies zonder mandaat. Naar een grotere parlementaire betrokkenheid bij uitzending van militairen?', *Internationale Spectator* 58:2 (2004) 95-99.

Wheeler, N.J., *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society* (New York 2000).

Wielenga, F., *Nederland in de twintigste eeuw* (Amersfoort 2009).

Zwaan, T. de en B.G.J. de Graaff, *Genocide en de crisis van Joegoslavië 1985-2005* (Amsterdam 2005)

Brochures en rapporten

Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, *Humanitaire interventie*, advies nr. 13 (Den Haag, 13 april 2000).

Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. De noodzaak van een samenhangende aanpak* (No. 64, maart 2009).

Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Het nieuwe strategisch concept van de NAVO* (No. 67, januari 2010).

J.C.H. Blom (ed.), *Srebrenica, een 'veilig gebied'. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area* (Amsterdam 2002).

Koninklijke Landmacht, *Landmacht Doctrine Publicatie III: vredesoperaties* (Den Haag 1999).

Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak, Bijlage bij Kamerstuk 31847 nr.14, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010 (15 januari 2010).

Rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen, Kamerstuk 26454 nr. 8, vergaderjaar 1999-2000 (4 september 2000).

Websites

'Brief naar Tweede Kamer over bijdrage Nederland aan uitvoering VN-resolutie' (22 maart 2011) <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/03/22/brief-naar-tweede-kamer-over-bijdrage-nederland-aan-uitvoering-vn-resolutie.html> (versie 9 augustus 2014).

International Committee of the Red Cross, 'Public statement by the ICRC on the situation in Kosovo' (15 september 1998) <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jpijq.htm> (versie 31 juli 2014).

Ministerie van Buitenlandse Zaken en de gemeente Den Haag, 'Den Haag. Internationale Stad van Vrede en Recht. Werken aan een betere wereld'. <http://www.denhaagvrederecht.nl/vrede-en-recht/meer-info.htm> (versie 25 oktober 2014).

Ministerie van Defensie, 'Het Nederlandse aandeel in ISAF' (26 oktober 2011) <http://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/inhoud/missie-overzicht/2002/international-security-assistance-force-isaf/nederlands-aandeel> (versie 6 augustus 2014).

Ministerie van Defensie, 'Het Nederlandse aandeel in UNPROFOR' (8 juli 2010) <http://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/inhoud/missie-overzicht/1992/united-nations-protection-force-unprofor-en-de-united-nations-peace-forces-unpf/nederlands-aandeel> (versie 27 juli 2014).

Ministerie van Defensie, 'Factsheet Nederlandse militaire inzet in Bosnië-Herzegovina' (1 november 2011) <http://www.defensie.nl/binaries/defensie/documenten/brochures/2011/10/28/factsheet-nederlandse-militaire-inzet-in-bosnie-herzegovina/factsheet-nederlandse-militaire-inzet-in-bosnie-herzegovina.pdf> (versie 29 juli 2014)

Nederlands Instituut voor Militaire Historie, 'Enduring Freedom' (23 maart 2010) <http://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/documenten/brochures/2010/03/23/enduring-freedom-2> (versie 5 augustus 2014).

Nederlands Instituut voor Militaire Historie, 'International Security Assistance Force (ISAF)' (26 oktober 2011) <http://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/documenten/brochures/2010/06/07/international-security-assistance-force-isaf> (versie 5 augustus 2014).

Nederlands Instituut voor Militaire Historie, 'Inzet in Irak' (1 mei 2009) <http://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/documenten/brochures/2009/05/01/inzet-in-irak> (versie 6 augustus 2014).

Nederlands Instituut voor Militaire Historie, 'Kosovo Force 1999 - 2000 (KFOR)' (1 mei 2009) <http://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/inhoud/missie-overzicht/1999/kosovo-force-1999---2000-kfor> (versie 1 augustus 2014).

Nederlands Instituut voor Militaire Historie, 'Provide Comfort- operatie Haven' (26 mei 2010) <http://www.defensie.nl/binaries/defensie/documenten/brochures/2010/05/26/provide-comfort-operatie-haven/provide-comfort-operatie-haven.pdf> (versie 25 juli 2014).

An agenda for peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 (17 juni 1992) A/47/277 - S/2411.

Verenigde Naties, 'The UN in Brief: peacemaking', <http://www.un.org/Overview/uninbrief/peacemaking.shtml> (31 maart 2014).

Verenigde Naties, 'The UN in Brief: peacebuilding', <http://www.un.org/Overview/uninbrief/peacebuilding.shtml> (31 maart 2014).

Verenigde Naties, 'The UN in Brief: peacekeeping', <http://www.un.org/Overview/uninbrief/peacekeeping.shtml> (31 maart 2014).

Geraadpleegde archieven

Archief van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Archief van de Verenigde Naties

Archief van de Volkskrant

Archief van NRC-Handelsblad