

Mission Impossible?

De crisis in Joegoslavië en het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Gemeenschap van juli tot en met december 1991



Joke Hahn
3667626
26 juni 2014
18.809 woorden

OS III: Europa en de wereld
Taal- en Cultuurstudies
Universiteit Utrecht
Begeleider: Bart Stol

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Achtergrond	8
De voorgeschiedenis van het Joegoslavië-conflict	8
De internationale reactie	9
De Nederlandse politiek	11
1. Het uur van Europa	13
De Top van Luxemburg	13
‘ <i>It is not up to the Americans</i> ’	14
Een eerste les op de Balkan	15
2. De weg naar Brioni	16
Geen Amerikaanse ruggensteun	16
EG-onderhandelingen	17
Het Akkoord van Brioni	17
De reactie op Brioni	18
Een succes?	20
3. De Nederlandse reactie en een eerste poging	21
De reactie van de Nederlandse politiek	21
De reactie van de Nederlandse geschreven media	22
Het memorandum van Van Walsum	24
Een koerswijziging?	26
4. Hoe nu verder?	28
De vierde EG-trojkamissie	28
Oplopende frustratie	29
Hoe nu verder?	30
5. De vredesconferentie	32
Een onverwachte Duitse wending	32
<i>A Memorandum of Understanding</i>	34
De vredesconferentie	35
Nederlands-Duitse spanningen	37
Een verrassend initiatief	38
6. Op weg naar erkenning	41
Een Nederlands ultimatum	42
Het mislukken van de vredesconferentie	43
Duitse <i>Alleingang</i>	45
Erkenning	46
Conclusie	49
De strategie van de EG	49
De positie van Nederland als voorzitter	51
Het historiografisch debat	52
Bibliografie	55
Lijst van afkortingen	58

Inleiding

De onafhankelijkheidsverklaringen van Kroatië en Slovenië op 25 juni 1991 waren het startschot van het eerste militaire conflict op Europees grondgebied sinds de Tweede Wereldoorlog. Dit was het begin van een complex conflict dat nog enkele jaren zou voortduren. In maart 1992 breidden de crises van Slovenië en Kroatië zich uit naar Bosnië-Herzegovina, de centrale republiek binnen Joegoslavië, nadat ook dit land zich onafhankelijk had verklaard. Een aantal jaar later, op 11 juli 1995, vond in ditzelfde land een gebeurtenis plaats die in veel geheugens gegrift staat: de val van Srebrenica.

De inname van de stad Srebrenica is een zwarte bladzijde in de recente Nederlandse geschiedenis. Wanneer men spreekt over de rol van Nederland in de oorlog in Joegoslavië, wordt deze gebeurtenis hoogstwaarschijnlijk naar voren gebracht. Nederlandse troepen vertrokken in maart 1994 naar Bosnië-Herzegovina om onder mandaat van de Verenigde Naties (VN) Srebrenica te beschermen. Srebrenica was door de VN verklaard tot veilige enclave voor Bosnische moslims binnen een door Bosnische Serviërs beheerst gebied. Het bataljon Dutchbat III, onder leiding van luitenant-kolonel Thom Karremans, slaagde er echter op die zwarte dag in juli 1995 niet in om het gebied te beschermen, met de deportatie en executie van zeven- tot achtduizend Bosnische moslimmannen- en jongens tot gevolg.¹ Deze genocide werd het object van talrijk onderzoek, wat onder andere het bijna 3200 pagina's tellende *Srebrenica-rapport* van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) opleverde.²

Nederland acteerde echter niet uitsluitend onder VN-mandaat in de Joegoslavische burgeroorlogen. Het land maakte ook deel uit van de Europese Gemeenschap (EG), die in december 1991 evolueerde tot de Europese Unie (EU). Nederland nam daarbij op 1 juli 1991 – vlak na het uitbreken van de oorlog in Slovenië en Kroatië – het roulerend voorzitterschap van de EG over van Luxemburg. De schijnwerpers werden direct op de Nederlandse voorzitter, minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek, gericht. Deze zouden gedurende zijn hele voorzitterstermijn, dus tot en met december 1991, op hem gericht blijven. De omvang en de gewelddadigheid van de crisis in Joegoslavië konden de stabiliteit in

¹ T. Zwaan, 'Crisis en genocide in Joegoslavië, 1985 – 1995', http://www.niod.nl/sites/niod.nl/files/Crisis%20en%20genocide%20in%20Joegoslavië_0.pdf (17 maart 2014) 135.

² *Srebrenica: een 'veilig' gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area*. Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) (Amsterdam 2002).

Europa in het gedrang brengen. Het was dan ook de EG die in de eerste fase van de oorlog het initiatief nam in de conflictregeling en actief optrad om de stabiliteit in Europa te handhaven.³

Gedurende de Koude Oorlog bleek het voor de EG moeilijk te zijn om politieke samenwerking van de grond te krijgen waardoor Europese integratie voornamelijk economische integratie betekende. In conflictsituaties bleef West-Europa afhankelijk van de Verenigde Staten op het gebied van veiligheid en defensie. Echter, met de val van het communisme verdween de belangrijkste reden voor de Verenigde Staten om te zorgen voor veiligheid en stabiliteit in West-Europa. Dit leidde tot de wederzijdse conclusie dat de EG minder afhankelijk moest zijn van de Verenigde Staten en zelfstandig moest kunnen optreden om de veiligheid en stabiliteit in Europa te handhaven.⁴ Onder het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Gemeenschap werd in december 1991 het Verdrag van Maastricht opgesteld, dat de basis vormde van de Europese Unie. Een belangrijk punt in deze overeenkomst was het opstellen van regels voor een gezamenlijk beleid op het gebied van buitenlandse politiek en veiligheid, wat later vorm zou krijgen binnen het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB).

De drang van de EG om zich te bewijzen op het wereldtoneel legde een enorme druk op Van den Broek gedurende zijn hele voorzitterschap. Joegoslavië werd dan ook gezien als *testcase* voor de Gemeenschap; dit was de kans om te bewijzen dat de EG ook op het gebied van buitenlandse politiek en veiligheid wat kon betekenen. De belangrijkste taak van de Nederlandse voorzitter leek dan ook te zijn dat hij de consensus binnen de EG moest bewaren. De EG mocht op weg naar het Verdrag van Maastricht niet uiteenvallen door interne verdeeldheid. Van den Broek stelde hierover op 25 maart 1991 in een brief aan de Tweede Kamer het volgende:

‘Onder de huidige internationale omstandigheden worden zware eisen gesteld aan de cohesie van de Twaalf, en daarmee aan het Voorzitterschap. De verwerking van de Golfcrisis en de onzekere ontwikkelingen in de Sovjet-Unie en Oost-Europa zullen nog menigmaal van de Twaalf een gemeenschappelijke positiebepaling vergen.’⁵

³ J. Coelmont, ‘Evaluatie van crisisbeheersing rondom voormalig Joegoslavië: lessen voor de Europese Unie’, *Internationale Spectator* 48 (1994) 184.

⁴ N. Both, *From Indifference to Entrapment: The Foreign Policy of the Netherlands with regard to the Yugoslav Crisis between 1990 and 1995* (Amsterdam 2000) 94-95.

⁵ TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 181, nr.1, 9.

Van den Broek maakt in dezelfde brief meermaals duidelijk dat het een lastige klus was om cohesie tussen de EG-partners te bewerkstelligen en dat dit meerdere malen in het EG-verleden ‘op cruciale momenten te wensen over te laten’ was geweest.⁶

Deze brief dateert echter van voor het uitbreken van het geweld in Joegoslavië en op dat moment werden de ontwikkelingen in Joegoslavië nog niet door iedereen als alarmerend gezien. Norbert Both, historicus en voormalig assistent van de Britse EU-bemiddelaar David Owen, stelt in zijn werk *From Indifference to Entrapment* dat er in de maanden voor het uitbreken van geweld amper gereageerd is op waarschuwingen over Joegoslavië. ‘Between July 1990 and May 1991, the Embassy in Belgrade and the Eastern Europe Division in The Hague issued regular warnings that Yugoslavia might, even would, disintegrate. However, the response to the warnings was inadequate’, beweert Both.⁷ Dit roept de vraag op hoe Van den Broek op de situatie reageerde toen het conflict na het uitroepen van de Sloveense en Kroatische onafhankelijkheid ineens erg dichtbij kwam, zeker toen hij een week later voorzitter werd.

Kort na het uitbreken van het geweld ontstond er al enige verdeeldheid tussen de EG-lidstaten over het toekomstige beleid. Philip Everts, directeur van het Instituut Studiën van de Rijksuniversiteit Leiden en voorzitter van de interuniversitaire werkgroep Buitenlands beleid, geeft op een heldere wijze weer wat het belangrijkste vraagstuk was gedurende het Joegoslavië-conflict: het dilemma van zelfbeschikking en territoriale integriteit. Tot aan het Nederlandse voorzitterschap stond de EG voor territoriale integriteit, waarover tussen alle lidstaten consensus bestond. Vanaf de onafhankelijkheidsverklaringen van Slovenië en Kroatië begon dit echter te scheuren en ontstond er al lichte verdeeldheid. Dit mondde later uit in een geschil waarbij twee kampen lijnrecht tegenover elkaar kwamen te staan. Eén kamp voor zelfbeschikking, dat erkenning wilde van de onafhankelijke republieken, en één kamp voor territoriale integriteit, dat de eenheid in Joegoslavië wilde bewaren. In zijn boek *Dilemma's in de buitenlandse politiek van Nederland* stelt Everts dat dit dilemma een cruciale rol speelde bij de EG-standpuntbepaling, maar ook bij alle nationale standpuntbepalingen. Everts, die zowel jurist als socioloog als polemoloog is, stelt dat dit dilemma dan ook een probleem was van de Nederlandse buitenlandpolitiek.⁸ Hoe stelde Van den Broek zich op tegenover dit dilemma en in hoeverre maakte hij het Nederlandse standpunt ondergeschikt aan gemeenschappelijke besluitvorming?

⁶ TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 181, nr.1, 9.

⁷ Both, *From Indifference to Entrapment*, 96.

⁸ P. Everts, *Dilemma's in de buitenlandse politiek van Nederland* (Leiden 1996) 83 – 109.

Hierover bestaat in de historiografie controverse. Everts beweert dat Van den Broek door de ontstane verdeeldheid juist als voorzitter een zekere mate van vrijheid verkreeg om zijn eigen opvatting voorop te stellen. Hij kon zijn eigen keuze de doorslag laten geven volgens Everts.⁹ Both beweert daarentegen, net als de auteurs van het NIOD-rapport, dat van den Broek heel weinig keuzevrijheid had. Volgens hen moest Van den Broek continu als bemiddelaar optreden om intern zo veel mogelijk consensus te bewaren en werd hij daardoor vaak gedwongen om met de meerderheid mee te gaan.¹⁰

In dit onderzoek komt centraal te staan welke positie Van den Broek innam tijdens zijn EG-voorzitterschap in het opstellen van het Joegoslaviëbeleid en hoe deze positie te verklaren valt. Zo werd Van den Broek bijvoorbeeld vaak beschreven als een fervente Atlanticus. Om die reden zal in dit onderzoek onder andere gekeken worden of de Verenigde Staten een rol speelden in zijn besluitvorming als voorzitter en of dit – net als in het verleden – een zekere mate van invloed had op de Nederlandse standpuntbepaling. De centrale vraagstelling in dit onderzoek is: welke strategie volgde de Europese Gemeenschap van juli tot en met december 1991 in de oorlog in Joegoslavië en welke positie nam Nederland daarbij in als voorzitter van de Europese Gemeenschap? En hoe is deze Nederlandse positie te verklaren?

Dit onderzoek is alleen gericht op de periode van het Nederlandse voorzitterschap, wat de gekozen tijdsperiode van juli tot en met december 1991 verklaart. Dit betekent dat alleen de conflicten in Slovenië en Kroatië behandeld zullen worden, die zich in dit halfjaar afspeelden. Aan het einde van het Nederlandse voorzitterschap werd de onafhankelijkheid van Slovenië en Kroatië erkend door de EG, wat een duidelijke afsluiting vormt voor deze periode. De officiële erkenning werd pas op 15 januari 1992 geïmplementeerd, maar de overeenkomst hierover werd nog onder het Nederlandse voorzitterschap, op 16 december 1991, ondertekend. Of het Nederlandse voorzitterschap – zoals achteraf door velen beweerd werd – de voorzet heeft gegeven voor de Bosnische oorlog, wordt in dit onderzoek compleet buiten beschouwing gelaten. Dit zou echter een zeer interessante invalshoek zijn voor een vervolgonderzoek.

De discussie die zowel gedurende als na het Nederlandse voorzitterschap speelde, ging over de vraag of Van den Broek als voorzitter heeft gefaald of succesvol was. Everts stelt bijvoorbeeld: ‘Het Nederlandse voorzitterschap was echter geen succes en ook de rol van Van den Broek in de kwestie-Joegoslavië is controversieel geweest.’¹¹ Both beweert daarentegen

⁹ Everts, *Dilemma's in de buitenlandse politiek van Nederland*, 111.

¹⁰ Both, *From Indifference to Entrapment.; Srebrenica*.

¹¹ Everts, *Dilemma's in de buitenlandse politiek van Nederland*, 93.

dat het optreden van het Nederlandse voorzitterschap succesvol was en beweert: ‘Dutch policy during this period (...) was influential and succesful’.¹² Het NIOD mengt zich ook in dit debat en stelt dat Van den Broeks optreden in de eerste weken getuigde van ‘groot activisme’, maar dat het hem vanaf augustus niet meer lukte om de hoofdrolpositie vast te houden. De voornaamste redenen hiervoor waren volgens het NIOD de interne verdeeldheid binnen de EG en de onbetrouwbare onderhandelingspartners in Joegoslavië. ‘Daardoor brandde hij al snel af.’¹³ Het NIOD lijkt zich gematigder op te stellen dan Both en Everts, van wie de standpunten in deze discussie lijnrecht tegenover elkaar staan. In de conclusie zal beargumenteerd worden welke positie ik in dit debat inneem na dit onderzoek.

Om een zo betrouwbaar mogelijk onderzoek te krijgen maak ik in dit onderzoek gebruik van divers bronmateriaal, variërend van primaire tot secundaire literatuur, oude en nieuwe bronnen en van kronieken tot een interview. Voornamelijk voor de Nederlandse standpuntbepaling en reactie zullen de Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van groot belang zijn, waarin zowel brieven van Van den Broek aan de Kamer als verslagen van mondelinge overleggen te vinden zijn. Andere belangrijke gebruikte primaire bronnen zijn verscheidene verklaringen en verdragsteksten. Daarnaast zullen de reeds genoemde auteurs Everts en Both en het NIOD-rapport regelmatig aangehaald worden. Als toevoeging op het bronmateriaal heb ik de heer Dig Isha geïnterviewd. Isha was gedurende het hele Nederlandse voorzitterschap directeur-voorlichter, oftewel woordvoerder, van Van den Broek. Isha had dagelijks contact met Van den Broek en was aanwezig bij alle (buitenlandse) bezoeken van de Nederlandse EG-voorzitter. Dit interview heeft veel interessante en bruikbare informatie voor dit onderzoek opgeleverd.

Deze thesis zal beginnen met een achtergrondhoofdstuk waarin kort de voorgeschiedenis van het conflict, de internationale reactie en de Nederlandse politiek beschreven wordt. Daarna komt de casus van het Nederlandse voorzitterschap aan bod. De eerste drie hoofdstukken geven een analyse van de beginfase van het voorzitterschap weer, waarin de totstandkoming van de standpuntbepaling van Nederland en de EG duidelijk naar voren zullen komen. Het vierde hoofdstuk behandelt de maand augustus waarin Nederland een wat harder standpunt leek in te gaan nemen. In het vijfde hoofdstuk wordt een analyse van de vredesconferentie in Den Haag weergegeven en de gevolgen hiervan. Het zesde en laatste hoofdstuk zal de weg naar uiteindelijke erkenning van Slovenië en Kroatië behandelen.

¹² Both, *From Indifference to Entrapment*, 40-41.

¹³ *Srebrenica*, 486.

Ten slotte zal er een conclusie gegeven worden waarin antwoord gegeven wordt op de hoofdvraag en inmenging in het historiografisch debat plaatsvindt.

Achtergrond

De voorgeschiedenis van het Joegoslavië-conflict

Kort na de Tweede Wereldoorlog werd de Federale Volksrepubliek Joegoslavië opgericht, die bestond uit zes deelrepublieken: Slovenië, Kroatië, Servië, Montenegro, Bosnië-Herzegovina en Macedonië. De federatie werd geleid door de communistische verzetsheld Josip Broz Tito, die in 1948 brak met het leiderschap van de Sovjet-Unie. In 1963 werd een nieuwe grondwet aangenomen en veranderde de naam van de federatie in Socialistische Federale Republiek van Joegoslavië. Na 35 jaar lang het gezicht te zijn geweest van Joegoslavië, overleed Tito in 1980 en vanaf toen ging het bergafwaarts met zijn land. Na zijn dood leidden ideologische en vooral etnische spanningen tot soms zeer gewelddadige confrontaties. Onder Tito's bewind waren alle uitingen van nationalisme verboden en hij heeft dit gedurende zijn hele leiderschap – met harde hand – weten te bewerkstelligen.

Na Tito's overlijden ontstond er een machtsvacuüm in Joegoslavië en de verschillende deelrepublieken begonnen de macht naar zich toe te trekken. Er ontstond discussie over de mate van centralisatie en naast de ontstane nationaliteitenkwestie kampte de federatie met economische problemen. De verslechterende situatie in de jaren tachtig van de twintigste eeuw had nog twee oorzaken. Ten eerste was er sprake van een intern probleem: er kwam een steeds sterker wordende roep van verscheidene groepen en partijen om meer politieke en economische autonomie. Ten tweede zorgden het ineenstorten van het communisme in Europa en het einde van de Koude Oorlog voor veranderende internationale verhoudingen, wat een extern probleem was.¹⁴

Een voorbeeld van sterke nationalistische gevoelens was het Servisch Memorandum dat in 1986 opgesteld werd. Het ideaal was een onafhankelijk 'Groot Servië', waarbij alle Serviërs binnen één Servische nationale staat waren verenigd. De Servische partijleider Slobodan Milošević was zich er bewust van dat het memorandum veel Serviërs aansprak, onder alle lagen van de bevolking. Om die reden nam hij het Servisch Memorandum over in zijn eigen partijprogramma. Milošević versterkte hiermee zijn machtspositie en werd uiteindelijk president van de Servische deelrepubliek.¹⁵

De groeiende drang naar onafhankelijkheid werd alsmaar sterker in de verschillende deelrepublieken. In 1990 stapten de Sloveense en Kroatische vertegenwoordigers zelfs uit het

¹⁴ Zwaan, 'Crisis en genocide in Joegoslavië', 125 - 136.

¹⁵ Ibidem, 127 - 128.

federale parlement en Kosovo riep de Republiek van Kosovo uit. Datzelfde jaar werden er referenda gehouden in Slovenië en Kroatië met de vraag of de republieken onafhankelijk moesten worden. Het overgrote deel van de Slovenen en Kroaten stemden voor onafhankelijkheid, terwijl de Servische bevolking in deze republieken eiste om bij Joegoslavië te blijven. De maanden april tot en met juni van het jaar 1990 stonden in het teken van verkiezingscampagnes voor de regeringen van de deelrepublieken, waarbij niet teruggedeinsd werd om (nationalistische) propaganda te gebruiken.

Halverwege 1990 verklaarden de Sloveense en Kroatische regeringen hun soevereiniteit en zij waren van mening dat Joegoslavië een confederatie van soevereine staten moest worden.¹⁶ Milošević had hier problemen mee. Hij kon de onafhankelijkheid van Slovenië wel accepteren gezien het kleine aantal Serviërs in deze republiek. Kroatië kende daarentegen een grote Servische minderheid; ongeveer 650.000 Serviërs bevonden zich binnen de Kroatische grenzen. Wegens Milošević' aspiraties voor een groot Servisch rijk, moesten de Kroatische Serviërs de kans krijgen om bij Joegoslavië te blijven horen door middel van onder andere grenswijzigingen. Dit was echter geen optie voor de Kroatische president Franjo Tuđman, die op zijn beurt een Groot-Kroatië nastreefde.¹⁷ Aangezien zowel Kroatië als Bosnië voor ongeveer 30 procent aan Serviërs telden, konden beide deelrepublieken niet rekenen op een geweldloze afscheiding van Joegoslavië.

Servië probeerde de andere republieken te intimideren met het schrikbeeld van geweld en poogde daarmee onafhankelijkheidsverklaringen te voorkomen. Dit bevestigde echter voor Slovenië en Kroatië dat er geen compromis gevonden kon worden met het huidige Servische leiderschap. Dit werd tevens bevestigd op 15 mei 1991 toen Servië besloot het roulerende federale voorzitterschap te blokkeren. Het Servische leiderschap weigerde het federale voorzitterschap door te geven aan de Kroatische vertegenwoordiger Stipe Mesić. Ironisch genoeg was deze poging van het Servische leiderschap om de federatie bij elkaar te houden juist de laatste bevestiging voor Slovenië en Kroatië om uit deze federatie – die schijnbaar niet langer werkte – te stappen.¹⁸

De internationale reactie

Daadwerkelijke internationale bemoeienissen met de gebeurtenissen in Joegoslavië kwamen pas op gang toen de vijandelijkheden al waren uitgebroken. Het jaar 1990 stond in het teken

¹⁶ J. Gow, *Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War* (New York 1997) 19.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem, 20.

van verscheidene verontrustende ontwikkelingen voor de internationale gemeenschap. Het einde van de Koude Oorlog en de mogelijke val van de Sovjet-Unie brachten samen met de Duitse eenwording veel veranderingen met zich mee voor zowel Europa als de hele internationale gemeenschap. Daarnaast was de internationale aandacht eind 1990 en begin 1991 gericht op de Golfoorlog. Hierin namen de Verenigde Staten de leiding in de oorlog tegen Irak, na de Iraakse invasie en annexatie van Koeweit. Both legt uit dat deze ontwikkelingen verklaren waarom de internationale gemeenschap de ontwikkelingen in Joegoslavië negeerde.¹⁹

Voor de lidstaten van de EG gold dat er een zeer belangrijke (interne) ontwikkeling gaande was: de oprichting van de Europese Unie. In vergelijking met deze ontwikkeling was het conflict in Joegoslavië van secundair belang.²⁰ Eind 1990 besloten de EG-lidstaten unaniem om de territoriale integriteit van Joegoslavië na te streven in het EG-beleid en dit zou tot juni 1991 zo blijven.²¹ Via verscheidene EPS-verklaringen liet de EG blijken dat een verenigd Joegoslavië de beste oplossing zou zijn voor een harmonische relatie met Europa. De EG zat hiermee op een lijn met de Verenigde Staten; beide wilden eenheid en democratie in Joegoslavië. Zowel de EG als de Verenigde Staten wensten op dat moment geen steun te geven aan de zogenaamde ‘centrifugale krachten’ in Joegoslavië.²²

Naast de EG raakten er aanvankelijk weinig internationale organisaties betrokken bij het conflict in Joegoslavië. Amerikaanse terughoudendheid in het conflict betekende voor de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), waarbinnen de Verenigde Staten een dominante factor waren, dat het eveneens voorlopig geen belangrijke rol zou spelen. Daarnaast was er voor de West-Europese Unie (WEU) ook geen belangrijke rol weggelegd. De voornaamste reden hiervoor was dat de Atlantisch-gerichte lidstaten, zoals Nederland en het Verenigd Koninkrijk, bang waren met de inzet van WEU-troepen de NAVO te ondermijnen. Bovendien zou de WEU zonder Amerikaanse steun te weinig faciliteiten en informatievoorzieningen hebben. De Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) zou voornamelijk als consultatiemachine dienen en daarmee ook geen grote rol bemachtigen. Ten slotte stelden de VN zich ook zeer terughoudend op, omdat het conflict als interne aangelegenheid van Joegoslavië beschouwd werd.²³ De terughoudendheid van

¹⁹ Both, *From Indifference to Entrapment*, 71.

²⁰ *Ibidem*, 89.

²¹ *Ibidem*, 97.

²² *Srebrenica*, 156.

²³ *Ibidem*, 198 – 204.

zowel de Verenigde Staten als deze internationale organisaties zorgde ervoor dat de EG de kans zou krijgen zich te bewijzen op het internationale toneel.

De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek geeft toe dat de EG-regeringen pas tegen juni 1991 na begonnen te denken over mogelijkheden om het geweld in Joegoslavië te stoppen en over een eventuele opdeling van Joegoslavië.²⁴ Pas na gewelddadige gebeurtenissen in Kroatië halverwege mei 1991 kwam de Joegoslavië-crisis op de politieke agenda van de EG te staan. In de door Serviërs gecontroleerde stad Borovo Selo werden twaalf Kroatische politiemannen om het leven gebracht door Servische milities, waarbij ook drie Serviërs om het leven kwamen. Bovendien blokkeerde het Servische leiderschap het roulerend voorzitterschap, zoals genoemd. Deze twee gebeurtenissen leken de situatie in Joegoslavië te compliceren.²⁵

Op het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken was de crisis in Joegoslavië ook geen onderwerp van gesprek voor mei 1991 volgens Van den Broek. Hoewel de situatie wel genoemd werd in sommige ministeriële verklaringen, was er ook in Nederland voor de gebeurtenissen in mei weinig aandacht voor het conflict. De situatie was echter niet onopgemerkt bij alle afdelingen op het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken. De Directie Oost-Europa signaleerde al in juli 1990 dat er een reële kans aanwezig was dat Joegoslavië uiteen zou vallen. Daarnaast stuurde de Nederlandse ambassade ook regelmatig sombere berichten. Het probleem was echter dat het veel moeite kostte om de rest van het ministerie te overtuigen van de ernst van de zaak. De Joegoslavië-crisis kon voor een lange tijd niet concurreren om aandacht met de andere ontwikkelingen op het Europese en wereldtoneel.²⁶

De Nederlandse politiek

‘Europa zal samenwerken of het zal niet zijn.’²⁷ Deze uitspraak van Van den Broek weergeeft het voornaamste belang van Nederland als EG-voorzitter in het opstellen van het Joegoslaviëbeleid: cohesie in de EG. Met name omdat de EG druk bezig was met de voorbereidingen voor het verdrag van Maastricht, was dit erg belangrijk. Herman Schaper, destijds plaatsvervangend hoofd van de Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken (DAV), benadrukte hier ook het belang van. ‘We considered it a disaster if the camps in the EC would fall apart. The primacy of our policy was to keep the Twelve in

²⁴ Both, *From Indifference to Entrapment*, 89.

²⁵ *Ibidem*, 92.

²⁶ *Ibidem*, 88.

²⁷ *Srebrenica*, 205.

line at all cost. Minister Van den Broek categorically did not want polarisation between the Twelve to occur as a consequence of Yugoslavia.²⁸

Een ander belang van Nederland hing nauw samen met het eerste belang, namelijk een succesvol voorzitterschap bekleden. De definitie van ‘succesvol’ was niet altijd even duidelijk en veranderde naarmate het conflict in Joegoslavië verergerde, waardoor de druk op de EG groter werd. Succesvol zijn betekende destijds voor Nederland dat onder haar voorzitterschap een mate van eenheid in de EG bestond. Van den Broek benadrukte dit meerdere malen, waaronder in een interview voor het NIOD-rapport. Hierin stelde hij dat ‘het accent van het Nederlandse beleid lag op het bijeenhouden van de standpunten van de EG-lidstaten. Eigen inzichten waren in dat verband weinig waard’.²⁹

Het bleek echter al vanaf de eerste dag van het Nederlandse voorzitterschap niet altijd even makkelijk te zijn om consensus over het te voeren beleid in Joegoslavië te bewaren. De voornaamste reden voor verdeeldheid binnen de EG was, zoals eerder toegelicht, het dilemma van territoriale integriteit en zelfbeschikking. De manier waarop met dit probleem om werd gegaan leek vooral beïnvloed te worden door het verloop van de gevechtshandelingen in Joegoslavië.³⁰ Dit dilemma zou gedurende het hele voorzitterschap meerdere malen irritaties opwekken bij Van den Broek, aangezien het voor grote verdeeldheid zorgde binnen de EG.

Een derde Nederlands belang was het onderhouden van een goede Atlantische relatie, wat versterkt werd door de zeer Atlantische houding van Van den Broek. ‘Hans [van den Broek] was altijd erg op Amerika. Hij wilde het liefst zo veel mogelijk met de Amerikanen doen’, stelt zijn voormalige woordvoerder Isha. Ondanks de Amerikaanse afzijdigheid in het Joegoslavië-conflict, bleef het voor Van den Broek belangrijk hoe de regering in Washington over bepaalde situaties dacht.

²⁸ Both, *From Indifference to Entrapment*, 102.

²⁹ *Srebrenica*, 227.

³⁰ Everts, *Dilemma's in de buitenlandse politiek van Nederland*, 98.

1. Het uur van Europa

‘The hour of Europe has dawned.’³¹

Dit verklaarde Jacques Poos, de voorzitter van de EG, toen hij op 28 juni 1991 naar Joegoslavië afreisde met de ministeriële EG-trojka. Deze trojka bestond uit de voorgaande, zittende en toekomstige voorzitter van de EG; dat waren respectievelijk de Italiaanse minister van Buitenlandse Zaken Gianni de Michelis, de Luxemburgse bewindsvoerder Jacques Poos en hun Nederlandse ambtsgenoot Hans van den Broek. De crisis in Joegoslavië werd gezien als een *testcase* voor de EG, zeker nu ze op weg was naar het verdrag van Maastricht. ‘De onafhankelijkheidsverklaringen van Kroatië en Slovenië hebben een proces in gang gezet dat de verdere uitbreiding van de Europese eenheid kan bedreigen, en zelfs wat op dit gebied is bereikt op het spel kan zetten. De Europese Twaalf beseffen dit.’³²

Het EG-beleid tot aan deze onafhankelijkheidsverklaringen toe – het steunen van de territoriale integriteit van Joegoslavië – kon niet langer standhouden. De consensus die bestond in de EG over de situatie in Joegoslavië, begon af te nemen toen op 27 juni geweld uitbrak in Slovenië. Sommige Europese leiders meenden dat ze – onbedoeld – door hun steun voor Joegoslavische eenheid, groen licht hadden gegeven aan de generaals van het Joegoslavische Volksleger (JNA) om geweld te gebruiken.³³ Echter, nu de EG zich duidelijk bevond op het pad richting de Europese Unie – inclusief onder andere een gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid – was consensus een belangrijk begrip op zichzelf geworden. Dit zou gedurende het conflict in Joegoslavië meerdere malen van belang zijn in de besluitvorming.

De Top van Luxemburg

Terwijl de trojka onderweg was naar Belgrado en Zagreb voor onderhandelingen, kwamen de leiders van de EG op 28 en 29 juni bijeen in Luxemburg voor een Europese Top. Uit deze top kwam echter weinig concreets naar voren; de Europese leiders besloten dan ook om een *wait and see* houding aan te nemen betreffende de situatie in Joegoslavië. De EG besloot vast te houden aan het bestaande beleid en er zou geen erkenning van Slovenië of Kroatië komen tot

³¹ Gow, *Triumph of the Lack of Will*, 48.

³² W.H. Weenink, ‘Pax Europeana’ (versie 1 juli 1991), <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/1991/juli/01/pax-europeana-6972496> 19.

³³ L. Silber en A. Little, *The Death of Yugoslavia* (Londen 1995) 175.

alle mogelijke consequenties voor de vrede en veiligheid onderzocht waren.³⁴ ‘De operatie is niet zonder risico’s’, stelde Willem Weenink op 1 juli in het *NRC Handelsblad*. ‘De Europese Gemeenschap lijdt ernstig gezichtsverlies in de wereld als de missie mislukt’.³⁵

De enige maatregel die tijdens de Top van 28 en 29 juni genomen werd, op aandringen van Duitsland, was het dreigen met bevrozing van financiële hulp van de EG aan Joegoslavië. Volgens Lubbers had de Europese Raad ‘moeite met de nieuwe situatie’ en werd de EG geconfronteerd met de vraag ‘hoe men moest omgaan met het recht op zelfbeschikking *binnen* Joegoslavië’.³⁶ De ministers van Buitenlandse Zaken van de Twaalf konden geen antwoord op deze vraag geven zonder de EG te splitsen. Uiteindelijk besloot de Europese Raad dat het niet realistisch noch wenselijk was om Joegoslavië bijeen te houden, maar hetzelfde gold voor een ongecontroleerde afscheiding van deelrepublieken. In plaats daarvan werd geconcludeerd dat de EG in harmonie toezicht moest houden op het proces.

‘It is not up to the Americans’

Er was één punt waarover de meeste Europese leiders aanvankelijk eensgezind waren: de Joegoslavische crisis was een Europese kwestie en daar bij was Amerikaanse interventie niet nodig. ‘If there is one problem which the Europeans can solve, it is the Yugoslav problem... It is not up to the Americans’, jubelde Poos.³⁷ Ook andere Europese leiders benadrukten dit, waaronder ook de Duitse bondskanselier Helmut Kohl: ‘Joegoslavië is een Europees land. Wij hebben dus een eerste verantwoordelijkheid en niet de Amerikanen of Russen.’³⁸

Voor dit dringende verantwoordelijkheidsgevoel van de EG waren twee belangrijke oorzaken aan te wijzen. Ten eerste wilden de EG-lidstaten zich bewijzen op weg naar het verdrag van Maastricht; de Gemeenschap wilde niet alleen als economische maar ook als politieke factor van belang zijn op het mondiale toneel. Ten tweede werd de Joegoslaviëcrisis als nieuwe kans gezien om zich te bewijzen na de ondergeschikte rol van de EG in de Golfoorlog. Hierover zei Lubbers: ‘Als u mij vraagt of de daadkracht die wij vandaag tonen mede is veroorzaakt door de wetenschap dat de Europese reactie met de Golfcrisis zo opvallend verdeeld was, dan moet ik ja zeggen.’³⁹

De Amerikaanse regering had echter al eerder in juni 1991 – tijdens de Top van Berlijn van de CVSE – duidelijk gemaakt dat een Europees verlangen om dit alleen aan te

³⁴ Both, *From Indifference to Entrapment*, 93.

³⁵ Weenink, ‘Pax Europeana’, 19.

³⁶ Both, *From Indifference to Entrapment*, 93.

³⁷ *Srebrenica*, 195.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

pakken niet geblokkeerd zou worden.⁴⁰ Integendeel. De officiële Amerikaanse politiek kenmerkte zich vanaf het begin van het conflict door grote terughoudendheid; deze houding was het gevolg van isolationistische tendensen van de Verenigde Staten na het eind van de Koude Oorlog. Daarnaast was de Amerikaanse regering na de Koude Oorlog zoekende naar nieuwe doelstellingen en stelde zich afwachtend op na het heftige optreden in de Golfoorlog. Over de crisis in Joegoslavië stelde de Amerikaanse regering aanvankelijk ‘that we don’t have a dog in that fight’.⁴¹

Een eerste les op de Balkan

Binnen 24 uur na het eerste bezoek van de EG-trojka aan Belgrado en Zagreb werd duidelijk dat de Joegoslavische leiders zich niet aan de afspraken hielden. Tijdens de eerste missie had de trojka een driepuntenplan meegenomen naar Joegoslavië. Dit plan bestond allereerst uit een oplossing voor de presidentiële crisis middels de benoeming van de Kroatische Stipe Mesić. Ten tweede zou de implementatie van de onafhankelijkheidsverklaringen voor drie maanden opgeschort worden en ten derde moesten de legers zich terugtrekken. De trojka dacht bij het eerste bezoek deze drieledige staakt-het-vurenovereenkomst te hebben gesloten met de Slovenen, Kroaten en de federale regering. Dat was fout gedacht. ‘The troika learned their first cruel lesson in Balkan realities: agreements are not what they seem. The fighting did not stop.’⁴²

Op 30 juni vertrok de EG-trojka opnieuw naar Joegoslavië voor een nieuwe poging tot bemiddeling in het conflict. Om middernacht gaf Poos het EG-voorzitterschap over aan Van den Broek. Van den Broek proostte met Milošević en zei: ‘You see, this is how democracy works. I will chair the meeting now because I have taken over. Similarly you should elect Mesić.’ In ruil daarvoor beloofde Van den Broek: ‘and I will make a public statement saying that Europe supports the unity of Yugoslavia.’⁴³ Diep in de nacht stemden de Serviërs – met tegenzin – in met het benoemen van Mesić als nieuwe president van de Joegoslavische federatie. De trojka-partners waren er met hun tweede poging in geslaagd om het roulerend presidentschap van Joegoslavië te regelen.⁴⁴

⁴⁰ Gow, *Triumph of the Lack of Will*, 48.

⁴¹ *Srebrenica*, 196.

⁴² Silber en Little, *The Death of Yugoslavia*, 176.

⁴³ *Ibidem*, 178.

⁴⁴ *Ibidem*, 178.

2. De weg naar Brioni

Geen Amerikaanse ruggensteun

Van den Broek wilde bij aanvang van het Nederlandse EG-voorzitterschap – in weerwil van veel andere Europese leiders – eerst het Amerikaanse standpunt leren kennen. Andere EG-leiders mochten deze kwestie dan wel zonder de Verenigde Staten willen aanpakken, Van den Broek was en bleef een atlanticus ‘pur sang’.⁴⁵ Hij vertrok daarom op 2 juli, samen met directeur-generaal Politieke Zaken Peter van Walsum, naar Washington voor een bliksembezoek aan zijn ambtsgenoot James Baker en de Amerikaanse binnenlandse veiligheidsadviseur Brent Scowcroft.

Opmerkelijk is de controverse in de bestaande literatuur over de positie die de Verenigde Staten tijdens dit bezoek innamen ten opzichte van het conflict in Joegoslavië. Volgens Both schaarde de Amerikaanse regering zich volledig achter het behoud van territoriale integriteit. ‘There was no willingness to talk about any option other than the territorial integrity of Yugoslavia’, stelde van Walsum volgens Both.⁴⁶ De Amerikaanse Balkanexpert Susan Woodward sluit zich bij Both aan: ‘Secretary of State Baker and Ambassador Zimmermann argued that the breakup of Yugoslavia would be highly destabilizing and could not occur without war and horrendous carnage.’⁴⁷ Het NIOD-rapport stelt daarentegen dat zowel Baker als Van den Broek de onafhankelijkheid van de deelrepublieken zouden accepteren als deze vreedzaam tot stand zou komen. ‘Daarmee was het standpunt dat de eenheid van Joegoslavië bewaard moest blijven, dat de Europese Gemeenschap sinds het najaar van 1990 had ingenomen, binnen een week na het uitbreken van het conflict verlaten’, beweert het NIOD.⁴⁸

Ondanks deze discrepantie bestaat er over de belangrijkste uitkomst van het bezoek aan Washington volledige overeenstemming in de literatuur: de Verenigde Staten zouden zich in deze kwestie op de achtergrond houden. Van den Broek zou voorlopig niets in Washington te zoeken hebben als het ging om Joegoslavië. ‘Zou het de atlanticus Van den Broek, die altijd op het kompas van Washington had gevaren ten tijde van belangrijke internationale

⁴⁵ *Srebrenica*, 222 .

⁴⁶ Both, *From Indifference to Entrapment*, 104.

⁴⁷ S.L. Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War* (Washington 1995) 164.

⁴⁸ *Srebrenica*, 231 .

conflicten, nu lukken zonder Amerikaanse ruggensteun de Twaalf van de EG op één lijn te brengen?’⁴⁹

EG-onderhandelingen

Wegens verdeeldheid tussen de EG-lidstaten over de ingewikkelde kwestie Joegoslavië werd er op 5 juli een extra ministeriële EPS-bijeenkomst ingelast in Den Haag. Tijdens deze bijeenkomst werd duidelijk dat Duitsland, Italië, Denemarken, België en Luxemburg voorstander waren van erkenning van Slovenië en Kroatië. De overige lidstaten – met Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk voorop – benadrukten daarentegen de eenheid van Joegoslavië. Het waren voornamelijk de ministers van Buitenlandse Zaken van Duitsland, Hans-Dietrich Genscher, en Frankrijk, Roland Dumas, die deze twee kampen aanvoerden. Van den Broek voelde in deze discussie dat hij zich moest aansluiten bij de meerderheid vanwege de nadruk die hij had gelegd op de eensgezindheid van de EG als voorwaarde voor een effectief optreden. Hij ging dus openlijk in tegen het Duitse voorstel voor erkenning en volgens hem zou ‘het dreigen met erkenning heel negatieve gevolgen hebben en erkenning zou alleen mogelijk zijn in het kader van een algehele regeling’.⁵⁰

In de EPS-verklaring van 5 juli werd een aantal concrete besluiten vastgelegd. Zo zou op zeer korte termijn het ministeriële trojka opnieuw naar Joegoslavië gezonden worden en werd met onmiddellijke ingang een wapenembargo voor Joegoslavië afgekondigd, waarbij andere landen dringend werden gevraagd dit voorbeeld te volgen. Daarnaast nam de EG een aantal financiële maatregelen, waaronder het opschorten van bijna 1 miljoen dollar aan economische hulp.⁵¹ Aan de verklaring werd toegevoegd dat ‘they express the hope that a normalisation of the situation will permit them to put into effect as soon as possible the financial protocols so as to contribute the indispensable economic recovery of the country’.⁵²

Het Akkoord van Brioni

Op 6 juli vertrok de EG-trojka van ministers van Buitenlandse Zaken – ditmaal vanaf het begin onder leiding van Van den Broek – naar Joegoslavië voor een derde missie. De trojka ontmoette de betrokken Joegoslavische partijen op het eiland Brioni, welke onderling zo verdeeld waren dat deze amper voor inhoudelijke inbreng konden zorgen.⁵³ Van den Broek

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Everts, *Dilemma's in de buitenlandse politiek van Nederland*, 98.

⁵¹ Woodward, *Balkan Tragedy*, 168.

⁵² *Ministeriële EPS-verklaring 5 juli 1991*. Tweede Kamer der Staten-Generaal (Den Haag 1991) 6.

⁵³ *Srebrenica*, 234.

presenteerde het voorstel van de EG en meldde daarbij: ‘This is what the EC backs. Take it or leave it.’⁵⁴ De Joegoslavische premier Ante Marković was de enige in het gezelschap die het oneens was met het voorstel vanwege alle moeite die hij eerder gedaan had om Joegoslavië bijeen te houden. ‘Dit betekent het einde van Joegoslavië!’, protesteerde Marković.⁵⁵ Uiteindelijk werd hij geïsoleerd en na zestien lange onderhandelingsuren werd het Akkoord van Brioni ondertekend door alle betrokken partijen.

Het akkoord sloot aan bij de EPS-verklaring van 5 juli en bestond uit een *Joint Declaration* met twee annexen. In het akkoord werd allereerst overeenstemming bereikt over een nieuw staakt-het-vuren en daarmee werd de Tiendaagse Oorlog in Slovenië beëindigd. Er werd ook een moratorium van drie maanden overeengekomen op de implementatie van Sloveense en Kroatische onafhankelijkheid. Daarnaast werd besloten dat voor 1 augustus de onderhandelingen voor een vreedzame oplossing van het conflict gestart moesten zijn. Om toezicht te houden op de naleving van het akkoord zouden waarnemers van een monitormissie van de EG (*European Community Monitoring Mission*, ECMM) naar Joegoslavië worden gestuurd; deze waarnemersmissie was aanvankelijk vooral gericht op Slovenië.⁵⁶

De reactie op Brioni

‘Een trotse Van den Broek reist terug naar Nederland in het vliegtuig van de Koninklijke familie. Met het akkoord in zijn hand gedraagt hij zich als de man die de vrede op de Balkan gered heeft en Joegoslavië van de ondergang’, schrijft Mient Jan Faber, voormalig algemeen secretaris van het Interkerkelijk Vredesberaad (IKV), in zijn boek *Te wapen*.⁵⁷ Het Akkoord van Brioni werd over het algemeen gezien als diplomatiek succes; het was de EG gelukt om vrede te stichten in Slovenië. Ook dr. Alfred Pijpers spreekt van een ‘kundig onderhandelingsresultaat’ in zijn artikel over de lusten en lasten van het EG-voorzitterschap.⁵⁸ Van den Broek stelde echter in een van zijn brieven aan de vaste Kamercommissie van Buitenlandse Zaken dat het aan de Joegoslaven zelf was om in onderling overleg hun toekomst te bepalen. De Joegoslaven hadden hun lot volgens Van den Broek in eigen handen.⁵⁹ Dat nam echter niet weg dat het Akkoord van Brioni werd gezien als overwinning voor de EG en Van den Broek.

⁵⁴ Silber en Little, *The Death of Yugoslavia*, 181.

⁵⁵ M.J. Faber, *Te wapen: over ervaringen in oorlogsgebieden, gewapende interventies, het Nederlandse onvermogen en ‘soldaten zonder volk’* (Houten 2011).

⁵⁶ *Joint Declaration*. Tweede Kamer der Staten-Generaal (Brioni 1991).

⁵⁷ Faber, M.J., *Te wapen*, 49.

⁵⁸ A.Pijpers, ‘Lusten en lasten van het EG-voorzitterschap’, *Internationale Spectator* 46 (1992) 212..

⁵⁹ TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 181, nr. 1, 5.

Het is opmerkelijk dat niet iedereen het hier mee eens is. De auteurs Laura Silber en Allan Little beweren in hun werk *The Death of Yugoslavia* bijvoorbeeld dat het Akkoord van Brioni geen diplomatieke overwinning was voor de EG, maar voor de Sloveense president Milan Kučan en zijn Servische ambtsgeenoot Milošević.⁶⁰ Faber sluit zich hierbij aan en schrijft hierover: ‘Wat we toen nog niet wisten was dat op 24 januari 1991, in een vertrouwelijke ontmoeting tussen de Sloveense president Kučan en zijn Servische collega Milošević, beide mannen het recht van de Slovenen en de Serviërs op een aparte staat voor hun eigen volk al hadden beklemtoond.’⁶¹ Milošević en Kučan zouden tussen 24 januari en 18 juli 1991 de meest cruciale zaken zelf opgelost hebben, zonder enige internationale bemiddeling.

Twee redenen geven aan waarom deze twee staatshoofden onder één hoedje speelden. Ten eerste was de oorlog in Slovenië niet echt een oorlog tussen Serviërs en Slovenen, maar een oorlog tussen Slovenen en een federaal systeem waarvan het zich wilde losmaken. Zowel Slovenië als Servië voelde zich belemmerd door het federale systeem. Het was echter het JNA dat hier niets van wist en dacht te moeten vechten voor het behoud van de federatie. Ten tweede leefde er geen grote Servische minderheid in Slovenië, zoals bijvoorbeeld wel het geval was in Kroatië en Bosnië. Dit was een belangrijke reden voor Milošević en Kučan om een regeling te treffen volgens Silber en Little: de EG en Marković ‘have been outmanoeuvred by a tacit alliance between Milošević and Kučan, by which Slovenia would be allowed to secede so that the JNA could concentrate its efforts in Croatia and, later, Bosnia.’⁶²

Net als Silber en Little spreekt Faber van naïviteit van de EG over de ‘overwinning’ van Brioni. ‘De Akkoorden van Brioni worden weggehoond als het zoveelste voorbeeld van onwetende naïviteit van buitenlandse politici’, stelt Faber.⁶³ Woodward is het hier mee eens en verklaart dat het akkoord de deur heeft geopend voor de oorlogen in Kroatië en Bosnië.⁶⁴ Both benadrukt naast het diplomatieke succes ook de zwakheden van het Akkoord van Brioni. Hij stelt dat ten eerste de potentie voor gewelddadigheden in Kroatië en Bosnië was onderschat. Ten tweede bestond volgens Both de misvatting dat de EG de wil en bekwaamheid bezat om het akkoord in harmonie na te streven door het eens te worden over de benadering van het Joegoslavië-conflict.⁶⁵ Van den Broek scheen zich echter wel bewust te zijn van het feit dat dit nog maar het begin was. ‘Brioni gave us time...but I remember that

⁶⁰ Silber en Little, *The Death of Yugoslavia*, 182.

⁶¹ Faber, M.J., *Te wapen*, 54.

⁶² Silber en Little, *The Death of Yugoslavia*, 181.

⁶³ Faber, M.J., *Te wapen*, 56.

⁶⁴ Woodward, *Balkan Tragedy*, 169.

⁶⁵ Both, *From Indifference to Entrapment*, 105-106

Tudjman approached me and said: “Mr. Van den Broek, congratulations, but beware: this was Slovenia, but the next one is Croatia””.⁶⁶

Er moet echter niet vergeten worden dat het in de geschiedschrijving continu gaat om interpretaties. Woodward is zich hier bewust van en schrijft dat het bijvoorbeeld haar interpretatie van het bronmateriaal is dat Milošević en Kučan onderling over de toekomst van Joegoslavië beslisten. Ze stelt dat er ook andere interpretaties aan te voeren zijn voor het feit dat de oorlog in Slovenië werd beëindigd. Zo ondervond het JNA bijvoorbeeld veel moeilijkheden in Slovenië; dat zou ook een reden geweest kunnen zijn voor de federale regering om Slovenië te laten gaan.⁶⁷ Hoe dan ook, het Akkoord van Brioni bezegelde het einde van de oorlog in Slovenië. In hoeverre dit aan de EG – en in het bijzonder aan Van den Broek – toe te schrijven is, blijft echter te betwisten.

Een succes?

Het akkoord van Brioni zou enerzijds een (diplomatiek) succes te noemen zijn omdat het de officiële verklaring was waarmee de Tiendaagse Oorlog in Slovenië werd beëindigd. Ook kan Van den Broek daarbij specifiek succesvol te noemen zijn, omdat het hem lukte alle partijen te laten tekenen, ook al leek dat bij aanvang van de onderhandelingen een lastige zaak te worden. Daarnaast sloot het akkoord aan bij het gezamenlijke standpunt van de EG; het was Van den Broek tot dan toe dus wel gelukt om de EG als eenheid naar buiten te laten treden.

Echter, anderzijds was deze eenheid intern in de EG al aan het afbrokkelen. Er ontstond duidelijke verdeeldheid tussen verschillende lidstaten, waarbij het ene kamp pleitte voor zelfbeschikking en het andere kamp pleitte voor territoriale integriteit. Naar buiten toe leek er nog consensus te bestaan, maar intern begon er al frictie te ontstaan. Daarnaast werd het Akkoord van Brioni achteraf door velen bestempeld als het begin van het uiteenvallen van Joegoslavië.⁶⁸ Kroatië en Bosnië zouden na Slovenië al snel volgen, met alle slachtoffers en gevolgen van dien. Bovendien blijft het de vraag of het vermeende succes van Brioni aan de EG toe te schrijven is. Er bestaan immers meerdere interpretaties over het beëindigen van de oorlog in Slovenië waarin de EG maar een zeer kleine tot geen rol speelde.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Woodward, *Balkan Tragedy*, 167.

⁶⁸ Interview Dig Ista, 18 juni 2014.

3. De Nederlandse reactie en een eerste poging

Het Akkoord van Brioni creëerde voor de EG – en daarmee ook voor Nederland – wat ademruimte. De hoofdredactie van het *NRC Handelsblad* stelde echter dat het in Nederland handig kon zijn om tijd te winnen, maar ‘op de Balkan kon tijd verlies betekenen’.⁶⁹ Ondanks dat beetje extra tijd, moesten de EG-lidstaten invulling gaan geven aan de tweede fase van de EG-bemoeienis in Joegoslavië. Het was tijd voor een eerste poging van het Nederlandse voorzitterschap, maar hoe stond de rest van het land tegenover het Nederlandse optreden in de EG tot nu toe? Volgens het NIOD bestond er over het algemeen waardering in Nederland voor het optreden van de EG en Van den Broek als voorzitter, zowel in de politiek als in de media.⁷⁰ Kijkend naar een aantal Kamerstukken en mediaberichten blijkt deze stelling te kloppen, maar daarbij moet ‘over het algemeen’ wel sterk benadrukt worden. Het blijkt namelijk dat naast positieve en steunende reacties, ook negatieve en twijfelachtige reacties in omloop waren.

De reactie van de Nederlandse politiek

Het NIOD beweert dat Van den Broek op Kamerbrede instemming kon rekenen. ‘Het kost me moeite, maar Van den Broek doet het in dit conflict goed’, stelde Leonie Sipkes, Tweede-kamerlid voor GroenLinks.⁷¹ Sipkes was tijdens de Golfoorlog nog fel tegen Van den Broek geweest en had zich toentertijd verzet tegen militair ingrijpen, maar in de kwestie Joegoslavië deed Van den Broek het volgens haar een stuk beter.⁷²

Op verzoek van enkele Kamerleden werd op donderdagavond 11 juli een extra mondeling overleg ingepland. Deze avond discussieerden de twaalf ministers van de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken tweeënehalf uur lang over de brief van minister Van den Broek van 10 juli.⁷³ Naast een aantal onduidelijkheden en kritische noten, spraken alle partijen hun lof uit over het optreden van Van den Broek. ‘Lof voor de minister voor zijn fysieke en intellectuele hoogstandjes van de laatste dagen’, opende Jan Dirk Blaauw van de VVD.⁷⁴ Ook GPV’er Eimert van Middelkoop wilde zijn vragen pas stellen na expliciet

⁶⁹ *Srebrenica*, 241.

⁷⁰ *Ibidem*, 241- 242.

⁷¹ *Ibidem*, 241.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 181, nr. 1.

⁷⁴ TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 181, nr. 2, 5.

waardering te hebben uitgesproken ‘voor de inspanningen van de heer Van den Broek, zijn slagvaardigheid en vooral ook zijn politieke behoedzaamheid’.⁷⁵

Tijdens het overleg kreeg Van den Broek instemming van alle partijen voor zijn gevoerde beleid in de EG. De fractiewoordvoerders vonden net als Van den Broek dat de partijen in Joegoslavië het onderling eens moesten worden over de toekomstige structuur van hun land. De EG moest daarbij helpen en proberen de uiteenlopende standpunten van de verschillende partijen in het conflict tot verzoening te brengen via vreedzame onderhandelingen.⁷⁶ De aanwezige Kamerleden leken het idee te delen dat Nederland als kleine mogendheid toch een bijzondere rol kon spelen ten aanzien van dit conflict. Van Middelkoop benadrukte dit: ‘Wil je in Europa echt goede buitenlandse politiek met elkaar voeren, dan moet het eerst intern Europees een soort evenwichtspolitiek voeren. Welnu, dat is een vertrouwde rol voor Nederland.’⁷⁷

NRC-auteur Rob Meines beweerde na dit mondeling overleg dat Van den Broek nagenoeg ‘ongrijpbaar’ was geworden voor zijn Nederlandse collega’s, omdat hij zich nu vooral op Europees niveau voortbewoog.⁷⁸ Isha stelt hierover dat Van den Broek weliswaar andere taken had dan voorheen, maar ‘hij had een goede band met zijn collega’s op het ministerie’.⁷⁹ Deze combinatie van rollen die hij wenste te vervullen riep toch enkele vragen op, onder andere in de Kamer. Wat was nu eigenlijk het Nederlandse standpunt en wat was het standpunt van de EG? De Kamerleden concludeerden dat er sprake was van onlosmakelijke verbondenheid tussen de twee standpunten en dat dit zowel voor- als nadelen met zich meebracht. Van den Broek gaf als reactie – met ironische ondertoon – dat hij zich ‘als Nederlandse minister zeer wel kan vinden in de Gemeenschapspositie. Ik ben overigens geneigd om aan te nemen dat dit niet puur toeval is’.⁸⁰

De reactie van de Nederlandse geschreven media

De reacties in de Nederlandse media – met name in de dagbladen – waren gemengder dan die in de politieke wereld. Er leek toentertijd ook al verdeeldheid te bestaan over het optreden van de EG; was het succesvol of niet? Het *NRC Handelsblad* leek van de belangrijkste Nederlandse dagbladen het meest cynisch over het optreden van de EG in Joegoslavië te zijn,

⁷⁵ TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 181, nr. 2, 8.

⁷⁶ *Srebrenica*, 244.

⁷⁷ TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 181, nr. 2, 8.

⁷⁸ R. Meines, ‘Minister v. d. Broek overlegt met Kamer over toestand’ (versie 12 juli 1991),

<http://www.nrc.nl/handelsblad/van/1991/juli/12/minister-v-d-broek-overlegt-met-kamer-over-toestand-6973626>.

⁷⁹ Interview Dig Isha, 18 juni 2014.

⁸⁰ TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 181, nr. 2.

al zou dit onderling per auteur weer verschillen.⁸¹ Met uitspraken als ‘in elk geval is het nog te vroeg voor gejuich’ en ‘de duurzaamheid van dit succes moet nog blijken’ lieten de auteurs van het *NRC* merken het optreden van de EG nog niet zodanig als succesvol te beschouwen.⁸² Het *NRC* was echter niet alleen maar negatief en de auteurs beseften zich ook dat de EG iets moest doen: ‘Dit te constateren doet niet af aan de verdiensten van de trojka onder leiding van minister Van den Broek.’⁸³

Net als bij het *NRC* werden er bij andere dagbladen soms zeer uiteenlopende reacties geschreven. Zo stelde de hoofdredactie van *De Volkskrant* dat Nederland het voorzitterschap met een succes was begonnen, terwijl een columnist van hetzelfde dagblad beweerde dat er ‘sprake was van een bezegeling van de mislukking van het EG-beleid, dat door de steun aan de eenheid van Joegoslavië medeverantwoordelijk was voor het bloedvergieten.’⁸⁴ De heer R. Sieckmann sprak in *Trouw* enerzijds zijn bewondering uit voor Van den Broeks optreden in Brioni, maar anderzijds betreurde hij dat er enkel en alleen waarnemers naar Joegoslavië werden gezonden.⁸⁵

Daarnaast meent Everts dat het dilemma van de EG – de keuze tussen zelfbeschikking of territoriale integriteit – in Nederland niet onderhevig was aan grote beperkingen van binnenlandspolitieke aard, ‘zoals een publieke opinie die sterk op de hand van één van de partijen was’.⁸⁶ Volgens Everts was er in de beginfase van het conflict ook wel enige sympathie te bespeuren voor het standpunt van Servië. Both sluit zich hier ook bij aan en stelt dat er niet meer sympathie voor Kroatië bestond dan voor Servië.⁸⁷ Waarom niet? Dit had te maken met het fascistische *Ustasha* regime van Kroatië in de Tweede Wereldoorlog; Kroatië was toentertijd een trouwe bondgenoot van Nazi-Duitsland. Dit zorgde ervoor dat Kroatië onder de Nederlandse bevolking aanvankelijk net zo veel sympathie kon verwachten als Servië. Both plakt hier de term ‘*even-handedness*’ op, waarmee hij wil aangeven dat in dit stadium van het conflict een effectieve en eerlijke oplossing gezocht moest worden, zonder een duidelijke voorkeur uit te spreken.⁸⁸

Dit sloot tot nu toe goed aan bij Van den Broeks optreden, dat nog geen duidelijke voorkeur blootlegde. Van den Broek stelde dan ook in het mondeling overleg van 11 juli dat

⁸¹ *Srebrenica*, 241.

⁸² J.L. Heldring, ‘Democratie als gevaar voor vrede’ (versie 9 juli 1991), <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/1991/juli/09/democratie-als-gevaar-voor-vrede-6973324>.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Srebrenica*, 242.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Everts, *Dilemma's in de buitenlandse politiek van Nederland*, 110.

⁸⁷ *Ibidem*; Both, *From Indifference to Entrapment*, 106.

⁸⁸ *Ibidem*

hij geen keuze wilde maken tussen zelfbeschikking en territoriale integriteit en dat ‘het dreigen met een van beide negatieve gevolgen kon hebben’.⁸⁹ Op dit punt in het conflict was het standpunt van de EG dat ‘de Twaalf zich neerleggen bij elk resultaat dat voortvloeit uit een vreedzaam akkoord over de huidige crisis’ en Van den Broek was het hier mee eens.⁹⁰

Het memorandum van Van Walsum

Zoals gezegd was het na het Akkoord van Brioni tijd voor een volgende stap van de EG. Het was nu aan de EG-ministers om overeen te komen hoe ze de verschillende partijen in Joegoslavië konden gaan assisteren. In de week na Brioni was het Van Walsum die zich begon te verdiepen in het conflict om vervolgens een eerste, voorlopig plan op te kunnen stellen voor de EG om zo invulling te kunnen geven aan de tweede fase van de EG-bemoeienis in Joegoslavië.⁹¹

De eerste dagen dompelde Van Walsum zich onder in alles wat met het conflict te maken had en raakte hierbij sterk onder de indruk van de situatie in Bosnië. Hij beseftte zich dat de EG – en dus Van den Broek – snel moest handelen vanwege de plannen die Servië en Kroatië bleken te hebben ten aanzien van Bosnië, maar ook omdat hij bang was dat niet de EG maar ‘een willekeurige partner’ anders met een oplossing zou komen.⁹² Hij kwam tot de conclusie dat een vreedzame oplossing voor Joegoslavië in werkelijkheid ondenkbaar was. Volgens Van Walsum waren er in feite twee mogelijke opties voor de EG: het erkennen van de individuele republieken binnen de bestaande grenzen waarbij bescherming van minderheden gegarandeerd moest worden door juridische instrumenten, of het wijzigen van de grenzen van de republieken om een maximale mate van etnische homogeniteit te bereiken.⁹³

Van Walsum werkte deze twee opties uit in een memorandum welke hij op 12 juli voor commentaar naar Van den Broek stuurde. De notitie bevatte nog niet echt een oplossing of beleidskeuze en Van den Broek wees Van Walsum hier dan ook op via een telefoongesprek. Van den Broek vroeg Van Walsum een keuze te maken voor een van de twee opties en deze uit te werken tot een echt beleidsdocument. Van Walsum maakte in ditzelfde gesprek duidelijk dat zijn voorkeur, ondanks verscheidene bezwaren tegen grenswijziging, toch echt uitging naar het verleggen van de Joegoslavische binnengrenzen om

⁸⁹ TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 181, nr. 2, 15.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ *Srebrenica*, 245.

⁹² Ibidem, 246.

⁹³ Both, *From Indifference to Entrapment*, 107.

zo veel mogelijk etnische homogeniteit te creëren. Van Walsum beweerde dat Van den Broek hem toestemming gaf om zodra hij dit beleidsplan opgesteld had, hij dit naar de EG-regeringen kon sturen als zogeheten *coreu* (*Correspondence Européenne*; dit was een telegramsysteem waarlangs de EG-hoofdsteden communiceerden). Van Walsum stuurde het telegram op 13 juli naar de andere EG-lidstaten, met als mogelijke oplossing ‘herdefiniëring van de interne grenzen op basis van vrijwilligheid’, omdat Joegoslavië niet kon uiteenvallen in de zes republieken binnen hun bestaande grenzen.⁹⁴

Er waren goede argumenten naar voren te brengen voor deze oplossing van Van Walsum. Echter, zijn oplossing strookte niet met eerdere uitspraken van onder andere Jacques Delors en Baker, die de Joegoslavische leiders hadden verteld een oplossing te vinden ‘binnen de bestaande in- en externe grenzen’.⁹⁵ Desalniettemin had de EG met het Akkoord van Brioni in beginsel de onafhankelijkheid van Slovenië en Kroatië geaccepteerd en daarmee in feite wijziging van de externe grenzen van Joegoslavië; waarom zou ditzelfde dan niet mogen of kunnen gebeuren met de interne grenzen?⁹⁶

Het telegram met Van Walsums voorstel werd nagenoeg unaniem afgewezen binnen de EG; alleen Denemarken zou enige sympathie voor het voorstel getoond hebben. Sommige lidstaten, waaronder Frankrijk, waren bang voor massale volksverhuizingen. Andere leiders waren bang dat dit de bemiddelaarspositie van de EG in gevaar zou brengen. Maar bovenal waren vrijwel alle Europese regeringen bang dat een doos van Pandora geopend zou worden als de EG voorstander werd van staatkundige grenzen langs etnische lijnen.⁹⁷ Kijkend naar de ‘imperfecte’ grenzen over de hele wereld, met name in de Sovjet-Unie en Afrika, leek deze angst van de EG-leiders zeker niet onrealistisch te zijn.

Er zijn twee merkwaardigheden te bespeuren aan dit voorval. Ten eerste bestaat er onduidelijkheid over het feit of Van den Broek het telegram voor verzending wel heeft gezien. Zes jaar later meende Van den Broek zich niet te kunnen herinneren het telegramontwerp ooit gezien te hebben of zijn goedkeuring voor verzending gegeven te hebben. ‘I can actually not remember it and, given my views at the time, I do not understand how I could have supported such a proposal’, beweerde hij in een interview met Both.⁹⁸

Ten tweede bleek na afwijzing van het voorstel dat Van Walsum niet alleen binnen de EG, maar ook binnen zijn eigen ministerie compleet alleen stond. In de historiografie bestaat

⁹⁴ Both, *From Indifference to Entrapment*, 107.

⁹⁵ *Srebrenica*, 246.

⁹⁶ *Ibidem*, 247.

⁹⁷ Both, *From Indifference to Entrapment*, 108.; *Srebrenica*, 248.

⁹⁸ Both, *From Indifference to Entrapment*, 108.

twijfel of Van Walsum de rest van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken überhaupt op de hoogte had gesteld van zijn telegram. Er ontstond achteraf althans regelrechte kritiek op het telegram en er werd door zijn naaste collega's 'weinig van heel gelaten'.⁹⁹ De discussie over het telegram zou eind jaren '90 opnieuw oplaaien. Van Walsum beweerde wederom dat zijn voorstel misschien niet de ideale oplossing geweest zou zijn, 'maar het kost mij toch wel enige moeite haar als moreel verwerpelijk te beschouwen dan de door de Twaalf gekozen koers, die op zijn minst 150.000 mensen het leven heeft gekost'.¹⁰⁰ Hoe dan ook, de eerste poging van Nederland als voorzitter om een gemeenschappelijke aanpak van de EG voor het conflict in Joegoslavië te bedenken was mislukt. De reacties op het voorstel weergeven dat het niet makkelijk was om zowel in het binnen- als in het buitenland consensus te bereiken over het optreden in Joegoslavië. In de komende maanden zou dit dan ook meermaals bevestigd worden.

Een koerswijziging?

De afwijzing van Van Walsums voorstel om de grenzen te wijzigen had gevolgen voor de Nederlandse benadering van het conflict in Joegoslavië. Nu de grenzen door de EG-reacties bijna 'heilig' waren verklaard, rees de vraag of de militaire agressie van het JNA – al dan niet met militaire middelen – dan niet gestopt moest worden. Onder de top van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken leek het accent te verschuiven richting militaire interventie; ze kwamen daar tot de conclusie dat 'politieke en diplomatieke initiatieven inzake Joegoslavië militair ondersteund moesten worden.'¹⁰¹ Er ontstond echter niet algehele consensus binnen het ministerie over dit idee; de afdeling Oost-Europa was voor non-interventie en isoleerde zichzelf hiermee van de rest.

Desalniettemin betekende deze verschuiving richting militaire ondersteuning in het denken van Nederlandse politici en ambtenaren niet dat dit ook direct gerealiseerd werd. Serieuze ondersteuning vanuit Den Haag was er nog niet omdat men daar wist dat dit de consensus binnen de EG in het geding kon brengen, wat nog steeds de voornaamste prioriteit was voor de voorzitter van de EG. Daarnaast botste het idee voor militaire ondersteuning met een ander belang van Nederland, namelijk samenwerking met de Verenigde Staten. Nederland wilde absoluut geen inmenging van de West-Europese Unie in Joegoslavië uit angst om de

⁹⁹ *Srebrenica*, 248.

¹⁰⁰ *Ibidem*, 249.

¹⁰¹ *Ibidem*, 250.

NAVO te ondermijnen. Dit zorgde echter voor een tegenstrijdigheid aangezien er geen steun van de Amerikaanse regering te verwachten was.¹⁰²

Both stelt ook dat er hier duidelijk inconsistentie te zien is in de Nederlandse standpuntbepaling. Nederland wilde enerzijds enige vorm van (militaire) interventie in Joegoslavië, maar sloeg voorstellen om de WEU dit te laten bewerkstelligen af.¹⁰³ Tot nu toe leek het erop dat Nederland vasthield aan de twee voornaamste belangen van het voorzitterschap: consensus bewaren binnen de EG en het koesteren van de Atlantische relaties. Nederland voer nog steeds dezelfde koers.

¹⁰² Both, *From Indifference to Entrapment*, 110.

¹⁰³ *Ibidem*, 110-111.

4. Hoe nu verder?

Tijdens de EPS-vergadering van 29 juli werd besloten het mandaat van de ECMM uit te breiden naar Kroatië, met een effectief staakt-het-vuren als voorwaarde. Van den Broek had in eerste instantie voorgesteld om de waarnemersmissie ook naar Bosnië uit te breiden, maar daarin bleek de Nederland alleen te staan. De andere lidstaten meenden dat de EG zich eerst moest concentreren op Kroatië; Bosnië werd wel in de portefeuille gehouden. De Nederlandse ambassade in Belgrado had Den Haag overigens eerder al afgeraden om waarnemers naar Bosnië te sturen, want ‘de etnische problematiek was daar nog groter en de ECMM zou zich niet in deze “mess” moeten begeven’.¹⁰⁴

Als vervolg op dit besluit, kwam Van den Broek met het voorstel om de veiligheid van de waarnemers te waarborgen door middel van gemengde patrouilles van het JNA en het Kroatische leger. Er kwam echter niets van dit plan terecht; Duitsland en België bekritiseerden het voorstel wegens de rol die het JNA – dat volgens hen duidelijk kant had gekozen voor Servië – toebedeeld zou krijgen.¹⁰⁵ Samen met het voorstel om de ECMM naar Bosnië uit te breiden, was dit het tweede Nederlandse voorstel dat werd afgewezen in deze vergadering. Echter, de uitbreiding van de ECMM naar Kroatië werd in het algemeen beschouwd als succesvol voorbeeld van gemeenschappelijke Europese actie en het Nederlandse voorzitterschap kreeg de eer voor het in goede banen leiden van de missie.¹⁰⁶

De vierde EG-trojkamissie

‘Ik was nog maar net thuis of ik moest weer vertrekken’, meldt Henry Wijnaendts in zijn boek over zijn tijd als speciale vertegenwoordiger in Joegoslavië.¹⁰⁷ Tijdens de vergadering van 29 juli had de EPS ook besloten om de EG-trojka wederom naar Joegoslavië te zenden; ditmaal om overeenstemming te bereiken over de uitbreiding van de waarnemersmissie naar Kroatië. ‘Aan mij de taak hun bezoek voor te bereiden’, voegde Wijnaendts hieraan toe.¹⁰⁸ Wijnaendts, die vanaf 23 juli optrad als diplomatieke *troubleshooter* van Van den Broek, zette zich gedurende deze maanden in om instemming te verkrijgen bij de Joegoslavische partijen op verscheidene voorstellen van de EG.

¹⁰⁴ *Srebrenica*, 332.

¹⁰⁵ Both, *From Indifference to Entrapment*, 111.

¹⁰⁶ *Ibidem*, 111-112.

¹⁰⁷ H. Wijnaendts, *Joegoslavische Kroniek: juli 1991 – augustus 1992* (Amsterdam 1994) 71.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

Wijnaendts moest na zijn bezoeken aan de Joegoslavische leiders concluderen dat Milošević' standpunt – dat de EG geen waarnemers naar Kroatië hoefde te sturen omdat Joegoslavië het zelf wel kon oplossen - ieder compromis bij voorbaat al uitsloot. 'De Trojka zal, anders dan bij de Brioni-akkoorden, haar zienswijze niet aan hem kunnen opleggen.'¹⁰⁹ Wijnaendts kreeg gelijk. De EG-trojka bevond zich van 2 tot 4 augustus in Belgrado en zoals voorspeld verliepen de gesprekken met Milošević en de Servische vertegenwoordiging van de federale regering stormachtig.¹¹⁰ Het bleek dat er geen land met Milošević te bezeilen was. 'Volgens het Servische staatshoofd waren vertegenwoordigers van de EG welkom als politici, diplomaten, zakenlui of toeristen, maar niet in de vorm van vredestroepen of waarnemers.'¹¹¹

Nu bleek dat Milošević al zo fel tegen ongewapende waarnemers was, maakte Van den Broeks plan om een vredesmacht naar Joegoslavië te sturen voorlopig zeker geen kans. Ondanks de lage verwachtingen van Van den Broek door Wijnaendts waarschuwing werd de Nederlandse voorzitter toch hard getroffen door de mislukking van deze vierde trojka-missie en daar maakte hij geen geheim van. Op de persconferentie ter afsluiting van het bezoek van de trojka liet hij zijn teleurstelling al blijken: 'De missie is mislukt. Europa kan weinig meer voor Joegoslavië doen.'¹¹² Daarbovenop wees hij bij zijn terugkeer in Nederland nadrukkelijk Servië als schuldige aan met daaraan toevoegend dat 'de buitenwereld mag weten waar de blokkade ligt.'¹¹³ In Nederland begreep men de ontmoedigde Van den Broek maar al te goed, maar velen vonden zijn uiting ervan noch professioneel noch verstandig.¹¹⁴

Oplopende frustratie

Deze confrontatie met de Joegoslaven – en met Milošević in het bijzonder – liet Van den Broek niet onberoerd. Het frustreerde Van den Broek ontzettend dat afspraken met de Joegoslavische leiders nagenoeg nooit nageleefd werden. Isthā beaamt dit volkomen: 'Ja zeggen en nee doen. Daar klopt geen moer van natuurlijk.'¹¹⁵ Van den Broek was tevens ongetwijfeld niet de enige die van deze manier van onderhandelen zo gefrustreerd raakte. Zo sprak Lubbers van onderschatting van 'het vermogen van politici, volkeren daar, om te manipuleren'.¹¹⁶ Ook de latere bemiddelaar Lord Carrington en zijn opvolger David Owen

¹⁰⁹ Wijnaendts, *Joegoslavische Kroniek*, 75.

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ *Srebrenica*, 338.

¹¹² Ibidem, 339.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ Interview Dig Isthā, 18 juni 2014.

¹¹⁶ *Srebrenica*, 341.

waren verbaasd over ‘het vermogen om te liegen’ dat alle mensen op alle niveaus in Joegoslavië leken te bezitten volgens hen.¹¹⁷

Istha merkt hierover op dat dit een belangrijke reden was voor het feit dat Nederland en de EG er niet helemaal uit leken te komen in Joegoslavië. Het leek er volgens hem op dat ‘we eigenlijk ook niet zo goed wisten wie daar nou de hoofdrolspelers waren en wat voor soort lui dat waren. We hebben nooit goed in de gaten gehad wat voor volk dat was’.¹¹⁸ Polemoloog Hylke Tromp beweert dan ook dat het bij de Joegoslavische cultuur hoort om overeenkomsten niet na te komen en wordt daarin gesteund door Dobrica Ćosić, een nationalistische Servische schrijver. Ćosić meent dat ‘de leugen een deel is van ons patriotisme en een bevestiging van onze aangeboren intelligentie’.¹¹⁹ Los van het feit of het vermogen om te liegen echt een cultuurkenmerk te noemen is, weergeeft dit wel dat er blijkbaar een heel andere denk- en handelwijze bestond in Joegoslavië dan de EG-leden kenden. Deze Westerse onwetendheid kan een belangrijke rol hebben gespeeld in hun handelwijze in dit conflict.

Hoe nu verder?

Op 6 augustus vond een spoedvergadering in Den Haag plaats waarbij de ministers van Buitenlandse Zaken van de Twaalf aanwezig waren om de vierde trojka-missie te bespreken. Van den Broek werd enigszins getroost door zijn Europese collega’s die stelden dat hij niet gefaald had en dat de EG nog steeds wat kon doen. Er zou vanaf nu alleen wel echt meer nodig zijn dan alleen woorden. Aangezien tijdens de trojka de indruk was gewekt dat de Joegoslavische partijen op eigen houtje weinig zouden bewerkstelligen, werd er positief gereageerd op een Brits voorstel om de EG desnoods zelf een conferentie over Joegoslavië te laten organiseren.¹²⁰ Daarbij werd in deze EPS-verklaring gesteld dat de Veiligheidsraad op de hoogste gehouden zou worden, maar dat er vooralsnog geen reden was voor eventuele bemoeienis van de VN.¹²¹ De inzet van een vredesmacht bleek echter überhaupt weinig kans te hebben wegens de Amerikaanse afzijdigheid in het conflict; de Amerikaanse autoriteiten zouden alleen logistieke hulp willen leveren. ‘Het gevoel bestaat dat de Joegoslaven

¹¹⁷ *Srebrenica*, 342.

¹¹⁸ Interview Dig Istha, 18 juni 2014.

¹¹⁹ *Srebrenica*, 342.

¹²⁰ Wijnaendts, *Joegoslavische Kroniek*, 76.

¹²¹ *Ministeriële EPS-verklaring 6 augustus 1991*. Tweede Kamer der Staten-Generaal (Den Haag 1991) 2.

vastbesloten zijn elkaar bij bosjes af te slachten, wat wij ook doen of zeggen’, verklaarde een anonieme zegsman van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken.¹²²

Tijdens diezelfde EPS-vergadering werd voor het eerst gesproken over economische en financiële sancties tegen Servië in het bijzonder. Dit bracht echter een dilemma met zich mee. ‘Enerzijds zou de Europese Gemeenschap diegenen die niet hebben meegewerkt willen duidelijk maken dat hun gedrag niet kan worden getolereerd, anderzijds kan een dergelijke opstelling de mogelijkheden van de EG om in het Joegoslavische conflict op succesvolle wijze als bemiddelaar op te treden, inperken’, legde Van den Broek uit in een brief aan de Kamer.¹²³ Dit bracht de EG in een lastig pakket. De Europese Commissie moest na een studie echter concluderen dat de EG überhaupt geen mogelijkheden had voor selectieve sancties.¹²⁴ Van den Broek zou dit niet heel erg vinden gezien het feit dat hij (vooralsnog) geen heil zag in het bestempelen van ‘*good and bad guys*’.¹²⁵

Genscher zag zijn kans schoon om tijdens de vergadering wederom om begrip te vragen voor de Duitse wens om de onafhankelijkheid van Slovenië en Kroatië spoedig te erkennen. Van den Broek weigerde deze discussie opnieuw te openen en steunde zijn Britse collega Hurd die meende dat spoedige erkenning het uiteenvallen van Joegoslavië zou versnellen en dergelijke processen elders in Europa zou kunnen stimuleren. Van den Broek had na de vergadering weer wat meer moed om verder te gaan. Het werd echter vanaf nu steeds duidelijker dat de grootste lidstaten – Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk – zich meer en meer met de regie gingen bemoeien.¹²⁶

Ondanks kritische geluiden van buitenlandse politici en pers op Van den Broeks laatste optreden met de trojka, vond Van den Broek in Nederland genoeg steun. Op 15 augustus werd in de ministerraad tevredenheid uitgesproken over dat ‘het gelukt was om “voortijdige” erkenning te voorkomen, onder meer door erop te wijzen dat dit tot een kettingreactie – bijvoorbeeld ten aanzien van de Baltische staten – zou leiden’.¹²⁷ Van Walsum was wel van mening dat Van den Broek iets moest doen, zeker toen in augustus de oorlog in Kroatië steeds heviger werd. ‘Iets doen was beter dan niets doen. Zelfs als even afwachten (zoals door de afdeling Oost-Europa werd bepleit) objectief het beste leek’.¹²⁸

¹²² *Srebrenica*, 349.

¹²³ TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 181, nr. 3, 4.

¹²⁴ *Srebrenica*, 345.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ *Ibidem*, 349.

¹²⁸ Both, *From Indifference to Entrapment*, 113.

5. De vredesconferentie

Het escalerende geweld in Kroatië was de aanleiding voor een extra bijeenkomst van de ministers van de EPS op 27 augustus. Van Walsum schreef samen met Van den Broek een conceptverklaring voorafgaand aan deze vergadering. Het was een strikte verklaring waarin Servië (en Montenegro) gewaarschuwd werden voor uitsluiting van deelname aan de Joegoslaviëconferentie, indien ze niet voor 1 september een akkoord ondertekenden over een effectief staakt-het-vuren. Volgens Both was de impliciete dreiging helder: zonder Servië zouden zulke onderhandelingen gemakkelijk uitmonden in erkenning van de onafhankelijke republieken van Joegoslavië.¹²⁹ Iets waar Milošević niet blij mee zou zijn.

Een onverwachte Duitse wending

Met dit voorstel liet het Nederlandse voorzitterschap voor het eerst duidelijk partijdigheid zien tegen Servië. Al gaf Nederland nog geen expliciete steun voor spoedige erkenning van de onafhankelijke republieken, met dit voorstel lieten ze doorschemeren dat ze bereid zouden zijn erkenning als uiteindelijke uitkomst te accepteren. Het was een voorstel waarvan werd verwacht dat de Fransen het zouden willen matigen wegens hun voorkeur voor een onpartijdige benadering van het conflict, maar de Duitsers zouden hier toch erg blij mee moeten zijn. Of niet?

Genscher toonde tijdens de vergadering van 27 augustus in Brussel maar weinig enthousiasme voor het Nederlandse voorstel; dat was niet zonder reden. Voorafgaand aan de EPS-vergadering had er namelijk een ontmoeting plaatsgevonden tussen Dumas en Genscher om de Frans-Duitse relatie nog eens te onderstrepen. Dit gebeurde aan de hand van een Frans-Duits initiatief, dat op 27 augustus gepresenteerd werd aan alle Europese collega's. Dit voorstel bevatte net als het Nederlandse voorstel de organisatie van een vredesconferentie. Daarnaast werd voorgesteld om een arbitragecommissie in het leven te roepen, ter controle van deze conferentie. De president van het Franse Constitutionele Hof, Robert Badinter, zou voorzitter worden van deze commissie. Wat Nederland echter voor het hoofd stootte, was dat deze commissie zou bestaan uit leden van constitutionele hoven in EG-lidstaten. Nederland had namelijk geen dergelijk hof en zou hier dus niet in komen. Bovendien werd besloten de

¹²⁹ Both, *From Indifference to Entrapment*, 114.

commissie te laten vergaderen in Parijs in plaats van in Den Haag waar de conferentie plaats zou vinden.¹³⁰

Dat het Nederlandse initiatief werd ingehaald door het Frans-Duitse plan irriteerde Van den Broek, maar er was een ander punt in het voorstel dat hem nog meer frustreerde. Het belangrijkste verschil met het Nederlandse voorstel was namelijk dat het Frans-Duitse voorstel uitging van deelname van zowel de federale Joegoslavische regering (wat Dumas wilde) als de presidenten van alle zes de republieken (wat Genscher wilde). Hiermee werd Van den Broeks pressiemiddel tegen Servië compleet aan de kant gezet; hij zou nu niet meer kunnen dreigen met uitsluiting van de vredesconferentie, omdat het Frans-Duitse voorstel eiste dat alle betrokken partijen aanwezig waren.¹³¹ Net nu Van den Broek had besloten een meer anti-Servische weg in te slaan, werd hij als EG-voorzitter gedwongen om weer terug te keren naar het oude onpartijdige standpunt. Het is ironisch dat de Nederlandse terugkeer naar deze onpartijdige houding juist Duitsland het meest voor het hoofd zou stoten in de toekomst. Toch verminderde dit volgens Both het risico voor Van den Broek om gevangen te zitten tussen de meerderheid in de EG, die voor onpartijdigheid pleitte, en een Duitsland dat uiteindelijk de Frans-Duitse as zou verkiezen boven de essentie van de EG.¹³²

Wat Van den Broek het meest dwarszat, was dat hij met zijn eigen voorstel meende in de richting van het Duitse standpunt te bewegen. Onder normale omstandigheden zou Genscher het Nederlandse voorstel waarschijnlijk heel goed gevonden hebben. Echter, door het Frans-Duitse onderonsje kwam Van den Broek bedrogen uit. Hij sprak deze frustratie later ook uit in een Kameroverleg: 'Voor Duitsland geldt dat in deze kwestie het nationale hemd nader is dan de communautaire rok.'¹³³ Both pretendeert dat de bijeenkomst van 27 augustus niet de eerste en zeker niet de laatste keer was dat Nederland en Duitsland in staat waren om een gezamenlijk standpunt in te nemen, maar daar in faalden.¹³⁴

Er ontstond onder de EG-lidstaten grote verdeeldheid over het Nederlandse en het Frans-Duitse voorstel. Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Griekenland waren fel tegen het Nederlandse voorstel. Spanje, Luxemburg en Ierland stelden dat het Nederlandse voorstel goed in elkaar zat, maar dat de stellingname tegen Servië iets afgezwakt moest worden. Denemarken, Italië, België, Portugal en de Europese Commissie steunden het Nederlandse voorstel. Het uiteindelijke resultaat hing grotendeels af van de Duitse keuze. Ook al sprak

¹³⁰ *Srebrenica*, 352.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² Both, *From Indifference to Entrapment*, 117.

¹³³ TK, vergaderjaar 1991-1992, 22 181, nr. 9, 7.

¹³⁴ Both, *From Indifference to Entrapment*, 117.

Genscher sympathiek over het Nederlandse plan, hij kon het Frans-Duitse initiatief niet laten vallen en kwam met de oplossing om de voorstellen te combineren. Servië werd nog wel apart genoemd, maar er was genoeg ruimte voor Milošević om zich er uit te kunnen manoeuvreren. Dit was precies wat Van den Broek wilde voorkomen; de verklaring was veel milder dan Nederland voor ogen had.¹³⁵

Desalniettemin was deze EPS-verklaring, die op 28 augustus werd uitgegeven, de strengste tot dan toe. Ondanks dat Servië niet zo hard aangepakt werd als Nederland had gehoopt, bevatte de verklaring een waarschuwing voor Servië. Servië werd gewaarschuwd dat de EG maatregelen zou nemen, inclusief internationale actie, als er voor 1 september geen overeenstemming was bereikt over ‘een doeltreffend dat wil zeggen internationaal-gecontroleerde wapenstilstand’.¹³⁶

A Memorandum of Understanding

Het Frans-Duitse onderonsje voor de EPS-vergadering van 27 augustus bleek niet de enige keer te zijn dat Van den Broek niet betrokken werd bij de activiteiten van Franse en Duitse collega's. Op 28 augustus stuurde Van den Broek naar aanleiding van de laatste EPS-vergadering een memo naar enkele afdelingen van zijn ministerie van Buitenlandse Zaken. Opvallend aan deze memo is de ‘PS’ onderaan de brief waarin het volgende wordt vermeld: ‘Intussen heb ik begrepen dat President Mitterand heden President Tudjman heeft ontvangen (die arbitrage aanvaardt). Voorts las ik heden dat de Servische Min BUZA gisteren op bezoek was bij Genscher, waarvan deze tijdens ons gesprek geen melding maakte.’¹³⁷ Hieruit blijkt dat Van den Broek wederom niet (vooraf) van bepaalde activiteiten van Dumas en Genscher op de hoogte was gesteld, wat opnieuw een klap in zijn gezicht was.

Het was tijd voor Van den Broek om zelf actie te gaan ondernemen. Van den Broek liet Wijnaendts, die zich sinds kort weer in Joegoslavië bevond, weten dat hij op 1 september naar Belgrado zou vliegen. Van den Broek besloot zelf de handtekening van Milošević op te gaan halen onder het zogenaamde *Memorandum of Understanding* over een internationaal gecontroleerde wapenstilstand in Kroatië. Na intensief overleg en veel onzekerheid op de ambassade in Belgrado op 1 september, ving Wijnaendts het een en ander op uit een gesprek van Milošević met zijn Servische collega's. ‘Het kostte me niet veel moeite te begrijpen dat hij [Milošević] hen waarschuwt tegen een isolement van Servië in het geval ze niet zouden

¹³⁵ Both, *From Indifference to Entrapment*, 116.

¹³⁶ TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 181, nr. 4, 1.

¹³⁷ DVL/955, *Memorandum over Joegoslavië 28 augustus 1991*.

tekenen', meldt Wijnaendts in zijn kroniek.¹³⁸ Van den Broek speelde in Belgrado alsnog de kaart die hem bij de EPS-bijeenkomst was afgepakt : hij dreigde Servië met uitsluiting van de vredesconferentie in Den Haag. Milošević zwichtte en besloot het *Memorandum of Understanding* te ondertekenen.¹³⁹

Het feit dat Van den Broek ditmaal niet in trojka-verband naar Joegoslavië was afgereisd, werkte de gedachte in de hand dat hij op solotoer leek te gaan. Zo werd tijdens het Kameroverleg van 4 september gevraagd of het crisismanagement van de EG nog wel naar behoren functioneerde, aangezien Van den Broek niet in trojka-verband naar Belgrado was afgereisd op 1 september. Van den Broek antwoordde daarop dat de trojka-partners achteraf hadden ingestemd met deze gang van zaken, omdat er geen tijd te verliezen was.¹⁴⁰ Uit ditzelfde mondeling overleg van de vaste Kamercommissie van minister van Buitenlandse Zaken bleek dat Van den Broek nog steeds op binnenlandse steun kon rekenen. De Kamerleden spraken vol lof over Van den Broeks laatste optreden in Belgrado. Zo beweerde PvdA-Kamerlid Gerrit Valk zelfs dat Van den Broek 'er in is geslaagd een mission impossible te volbrengen'.¹⁴¹ Het leek erop dat Van den Broek de Joegoslavië-conferentie vol goede moed en met binnenlands vertrouwen tegemoet kon gaan.

De vredesconferentie

Op 7 september opende premier Lubbers de Joegoslavië-conferentie in Den Haag. Aanvankelijk zou de conferentie – op Nederlands voorstel – pas tussen 12 en 16 september van start gaan; Nederland wilde namelijk vasthouden aan de voorwaarde dat eerst het afgesproken staakt-het-vuren zou worden nageleefd. De datum werd echter door de andere lidstaten naar voren gehaald. Zij zouden niets meer voelen voor de voorwaarde van een staakt-het-vuren wegens het feit dat met enige regelmaat dergelijke overeengekomen wapenstilstanden binnen enkele dagen, of zelfs binnen enkele uren, alweer geschonden werden.¹⁴² *NRC*-journalist Meines stelde toentertijd dat met name Genscher en Dumas doordrukten de datum naar voren te halen. Volgens Meines zei een hoge buitenlandse diplomaat die de vergadering bij had gewoond dat 'naarmate de tijd van voorbereiding voor Van den Broek korter is, heeft deze minder gelegenheid met goed doortimmerde conceptvoorstellen te komen'. 'Dan kunnen Genscher en Dumas meer zelf inbrengen, want ze

¹³⁸ Wijnaendts, *Joegoslavische Kroniek*, 86.

¹³⁹ *Srebrenica*, 354.

¹⁴⁰ TK, vergaderjaar 1991-1992, 22 181, nr. 9, 5-6.

¹⁴¹ *Ibidem*, 3.

¹⁴² *Srebrenica*, 354.

willen absoluut niet dat alle eer naar de Nederlandse minister gaat', voegde dezelfde diplomaat hieraan toe.¹⁴³

De conferentie werd voorgezeten door de voormalige Britse minister van Buitenlandse Zaken, Lord Carrington. Van den Broek had veel steun bij zijn Europese collega's ondervonden met zijn voorstel om Carrington, die zes jaar lang de positie van NAVO secretaris-generaal had bekleed, het voorzitterschap van de conferentie te laten bekleden.¹⁴⁴ Er bestaat echter geen eenstemmigheid over wie Carrington voorgesteld heeft bij Van den Broek. Volgens het NIOD was dit de Nederlandse Buitenlandse Zakenambtenaar Maarten Lak, hoewel Isha beweert dat hij zijn oud-collega Carrington aangeraden heeft bij Van den Broek.¹⁴⁵ Hoe dan ook, er was bestond binnen de EG consensus over Carrington, die de komende maanden een grote rol zou spelen binnen de EG-bemiddeling in Joegoslavië.

De West-Europese ministers bleken voornamelijk toeschouwers te zijn bij hun eigen georganiseerde conferentie.¹⁴⁶ Zowel de zes presidenten van de deelrepublieken als de Joegoslavische president Mesić waren aanwezig en kwamen aan het woord. Diverse Europese leiders konden nu voor het eerst met eigen ogen zien hoe agressief Milošević en Tudjman zich tegenover elkaar opstelden, althans, in het openbaar. De zeer onthutste Belgische minister van Buitenlandse Zaken, Mark Eyskens, vond dat het leek op 'een voortzetting van de Tweede Wereldoorlog.'¹⁴⁷ Carrington zou echter achter de schermen zijn eerste contacten gelegd hebben met Milošević en Tudjman. Het werd hem duidelijk dat het werkelijke probleem niet in Slovenië of Kroatië lag, maar in Bosnië. Volgens de Amerikaanse ambassadeur Warren Zimmerman hadden deze twee presidenten samen een oplossing bedacht voor het opdelen van Bosnië.¹⁴⁸ Carrington kreeg hierdoor dus een heel andere impressie van de situatie; hou zou hieruit de conclusie getrokken hebben voor zijn verdere activiteiten dat Joegoslavië niet meer bestond.¹⁴⁹

Ondanks de harde opstelling van de Kroatische en Servische presidenten tijdens de conferentie beloofden alle Joegoslavische partijen in een verklaring om een vreedzame oplossing na te streven in het conflict. Desalniettemin lieten de West-Europese ministers hun

¹⁴³ R. Meines, 'Genscher en Dumas prijzen Den Haag, maar niet te veel' (versie 4 september 1991), <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/1991/september/04/genscher-en-dumas-prijzen-den-haag-maar-niet-teveel-6978994>.

¹⁴⁴ *Srebrenica*, 355.

¹⁴⁵ *Srebrenica*, 354 ; Interview Dig Isha, 18 juni 2014.

¹⁴⁶ R. Meines, 'Even schrikken in Den Haag' (9 september 1991), <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/1991/september/09/even-schrikken-in-den-haag-6979612>.

¹⁴⁷ *Srebrenica*, 356.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

media weten er niet zo veel vertrouwen in te hebben. Ook Carrington liet iedere illusie op een snelle regeling verdwijnen: ‘Ik geloof dat ik zonder overdrijving kan zeggen dat het moeilijk wordt.’¹⁵⁰ Genscher was gedurende de conferentie terughoudend, wat ongetwijfeld te maken zou hebben gehad met de EPS-bijeenkomst op 6 september. Tijdens deze bijeenkomst stelden Genschers Europese collega’s dat hij niet steeds moest dreigen met erkenning van Slovenië en Kroatië. Om nog enige kans op een vreedzame regeling te behouden, mocht de EG zich als bemiddelaar niet partijdig opstellen.¹⁵¹ Van den Broek zei een dag later in het Nederlandse parlement dat hij hoopte dat ‘de nationale orakels (...) hun mond houden’.¹⁵²

Nederlands-Duitse spanningen

De kloof tussen het Nederlandse en Duitse beleid wat betreft Joegoslavië leek steeds wijder te worden; tekenen van verdeeldheid onder de Twaalf werden zichtbaar. Een reeks gebeurtenissen halverwege september weergeven deze groeiende spanningen. Op 13 september ontving Van den Broek de Kroatische minister van Buitenlandse Zaken, Zvonimir Šeparović, in Den Haag. Van den Broek was door Wijnaendts geïnformeerd over de escalerende situatie in Kroatië; de Kroaten zouden zich aangemoedigd hebben gevoeld na de EPS-verklaring van 28 augustus.¹⁵³ Deze houding van Kroatië kon de vredesconferentie in gevaar brengen, op dit moment nog meer dan de andere partijen. Van den Broek wees zijn Kroatische ambtsgeenoot erop dat, ondanks de redelijk strenge EPS-verklaring van eind augustus, een militaire interventie ‘out of the question’ was.¹⁵⁴

Twee dagen later, op 14 en 15 september, kwamen Genscher en zijn Italiaanse vakgenoot De Michelis samen voor een bilaterale bijeenkomst in Venetië. Na afloop vertelden ze aan de pers dat Duitsland en Italië beide bereid waren om de onafhankelijkheid van Slovenië en Kroatië te erkennen als de lopende vredesonderhandelingen met Carrington niet tot resultaat zouden leiden, desnoods los van de andere EG-partners.¹⁵⁵ Genscher en De Michelis kwamen niet na wat op 6 september nogmaals door alle ministers van de Twaalf werd benadrukt: het belang om als eenheid naar buiten te treden. De reden dat Genscher De Michelis hier ook in mee kreeg, was de in Italië heersende emotionaliteit vanwege een aanval op Zadar, dat ooit een Italiaanse stad was geweest.¹⁵⁶

¹⁵⁰ Meines, ‘Even schrikken in Den Haag’.

¹⁵¹ Both, *From Indifference to Entrapment*, 119.

¹⁵² *Srebrenica*, 357.

¹⁵³ Wijnaendts, *Joegoslavische Kroniek*, 101-102.

¹⁵⁴ Both, *From Indifference to Entrapment*, 120.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ *Srebrenica*, 357.

De verklaring van deze twee EG-lidstaten kon verstrekkende gevolgen hebben; het kon er bijvoorbeeld toe leiden dat Kroatië zich zou terugtrekken van de vredesconferentie en zich niet zou houden aan het staakt-het-vuren. De verklaring zou Kroatië namelijk het idee kunnen geven dat er in elk geval erkenning zou komen en dit zou Kroatië niet aansporen tot matiging. Geërgerd stuurde Van den Broek dan ook direct een *coreu* uit naar alle regeringen van de EG-lidstaten. Het *coreu* was

‘an urgent appeal to all partners strictly to abide by established EC positions, declarations and statements in order not to undermine the chances of success of both the Yugoslavia Conference and EC monitoring. It continues to be essential for the Twelve to be even-handed and to avoid raising vain hopes regarding EC recognition or intervention.’¹⁵⁷

Dit telegram lokte een zeer gefrustreerde reactie uit op het Duitse ministerie van Buitenlandse Zaken; daar vond men de Nederlandse schuldtoewijzing aan Kroatië niet gepast, gezien de Servische agressie. De Nederlands-Duitse irritaties werden ook zichtbaar in de ECMM in Kroatië. Tot tweemaal toe hadden Duitse waarnemers geweigerd een bepaalde opdracht aan te nemen, terwijl het *Memorandum of Understanding* duidelijk verklaarde dat alleen het hoofd van de missie, Dirk Jan van Houten, over de waarnemersmissies mocht beslissen.¹⁵⁸

Een verrassend initiatief

De gefrustreerde Van den Broek besloot zijn Duitse collega uit te dagen door een militaire interventie voor te stellen van de WEU, waarvan Genscher het voorzitterschap bekleedde. Van den Broek beseftte zich maar al te goed dat Duitsland enerzijds ‘moreel verplicht’ was om een dergelijke interventie te steunen, maar anderzijds waarschijnlijk niet kon deelnemen wegens constitutionele redenen.¹⁵⁹ Daarom werd op 17 september het Nederlandse idee publiekelijk bekend gemaakt om lichtbepapende WEU-troepen naar Kroatië te sturen om de waarnemers te beschermen. Zowel de Nederlandse minister van Defensie Relus ter Beek als premier Lubbers gaven Van den Broek rugdekking.¹⁶⁰

Het voorstel van Van den Broek leek zeer dubbelzinnig, gezien zijn eerdere verzet tegen optreden van de WEU. Het is echter opmerkelijk dat zijn initiatief leek te impliceren dat

¹⁵⁷ *Srebrenica*, 359.

¹⁵⁸ *Ibidem*, 361.

¹⁵⁹ Both, *From Indifference to Entrapment*, 120.

¹⁶⁰ *Srebrenica*, 362.

Nederland de NAVO had laten vallen, terwijl het voorstel in werkelijkheid juist NAVO-betrokkenheid moest teweegbrengen. De WEU zou er namelijk al snel achter komen dat NAVO-eenheden en hun faciliteiten onmisbaar zouden zijn. De Verenigde Staten zouden vervolgens gehoor geven aan de roepen om hulp en de operatie versterken. Van het voorstel kwam helaas voor Nederland niets terecht en resulteerde in een nog slechtere relatie tussen Van den Broek en Genscher.¹⁶¹

Het NIOD stelt dat Van den Broeks voorstel de positie van de EG nodeloos schaadde, omdat zijn initiatief volstrekt duidelijk maakte dat Europa zelf de vrede niet kon garanderen.¹⁶² Hoewel Both in zijn werk veel schrijft over dit WEU-initiatief, maar niets meldt over aantasting van het prestige van de EG of van Nederland, kan dit eigenlijk niet genegeerd worden. Het wekt de vraag op of het werkelijk Van den Broeks intentie was om het Europese onvermogen om vrede te bewerkstelligen aan te tonen. De enige ‘overwinning’ voor Van den Broek zou zijn dat Genscher moest bekennen dat de Duitse regering besloot niet tot troepeninzet over te gaan, wat natuurlijk niet paste in het voorgaande Duitse beleid van erkenning.

In de weken na het mislukte WEU-initiatief werden er diverse nieuwe voorstellen uitgewerkt door *ad hoc* WEU-werkgroepen, met zowel lichtere als zwaardere opties. Geen enkel voorstel kon echter rekenen op een meerderheid in zowel de WEU als de EG. Naast weinig steun voor de voorstellen binnen de WEU en de EG, vonden ze ook geringe weerklank in het Nederlandse parlement. Dit blijkt uit het Kameroverleg van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en Defensie van 3 oktober. Zo had Tom de Kok van het CDA bijvoorbeeld ‘geen enkele behoefte aan nog meer speculaties over het zenden van troepen naar Joegoslavië, zelfs niet als die troepen als taak het beschermen van waarnemers hebben’.¹⁶³ Ook ‘Mevrouw Sipkes kon niet instemmen met het inschakelen van de WEU’ en Van Middelkoop verklaarde ‘in de gegeven omstandigheden geen enkel heil te zien in militaire interventie in welke vorm dan ook’.¹⁶⁴ Het is duidelijk dat ook de leden van de vaste Kamercommissie weinig voelden voor de inzet van een WEU-vredesmacht.

Het debat voor militaire interventie verschoof in de richting van de VN. Op 25 september nam de Veiligheidsraad resolutie 713 aan, waarin steun werd betuigd aan de inspanningen van de EG en een algeheel wapenembargo jegens Joegoslavië werd

¹⁶¹ Both, *From Indifference to Entrapment*, 121.

¹⁶² *Srebrenica*, 365.

¹⁶³ TK, vergaderjaar 1991-1992, 22 181, nr. 10, 3.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

afgekondigd.¹⁶⁵ Daarnaast werd op 8 oktober de voormalige Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Cyrus Vance, als speciale VN-afgezet voor Joegoslavië benoemd. Ondanks de volledige steun van de VN aan de EG, betekenden deze ontwikkelingen blijvende bemoeienis van de VN.¹⁶⁶

¹⁶⁵ TK, vergaderjaar 1991-1992, 22 181, nr. 7, 3.

¹⁶⁶ *Srebrenica*, 370.

6. Op weg naar erkenning

Op 4 oktober boekte de vredesconferentie een opmerkelijk succes. Alle aanwezige partijen accepteerden erkenning van de onafhankelijkheid van de deelrepublieken als mogelijke uitkomst. De republieken die onafhankelijkheid wilden zijn zouden zelf mogen beslissen in welke mate ze banden wilden onderhouden met de confederatie Joegoslavië. Zelfs Milošević leek voor het eerst het recht op zelfbeschikking van de andere deelrepublieken te accepteren. Wijnaendts stelt dat Milošević vermoedelijk dacht dat hij Bosnië – dat samen met Macedonië evenzeer vastbesloten was zich los te maken – ervan kon weerhouden om ‘uit Joegoslavië te stappen’.¹⁶⁷

De ministers van de Twaalf kwamen op 5 en 6 oktober bijeen in het kasteel van Haarzuilen om de stand van zaken te bespreken. Naast het opmerkelijke succes van de conferentie, toonden de ministers zich ‘ontsteld’ over de gewelddadigheden van het JNA in Kroatië en veroordeelden ze de pas gepleegde Servisch coup. Begin oktober was er sprake geweest van een ‘Groot-Servische coup’, waardoor Milošević in feite het federale bestuur over had genomen. Nadat het moratorium van drie maanden op de onafhankelijkheidsverklaringen van Slovenië en Kroatië was verstreken, vertrokken de Sloveense en Kroatische vertegenwoordigers in de federale regering dan ook. De federatie Joegoslavië had nu één duidelijke leider: Milošević.¹⁶⁸

De gemoederen liepen in Haarzuilen hoog op en Genscher vroeg de EG opnieuw om erkenning van Slovenië en Kroatië en gaf te verstaan hier desnoods alleen op over te gaan. De EG besloot om, wanneer er op 7 oktober nog steeds geen staakt-het-vuren was vastgelegd, over te gaan tot sancties en wellicht de samenwerking met Joegoslavië te moeten opschorten. De EG zou in dat geval alleen blijven samenwerken met de coöperatieve partijen.¹⁶⁹ De EG stelde zich voor het eerst partijdig op, waar het tot dan toe voor was teruggeschrokken. Uiteindelijk bereikte Van den Broek op 8 oktober toch overeenstemming over een staakt-het-vuren, waarmee de sancties van de baan waren. Wel had de EG hiermee duidelijk gemaakt in de toekomst wellicht te anticiperen op de erkenning van Slovenië, Kroatië en mogelijk andere deelrepublieken.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Wijnaendts, *Joegoslavische Kroniek*, 129-131.

¹⁶⁸ *Srebrenica*, 373.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

Een Nederlands ultimatum

Op 8 en 9 oktober stelde Van den Broek een ultimatum van twee maanden voor aan zijn EG-collega's: als de vredesconferentie van Carrington voor 10 december geen resultaat had geboekt, zoals de terugtrekking van het JNA uit Kroatië, moest de EG overgaan tot erkenning van de onafhankelijkheid van Slovenië en Kroatië. Van den Broek wilde hiermee een deadline vaststellen voor de overeenkomst van 4 oktober, ook al bleef het moeilijk in te schatten in hoeverre Milošević deze overeenkomst serieus zou nemen. Om alle EG-partners mee te krijgen in dit voorstel, gaf Van den Broek Carrington eerst nog twee maanden de tijd om tot een algemene regeling te komen. Zo hield Van den Broek enerzijds de EG-partners tevreden die nog hoopten op een oplossing voor Joegoslavië als eenheid. Anderzijds zou erkenning onvermijdelijk worden indien de conferentie zou mislukken, wat hopelijk acceptabel zou zijn voor de lidstaten die spoedige erkenning wilden.¹⁷¹ Gedurende 8 en 9 oktober voerde Van den Broek telefoongesprekken met zijn Europese collega's om het voorstel uit te leggen. Tevens is het opmerkelijk dat Van den Broek ook Washington op de hoogte bracht van het voorstel, wat aanduidt dat hij de Verenigde Staten toch wilde blijven betrekken bij het proces, wat aanvankelijk van het conflict niet gewaardeerd werd door enkele Europese collega's. Het ultimatum werd vervolgens op 10 oktober voorgelegd aan de Joegoslavische partijen, welke allemaal de deadline voor terugtrekking van het JNA uit Kroatië en een algemene regeling accepteerden.¹⁷²

Het is merkwaardig dat Van den Broek ineens een voorstel deed dat duidelijk de weg opende voor erkenning; er schemerde een zekere partijdigheid door het voorstel heen. Both voert een aantal redenen aan voor deze beslissing van Van den Broek, wiens voorstel overigens steun kreeg van Wijnaendts, Van Walsum en Van Eennennaam.¹⁷³ Ten eerste moest het voorstel het Nederlandse voorzitterschap redden van een ondergang. Het Europese onvermogen om de oorlog in Joegoslavië (vreedzaam) tot een einde te brengen werd steeds ogenschijnlijk en Van den Broek was bang dat Nederland als voorzitter de zondebok zou worden. Daarnaast was het de vraag hoe lang Duitsland zich zou inhouden om niet op solotoer te gaan. De druk van Duitsland op de andere lidstaten en met name het Nederlandse voorzitterschap werd alleen maar groter. Op deze manier hoopte Van den Broek Duitsland te

¹⁷¹ Both, *From Indifference to Entrapment*, 124.

¹⁷² Ibidem, 126.

¹⁷³ Ibidem, 127.

weerhouden van een ‘eenmansactie’ en daarmee de EG nog enigszins als eenheid naar buiten te laten treden.¹⁷⁴

Een andere – wellicht de belangrijkste – reden voor een nieuwe Nederlandse poging tot succes was volgens Both de afgang van Nederland op 30 september 1991, oftewel, ‘Zwarte Maandag’. Op deze dag werd het Nederlandse verdragsontwerp voor de Europese Politieke Unie door alle lidstaten van tafel geveegd, tegen de verwachting van Lubbers en Van den Broek in. De Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de EG, Peter Nieman, had de twee Nederlandse leiders tevergeefs gewaarschuwd voor deze afgang; Nieman wist dat geen enkele EG-partner het voorstel zou accepteren.¹⁷⁵ Desalniettemin, ‘Zwarte Maandag’ was een afgang voor het Nederlandse voorzitterschap.

Noemenswaardig is dat Isha van mening is dat deze dag het negatieve beeld van het Nederlandse voorzitterschap in het algemeen veroorzaakt heeft. ‘Het voorzitterschap heeft meer de stempel van falen op zich gedrukt gekregen vanwege Zwarte maandag dan wegens Joegoslavië’, zegt Isha.¹⁷⁶ Hij is van mening dat er twee dingen meespeelden die het voor de EG moeilijk maakten in Joegoslavië: ‘Ten eerste waren er heel veel verschillen onderling in Europa en ten tweede wisten we ook niet goed wie de hoofdrolspelers daar waren en wat voor lui dat waren.’ De oorlog in Joegoslavië zou echter nog jaren doorlopen, ‘maar op Zwarte Maandag zijn ze echt afgeslacht’, concludeerde Isha.¹⁷⁷ Om hier over te kunnen oordelen zou er dieper op de gebeurtenis van ‘Zwarte Maandag’ ingegaan moeten worden. Het blijft daarentegen noemenswaardig dat er allicht andere oorzaken waren voor het ‘falen’ van Van den Broek als EG-voorzitter dan de kwestie Joegoslavië.

Het mislukken van de vredesconferentie

Eind oktober werd duidelijk dat de vredesconferentie zou mislukken. Tijdens de zesde plenaire bijeenkomst van de conferentie op 18 oktober presenteerde Carrington een ontwerpovereenkomst van een algemene regeling van de crisis. In deze regeling zou hij echter nog verregaand tegemoet komen aan enkele Servische verlangens; omdat hij de bestaande grenzen niet ter discussie wilde stellen, deed het voorstel uitgebreide concessies ten aanzien van de bescherming van minderheden. In een speciaal statuut zou vastgesteld worden dat aan de Serven in gebieden waar zij de meerderheid vormden ‘een eigen parlement, eigen bestuur,

¹⁷⁴ Both, *From Indifference to Entrapment*, 124.

¹⁷⁵ Ibidem, 123.

¹⁷⁶ Interview Dig Isha, 18 juni 2014.

¹⁷⁷ Interview Dig Isha, 18 juni 2014.

eigen politie en eigen rechtspraak' zou worden toegestaan.¹⁷⁸ Ondanks deze concessies ging Milošević niet akkoord met het voorstel omdat het vast zou stellen dat Joegoslavië niet meer bestond. Tudjman drong er op aan dat het toegevoegde statuut werd toegepast op heel Joegoslavië en niet alleen op de Serven. 'Geen enkele oplossing kon de Serviërs worden opgelegd', stelde Wijnaendts.

Het ongeduld bij de EG resulteerde nu in een ultimatum voor Servië om het plan voor 5 november te accepteren. 'Zo niet, dan zal de Conferentie worden voortgezet met alleen de coöperatieve republieken ten einde een politieke oplossing te bereiken in het perspectief van de erkenning van die republieken zulks wensen' en zouden er daarnaast economische sancties opgelegd worden.¹⁷⁹ Op 5 november weigerde Milošević het voorstel te accepteren, wat het proces van de te nemen EG-maatregelen in gang zette.

Op 8 november kwamen de EG-lidstaten en de NAVO bijeen op een Top in Rome. Tijdens deze bijeenkomst werden diverse maatregelen genomen. Zo werd de overeenkomst 'inzake samenwerking en handel' opgezegd en werd aan de Veiligheidsraad gevraagd Joegoslavië een olie-embargo op te leggen.¹⁸⁰ De Servische oppositie betekende de doodsteek voor Carringtons voorstel en voortzetting van de vredesconferentie was daardoor zinloos volgens de Twaalf. Naast deze actie van Milošević zorgden de geëscaleerde gewelddadigheden van het JNA en Servische paramilitairen in Kroatië ook voor veel frustratie bij de EG-ministers. De zware aanvallen op zowel Vukovar als Dubrovnik speelden een belangrijke rol in het besluit van de ministers van de Twaalf om hun onpartijdige opstelling in het conflict te verlaten.¹⁸¹

Ondanks de steeds selectievere benadering van de EG werd op 8 november ook duidelijk dat er nog steeds geen meerderheid bestond voor directe erkenning van Slovenië en Kroatië. In een gemeenschappelijke verklaring stelden de Europese ministers dat erkenning van de deelrepublieken alleen in overweging zou worden genomen 'in het kader van een algehele politieke regeling die garanties voor mensenrechten en voor minderheden zou omvatten'.¹⁸² Volgens het NIOD had de houding van de Europese ministers te maken met de invloed van de Verenigde Staten. Washington wilde namelijk alleen de onafhankelijkheid van Slovenië en Kroatië erkennen als er een algehele regeling zou komen. De Verenigde Staten waren namelijk bang voor uitbreiding naar Bosnië, Macedonië en Kosovo en de gevolgen die

¹⁷⁸ *Srebrenica*, 378.

¹⁷⁹ TK, vergaderjaar 1991-1992, 22 181, nr. 11, 3.

¹⁸⁰ Wijnaendts, *Joegoslavische Kroniek*, 142.

¹⁸¹ *Srebrenica*, 383.

¹⁸² *Ibidem*, 379.

het zou kunnen hebben voor diverse Sovjetrepublieken.¹⁸³ De kans op een dergelijke politieke algehele regeling leek na het opschorten van de vredesconferentie echter verder weg dan ooit.

Opmerkelijk is de ondervonden stemmingswisseling binnen het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken halverwege november. Deze stemmingswisseling werd veroorzaakt door de val van de Kroatische stad Vukovar, na een beleg van zesentachtig dagen. ‘Van deze stad van vijftigduizend inwoners waren alleen nog puinhopen en massagraven over’, meldde Wijnaendts.¹⁸⁴ De val van Vukovar zorgde er binnen het Nederlandse ministerie voor dat het Joegoslavische conflict van een politiek naar een moreel niveau werd getild. Principiële overtuigingen (‘goed en fout’) begonnen een belangrijke rol te spelen op het ministerie van Buitenlandse Zaken, wat niet altijd strookte met het Nederlandse belang om de consensus binnen de EG te bewaren. Omdat er echter al wel sprake was van een selectievere aanpak van het conflict, zorgde deze stemmingswisseling niet voor een directe botsing met de Nederlandse belangen.

Duitse Alleingang

Volgens Both was een aanzienlijk aantal Europese regeringen en ministers van Buitenlandse Zaken mogelijk niet op de hoogte van een privéontmoeting van de zes christen-democratische regeringsleiders van de EG, die verbonden waren via de Europese Volkspartij (EVP). De ontmoeting vond plaats op 26 november in kasteel Stuyvenberg nabij Brussel. De aanwezige regeringsleiders waren de Duitse Helmut Kohl, de Italiaanse Giulio Andreotti, de Belgische Wilfried Martens, de Luxemburgse Jacques Santer, de Griekse Konstantin Mitsotakis en de Nederlandse Lubbers. De zes christen-democraten kwamen overeen dat de erkenning van Slovenië en Kroatië voor Kerstmis moest plaatsvinden. De uitkomst van de bijeenkomst werd niet bekend gemaakt, maar het was voor deze leiders al duidelijk dat de termijn van 10 december, die eerder vastgesteld was door Van den Broek, niet nogmaals verschoven zou worden.¹⁸⁵

Het is niet helemaal duidelijk wat de impact van de consensus tussen deze zes lidstaten betekende voor het verdere handelen van de EG. Het is echter opvallend dat Duitsland zich zodanig gesteund voelde – Kohl en Genscher wisten immers dat minstens de helft van de EG-partners erkenning zou steunen – dat het land een dag later al bekend maakte dat Bonn

¹⁸³ *Srebrenica*, 383.

¹⁸⁴ Wijnaendts, *Joegoslavische Kroniek*, 146.

¹⁸⁵ Both, *From Indifference to Entrapment*, 132.

Slovenië en Kroatië voor Kerstmis zou erkennen.¹⁸⁶ Kohl noemde de Duitse *Alleingang* ‘fataal en ongezond’ maar hij hoopte dat zijn EG-collega’s zich bij hem zouden aansluiten. Kohl waarschuwde daarbij dat de komende Europese Top in Maastricht van 9 en 10 december niet in het teken moest komen te staan van het conflict in Joegoslavië.¹⁸⁷ Daarom zou de erkenning tussen 10 en 25 december (tot aan Kerstmis) moeten plaatsvinden. Zodoende kon de unanimitie die vereist was om het Verdrag van Maastricht te ondertekenen niet in gevaar komen door ontstane verdeeldheid over de kwestie Joegoslavië.

Ondanks de bereikte consensus in Stuyvenberg en de Duitse *Alleingang*, was de erkenning van Slovenië en Kroatië nog geen gelopen race. Meerdere Europese leiders, waaronder Hurd en de Franse president François Mitterand, twijfelden aan erkenning omdat dit definitief de positie van de EG als onpartijdige bemiddelaar zou aantasten. Toen de onverzettelijkheid van Kohl en Genscher echter duidelijk werd voor deze leiders, legden ze zich er bij neer dat de onafhankelijkheid van Slovenië en Kroatië erkend zouden zijn voor het einde van het jaar, desnoods zonder enige voorwaarden.¹⁸⁸ De uitkomst werd zo zeker dat het Nederlandse voorzitterschap op 12 december een telegram verstuurde naar alle EG-regeringen, met daarin het voorstel om op een buitengewone EPS-bijeenkomst van 16 december te beslissen over erkenning. ‘The Twelve should consider to proceed with a policy of conditional recognition. This would imply granting recognition only to republics that have accepted EC proposals’, meldde het telegram.¹⁸⁹

Erkenning

Nederland ging de EPS-bijeenkomst van 16 december met een gereserveerde houding tegemoet. De voornaamste reden hiervoor was de selectieve anti-Servische houding die Nederland de laatste maanden had aangenomen, welke een cruciale nalatigheid bevatte: de gevolgen van erkenning voor Bosnië.¹⁹⁰ De discussie was steeds gericht geweest op Slovenië en Kroatië, waardoor Bosnië op de achtergrond was gebleven. Verscheidene waarschuwingen van onder andere de VN secretaris-generaal Javier Perez de Cuellar, Vance, Carrington en de Amerikaanse president George Bush versterkten dit terughoudende gevoel bij het Nederlandse voorzitterschap. Uit deze waarschuwingen bleek de angst dat Kroatië zich na

¹⁸⁶ Ibidem.

¹⁸⁷ J.M. Bik, ‘Kohl: desnoods alleen; Bonn erkent Kroatië nog vóór Kerstmis’ (28 november 1991), <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/1991/november/28/kohl-desnoods-alleen-bonn-erkent-kroatie-nog-voor-6988624>.

¹⁸⁸ *Srebrenica*, 461.

¹⁸⁹ Both, *From Indifference to Entrapment*, 133.

¹⁹⁰ Ibidem, 134.

erkenning wellicht minder terughoudend zou opstellen ten aanzien van het geweld.¹⁹¹ Toen de Veiligheidsraad op 15 december resolutie 724 aanvaardde, voelde Van den Broek zich nog onaangenamer. Deze resolutie riep alle landen op om op alles na te laten wat tot een vergroting van de spanning en een vertraging van een vreedzame uitkomst kon leiden in Joegoslavië.¹⁹² De resolutie was klaarblijkelijk gericht tegen Duitsland, maar kon de Duitse leiders niet van hun koers laten afwijken.

Net als in feite het hele Nederlandse voorzitterschap werd de bijeenkomst van 16 december gekenmerkt door verdeeldheid. Nederland, Portugal, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Ierland en Griekenland uitten bezorgdheid over vroegtijdige erkenning. Duitsland, Denemarken, België, Luxemburg en Italië weigerden daarentegen om de erkenning nog langer uit te stellen. In de ochtend van 17 december werd een uitweg gevonden in een Frans-Duits initiatief: de republieken die als onafhankelijk erkend wilden worden, moesten hier voor 23 december een aanvraag voor indienen. De erkenning zou vervolgens plaatsvinden op 15 januari 1992. Om uiteindelijk in aanmerking te komen voor erkenning moesten ze voor deze einddatum aan een aantal criteria voldaan hebben. Deze criteria, waaronder de onschendbaarheid van grenzen en de bescherming van mensenrechten en minderheden, werden tijdens de bijeenkomst van 16 december opgesteld door de ministers van de Twaalf. De arbitragecommissie die eind augustus in het leven was geroepen op Frans-Duits initiatief zou de naleving van de criteria controleren.¹⁹³

De Duitse regering besloot op 19 december echter de *Alleingang* weer op te pakken door de onafhankelijkheid van Slovenië en Kroatië al te erkennen, wat formeel op 23 december gebeurde. ‘Het is nog vóór Kerstmis, zoals bondskanselier Kohl het had beloofd’, stelde Wijnaendts.¹⁹⁴ Duitsland verklaarde los van de arbitragecommissie dat beide republieken aan de EG-criteria hadden voldaan.¹⁹⁵ Hoewel de EG-partners tenslotte consensus bereikten over de erkenningskwestie, traden ze dus niet volledig als eenheid naar buiten. Desalniettemin, op 15 januari 1992 werd de onafhankelijkheid van zowel Slovenië als Kroatië door de EG als geheel erkend, hoewel de arbitragecommissie nog wel vraagtekens plaatste bij de bescherming van minderheden in Kroatië. Bosnië, dat ook voor 23 december een aanvraag had ingediend, verkreeg vooralsnog geen goedkeuring van de arbitragecommissie. Op 29 december 1991, twee dagen voordat hij het EG-voorzitterschap zou over geven aan zijn

¹⁹¹ *Srebrenica*, 463.

¹⁹² *Srebrenica*, 463.

¹⁹³ Both, *From Indifference to Entrapment*, 134-136.

¹⁹⁴ Wijnaendts, *Joegoslavische Kroniek*, 166.

¹⁹⁵ Everts, *Dilemma's in de buitenlandse politiek van Nederland*, 108.

Portugese collega De Deus Pinheiro, voerde Van den Broek nog enkele besprekingen over de erkenning van Bosnië. ‘Als Milošević echt kwaad wilde, door te proberen ook in Bosnië de grenzen te wijzigen, maakte het volgens Van den Broek niet uit of de Twaalf Bosnië nu wel of niet erkennen.’¹⁹⁶

¹⁹⁶ *Srebrenica*, 471.

Conclusie

Welke strategie volgde de Europese Gemeenschap van juli tot en met december 1991 in de oorlog in Joegoslavië en welke positie nam Nederland daarbij in als voorzitter van de Europese Gemeenschap? En hoe is deze Nederlandse positie te verklaren?

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is op te splitsen in twee delen: een deel over de strategie van de EG en een deel over de positie die Nederland innam als voorzitter en de beweegredenen hiervoor. Om die reden zal deze conclusie ook apart op deze twee delen ingaan. Daarnaast zal ingegaan worden op de in de inleiding aangekaarte discussies binnen het historiografisch debat. Aan de hand van de bevindingen van dit onderzoek zal plaats worden genomen in dit debat.

De strategie van de EG

Voor de onafhankelijkheidsverklaringen van Slovenië en Kroatië op 25 juni 1991 bestond er consensus binnen de EG over het Joegoslaviëbeleid: de territoriale integriteit moest bewaard worden. Echter, vanaf het moment dat het geweld eind juni uitbrak ontstond er al lichte verdeeldheid binnen de EG, wat uitmondde in de vorming van twee kampen. Het ene kamp – onder leiding van Duitsland – koos voor het zelfbeschikkingsrecht van de onafhankelijke republieken. Het andere kamp – onder leiding van Frankrijk – koos voor territoriale integriteit en daarmee voor het bewaren van de eenheid in Joegoslavië. Al snel leek de Europese eenheid in het geding te komen door deze verdeeldheid en moest er continu bemiddeld worden om binnen de EG de consensus te bewaren.

Tijdens de vele bijeenkomsten en onderhandelingen kwam dit dilemma centraal te staan. Gedurende de eerste weken van het conflict bleef het EG-standpunt gericht op behoud van de eenheid van Joegoslavië. Een belangrijke reden hiervoor was dat de Europese leiders bang waren dat erkenning zou leiden tot meer roepen om onafhankelijkheid in de rest van Europa, vooral nu met het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in veel staten het centrale gezag wegviel. De ondertekening van het Akkoord van Brioni op 7 juli 1991 werd echter al gezien als begin van het uiteenvallen van Joegoslavië. Hoewel de Gemeenschap zich pas in de laatste weken van het Nederlandse voorzitterschap expliciet uitsprak voor erkenning van de onafhankelijke republieken, kwamen er naarmate de tijd vorderde meer tekenen dat de EG dit

waarschijnlijk wel zou accepteren als uiteindelijke uitkomst. Dit hing vooral samen met de ontwikkelingen van de gevechtshandelingen in Joegoslavië.

Vanaf september was de EG-bemiddeling voornamelijk gericht op de vredesconferentie, die werd voorgezeten door Lord Carrington. De EG liep echter tegen een aantal fundamentele problemen aan. Zo was de EG dubbelzinnig wat betreft de politieke doelstellingen en de tegenstrijdige politieke principes die daar bij kwamen kijken. De EG leek vooral vanaf oktober te zweven tussen onpartijdigheid en selectiviteit. Enerzijds liet de EG merken harde maatregelen te willen gaan treffen tegen Servië, maar anderzijds bleef de EG bijvoorbeeld lang proberen om via Carringtons vredesconferentie een algehele regeling voor Joegoslavië te treffen. Deze acties en principes strookten niet met elkaar. Daarnaast bleek er zelfs op het allerlaatste moment, vlak voor de erkenning van Slovenië en Kroatië, nog twijfel te bestaan bij enkele EG-lidstaten over het te voeren beleid. Bovendien blijkt uit de Duitse *Alleingang* en Kohls actie om de onafhankelijkheid van Slovenië en Kroatië eerder dan de EG te erkennen, dat de EG niet volstrekt als eenheid naar buiten trad. Deze Duitse *Alleingang*, die eind november al publiekelijk van start ging, is controversieel te noemen. Enerzijds heeft het een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de uiteindelijke erkenning van Slovenië en Kroatië van de EG als geheel. Anderzijds ondermijnde de Duitse solotoer juist de eenheid van de EG.

Er was bovendien sprake van inconsistentie in de EG-verklaringen als gevolg van interne verdeeldheid. Een helder voorbeeld hiervan is de onverwachte Duitse wending van eind augustus. Op het moment dat de Nederlandse en Duitse leiders elkaar tegemoet konden komen, gebeurde juist het tegenovergestelde. Doordat Duitsland zich plotseling tegen de Nederlandse selectiviteit uitsprak – wat onlogisch was gezien de algehele Duitse opstelling in het conflict – moest het Nederlandse voorzitterschap terugkeren naar het oude neutrale beleid. Ironisch genoeg zorgde deze Duitse wending er voor dat de Duitse en Nederlandse regeringen nog verder van elkaar af kwamen te staan, terwijl het Nederlandse voorstel in eerste instantie perfect aansloot bij het Duitse standpunt. Het Nederlandse voorzitterschap keerde weer terug naar een onpartijdige aanpak, wat vervolgens weer zou zorgen voor botsingen met de Duitse selectieve aanpak in het conflict.

Het is verder opmerkelijk dat meerdere malen in dit onderzoek naar voren kwam dat de EG te weinig wist van het conflict en de leiders waarmee het te maken had. Isha ziet dit dan ook als een van de belangrijkste valkuilen van het optreden van de EG in Joegoslavië. Hij beweert dat Van den Broek en zijn Europese collega's te weinig wisten van de wijze waarop de Joegoslavische leiders onderhandelden, waar ze vervolgens vaak genoeg van ondersteboven raakten. Vooral het niet nakomen van beloftes – wat volgens sommige auteurs

een cultuurkenmerk van Joegoslavië was – zorgde voor veel frustratie en onthutsing bij de Europese leiders. De ontwikkelingen in Joegoslavië leken soms buiten het bereik van de EG-leiders te liggen en soms waren de Europese leiders zich daar ook bewust van, zoals bij de vele onderhandelingspogingen met Milošević. Op andere momenten leken de EG-ministers zich daar niet bewust van te zijn, zoals met het Akkoord van Brioni. De EG zou tijdens het sluiten van deze overeenkomst volgens verscheidene auteurs een veel kleinere rol hebben gespeeld dan verondersteld werd. Veel interne ontwikkelingen in Joegoslavië lagen buiten handbereik van de ministers van de Twaalf waardoor het moeilijk was voor de EG om op de gebeurtenissen te anticiperen.

De positie van Nederland als voorzitter

Van den Broek bleef als voorzitter trouw aan zijn voornaamste belang: het bewaren van de consensus binnen de EG. Hij nam continu de positie van bemiddelaar in en hield hier gedurende zijn hele voorzitterstermijn aan vast. Dat betekende echter niet dat zijn voorstellen bij voorbaat al gericht waren op bemiddeling. In tegendeel. Van den Broek heeft meerdere voorstellen gedaan die vervolgens op veel tegenstand stuitten. Een voorbeeld hiervan was het Nederlandse voorstel van eind augustus om te dreigen met Servische uitsluiting van de vredesconferentie indien er geen effectief staakt-het-vuren overeengekomen werd. Door het gekozen Frans-Duitse initiatief bleef er weinig over van de strekking van het Nederlandse voorstel. Van den Broek besloot desalniettemin iedere keer na een dergelijk voorval om mee te gaan met de meerderheid binnen de EG om zo veel mogelijk de consensus te bewaren. Dit deed hij echter niet altijd zonder frustratie; met name Genscher en Dumas haalden regelmatig het bloed onder zijn nagels vandaan.

Ondanks de overduidelijke interne verdeeldheid binnen de EG, slaagde Van den Broek er in de meeste gevallen in om een gezamenlijk standpunt naar buiten te dragen wat betreft de kwestie Joegoslavië. Nederland wilde heel graag een succesvol voorzitterschap bekleden en Van den Broek ging vol goede moed en met groot activisme het voorzitterschap tegemoet. De eerste weken slaagde hij er nog in om als hoofdrolspeler binnen de EG op te treden, maar vanaf augustus namen de grootste lidstaten – Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk – de regie over. Omdat eenheid binnen de EG bewaren de prioriteit was, kon Van den Broek niet anders dan toekijken hoe leiders als Genscher, Dumas en Hurd voorop gingen lopen. Dit betekende niet dat Van den Broek compleet langs de zijlijn kwam te staan, maar in de belangrijkste discussies namen de Duitsers, Fransen en Engelsen wel het voortouw.

Ondanks dat het voor veel Europese leiders duidelijk was dat dit een Europese zaak was en geen Amerikaanse, bleven de Verenigde Staten op de achtergrond altijd belangrijk voor Van den Broek. Als fervente Atlanticus liet hij zijn keuzes vaak afhangen van wat het zou doen met de trans-Atlantische relaties. Zo was Van den Broek tegen de inzet van WEU-troepen uit angst om de NAVO te ondermijnen. De keer dat Van den Broek een WEU-initiatief lanceerde, deed hij dat immers alleen om te bewijzen dat de WEU niet zonder de NAVO en de Verenigde Staten zou kunnen opereren. Andersom hielden de Verenigde Staten zich zeer afzijdig, maar als de EG afstevende op een voorstel waar Washington zich niet in kon vinden, trokken ze aan de bel. Zo lichtte Bush Van den Broek via een brief in over wat de gevolgen zouden zijn van te snelle erkenning van de onafhankelijkheid van Kroatië.

Van den Broek leek gedurende zijn hele voorzitterstermijn veel steun te krijgen van zijn collega's op het ministerie van Buitenlandse Zaken en in de Kamer. Over het algemeen spraken de Kamerleden Van den Broek veel lof toe over zijn optreden als voorzitter. Met het WEU-initiatief ondervond Van den Broek echter zeer weinig tot geen steun in de Kamer. De Kamerleden voelden weinig voor de inzet van een WEU-vredesmacht, die uiteindelijk ook van tafel werd geveegd. Halverwege november vond er binnen het hele Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken een stemmingswisseling plaats, waarbij het conflict van een politiek naar een moreel niveau werd getild voor Nederland. Deze verschuiving strookte niet altijd met de Nederlandse prioriteit om de consensus binnen de EG te bewaren. Tegen die tijd werd de aanpak echter zowel binnen Nederland als de EG al selectiever, wat ervoor zorgde dat deze stemmingswisseling niet botste met de Nederlandse belangen.

Het historiografisch debat

Het eerste discussiepunt ging in op de vraag of Van den Broek als voorzitter de vrijheid had om zijn eigen opvattingen voorop te stellen of dat hij juist gedwongen werd om met de meerderheid mee te gaan. Mijn conclusie luidt dat Van den Broek heel weinig vrijheid had als voorzitter. Wegens de grote verdeeldheid moest hij constant optreden als bemiddelaar, met als gevolg dat hij steeds de kant moest kiezen van de meerderheid. Bovendien bewijzen de ontwikkelingen van eind augustus dat Van den Broek makkelijk overtroffen werd door de Europese ministers Genscher en Dumas.

De uitspraak van Van den Broek op 11 juli, dat het geen puur toeval is dat het Nederlandse standpunt lijkt op het EG-standpunt, moet naar mijns inziens dan ook als volgt opgevat worden. Van den Broek ging continu mee met de meerderheid van de EG om zo veel mogelijk eenheid te creëren binnen de EG en hij paste daarom zijn eigen standpunt aan het

EG-standpunt aan. Het was naar mijn mening absoluut niet het geval dat Van den Broek als voorzitter het EG-standpunt naar zijn eigen hand kon zetten. Ik ben het dan ook niet eens met Everts' opvatting dat Van den Broek zijn eigen opvattingen de doorslag kon laten geven bij het opstellen van EG-beleid. Mijn stellingname lijkt dan ook beter aan te sluiten bij Both en de auteurs van het NIOD-rapport, die ook beweren dat Van den Broek weinig vrijheid had om zijn eigen opvattingen voorop te stellen.

Een tweede punt uit het historiografisch debat richtte zich op het falen of succesvol optreden van Van den Broek. Everts noemt Van den Broeks optreden als EG-voorzitter zeer controversieel en schaaft zich dan ook meer aan de kant van falen, terwijl Both juist erg positief is en het optreden van de Nederlandse voorzitter succesvol noemt. Naar mijn mening ligt het antwoord genuanceerder dan deze twee uitersten aantonen en dient er meer een middenpositie ingenomen te worden, wat aansluit bij de wat meer gematigde positie van het NIOD in dit debat. Enerzijds was het Akkoord van Brioni een diplomatiek succes voor Van den Broek en leidde dit tot de beëindiging van de Tiendaagse Oorlog in Slovenië. Anderzijds werd ditzelfde akkoord achteraf gezien als het begin van het einde voor Joegoslavië; het zou de aanzet zijn geweest voor de oorlogen in Kroatië en Bosnië, met alle slachtoffers en gevolgen van dien.

Kijkend naar het voornaamste belang van Van den Broek, kan worden vastgesteld dat hij redelijk succesvol is geweest in het behartigen hiervan. Hij is er namelijk in geslaagd om de consensus te bewaren binnen de EG. Ondanks alle verdeeldheid die ontstond – inclusief de Duitse *Alleingang* – slaagde Van den Broek erin om voor het einde van zijn voorzitterstermijn de onafhankelijkheid van Slovenië en Kroatië door alle EG-partners erkend te hebben. De Duitse eenmansacties in de laatste weken van het Nederlandse voorzitterschap tonen aan dat het Nederlandse optreden zeker niet honderd procent succesvol was. Net als overname van de regie door de grootste lidstaten vanaf eind augustus. Desalniettemin zouden deze acties niets af moeten doen aan het feit dat onder Van den Broeks voorzitterschap alle EG-lidstaten instemden met erkenning van de onafhankelijkheid van Slovenië en Kroatië.

Een opvallende constatering in dit onderzoek, welke alles te maken heeft met het succesvolle optreden of falen van Van den Broek, is de invloed van Zwarte Maandag op het Nederlandse voorzitterschap. Op deze donkere dag voor Nederland werd het Nederlandse verdragsontwerp voor de Europese Politieke Unie door alle Europese partners van tafel geveegd. Deze gebeurtenis werd gezien als een afgang voor het Nederlandse voorzitterschap, zeker omdat Van den Broek en Lubbers hiervoor gewaarschuwd waren door de Nederlandse

EG-ambassadeur. Isha stelt dan ook dat de afgang van het Nederlandse voorzitterschap te wijten is aan deze zwarte dag op 30 september 1991. Dat Van den Broeks voorzitterschap negatief bestempeld wordt, kan dus ook veroorzaakt worden door deze gebeurtenis. Wat de precieze gevolgen van Zwarte Maandag waren voor het Nederlandse voorzitterschap onder leiding van Van den Broek, zou via vervolgonderzoek aan het licht gebracht kunnen worden.

Bibliografie

Boeken

- Both, N., *From Indifference to Entrapment: The Foreign Policy of the Netherlands with regard to the Yugoslav Crisis between 1990 and 1995* (Amsterdam 2000).
- Everts, P., *Dilemma's in de buitenlandse politiek van Nederland* (Leiden 1996).
- Faber, M.J., *Te wapen: over ervaringen in oorlogsgebieden, gewapende interventies, het Nederlandse onvermogen en 'soldaten zonder volk'* (Houten 2011).
- Gow, J., *Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War* (New York 1997).
- Silber, L. en A. Little, *The Death of Yugoslavia* (Londen 1995).
- Wijnaendts, H., *Joegoslavische Kroniek: juli 1991 – augustus 1992* (Amsterdam 1994).
- Woodward, S.L., *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War* (Washington 1995).

(Kranten)artikelen

- Bik, J.M., 'Kohl: desnoods alleen; Bonn erkent Kroatië nog vóór Kerstmis' (versie 28 november 1991), <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/1991/november/28/kohl-desnoods-alleen-bonn-erkent-kroatie-nog-voor-6988624>.
- Coelmont, J., 'Evaluatie van crisisbeheersing rondom voormalig Joegoslavië: lessen voor de Europese Unie', *Internationale Spectator* 48 (1994).
- Heldring, J.L., 'Democratie als gevaar voor vrede' (versie 9 juli 1991), <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/1991/juli/09/democratie-als-gevaar-voor-vrede-6973324>.
- Meines, R., 'Even schrikken in Den Haag' (versie 9 september 1991), <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/1991/september/09/even-schrikken-in-den-haag-6979612>.
- Meines, R., 'Genscher en Dumas prijzen Den Haag, maar niet te veel' (versie 4 september 1991), <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/1991/september/04/genscher-en-dumas-prijzen-den-haag-maar-niet-teveel-6978994>.
- Meines, R., 'Minister v. d. Broek overlegt met Kamer over toestand' (versie 12 juli 1991), <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/1991/juli/12/minister-v-d-broek-overlegt-met-kamer-over-toestand-6973626>.

Pijpers, A., ‘Lusten en lasten van het EG-voorzitterschap’, *Internationale Spectator* 46 (1992).

Weenink, W.H., ‘Pax Europeana’ (versie 1 juli 1991),

<http://www.nrc.nl/handelsblad/van/1991/juli/01/pax-europeana-6972496>.

Zwaan, T., ‘Crisis en genocide in Joegoslavië, 1985 – 1995’,

http://www.niod.nl/sites/niod.nl/files/Crisis%20en%20genocide%20in%20Joegoslavië_0.pdf.

Overheidsuitgaven

DVL/955, *Memorandum over Joegoslavië 28 augustus 1991*.

Joint Declaration. Tweede Kamer der Staten-Generaal (Brioni 1991).

Ministeriële EPS-verklaring 5 juli 1991. Tweede Kamer der Staten-Generaal (Den Haag 1991).

Ministeriële EPS-verklaring 6 augustus 1991. Tweede Kamer der Staten-Generaal (Den Haag 1991).

Srebrenica: een ‘veilig’ gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area. Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) (Amsterdam 2002).

Handelingen der Tweede Kamer

TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 181, nr. 1, ‘De situatie in Joegoslavië. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken’.

TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 181, nr. 2, ‘De situatie in Joegoslavië. Verslag van een mondeling overleg, 11-07-1991’.

TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 181, nr. 3, ‘De situatie in Joegoslavië. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken’.

TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 181, nr. 4, ‘De situatie in Joegoslavië. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken’.

TK, vergaderjaar 1991-1992, 22 181, nr. 7, ‘De situatie in Joegoslavië. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken’.

TK, vergaderjaar 1991-1992, 22 181, nr. 9, ‘De situatie in Joegoslavië. Verslag van een mondeling overleg, 4-09-1991’.

TK, vergaderjaar 1991-1992, 22 181, nr. 10, ‘De situatie in Joegoslavië. Verslag van een mondeling overleg, 3-10-1991’.

TK, vergaderjaar 1991-1992, 22 181, nr. 11, ‘De situatie in Joegoslavië. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken’.

Interviews

Interview Dig Ista, 18 juni 2014.

Illustraties voorblad

Silber, L. en A. Little, *The Death of Yugoslavia* (Londen 1995).

Lijst van afkortingen

CDA	Christen Democratisch Appèl
CoPo	Comité Politique
<i>Coreu</i>	<i>Correspondence Europeenne</i>
CVSE	Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (vanaf 1995 OVSE)
DAV	Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheid (ministerie van Buitenlandse Zaken)
DG	Directeur Generaal
DGEZ	Directeur Generaal Europese Zaken (ministerie van Buitenlandse Zaken)
DGPZ	Directeur Generaal Politieke Zaken (ministerie van Buitenlandse Zaken)
DIE	Directie Integratie Europa (ministerie van Buitenlandse Zaken)
DVL	Directie Voorlichting (ministerie van Buitenlandse Zaken)
ECMM	European Community Monitoring Mission
EG	Europese Gemeenschap
EPS	Europese Politieke Samenwerking
EU	Europese Unie
EVP	Europese Volkspartij
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenland en Veiligheidsbeleid
GL	GroenLinks
GPV	Gereformeerd Politiek Verbond
IKV	Interkerkelijk Vredesberaad
HTK	Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal
JNA	Jugoslavenska Narodna Armija (Joegoslavische Volksleger)
NAVO	Noord Atlantische Verdragsorganisatie
NIOD	Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie
PV	Permanente Vertegenwoordiger
PvdA	Partij van de Arbeid
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WEU	West-Europese Unie