

Policy brief: Kan de Nederlandse inzet tegen ISIS een succes worden?

25 juni 2015



Aanleiding

Op 30 juni spreekt de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken over de artikel 100 brief¹ van de regering over de Nederlandse inzet tegen ISIS. ISIS vormt een grote bedreiging voor de veiligheid van burgers in Syrië en Irak. Op grond van het principe van *Responsibility to Protect* mogen burgers daartegen bescherming verwachten, in de eerste plaats van hun eigen regering en anders van de internationale gemeenschap. In de zomer van 2014 werden in Noord-Irak burgers, in het bijzonder van verschillende minderheden, verdreven en werden vooral de Yezidis vermoord of tot slaaf gemaakt. Momenteel lijkt ISIS in Syrië op een vergelijkbare manier onder meer de Druzische gemeenschap te bedreigen.

PAX is er van overtuigd dat een consequente en geloofwaardige inzet voor de veiligheid van burgers in Syrië en Irak de beste, mogelijk zelfs de enige manier is om een werkelijk duurzaam antwoord op ISIS te formuleren. In uiterste omstandigheden en onder strikte voorwaarden kan een effectieve en proportionele militaire inzet noodzakelijk zijn voor het voorkomen en indammen van grootschalig geweld tegen burgers door ISIS. In deze policy brief benoemen wij drie voorwaarden voor succes in de strijd tegen ISIS. PAX heeft grote zorgen of aan deze voorwaarden wordt voldaan.

1. Inbedding van de militaire strategie in een politieke strategie
2. Een geloofwaardige strategie om burgers te beschermen
3. Minimaliseren van de risico's voor burgerbevolking van anti-ISIS bombardementen en het optreden van lokale bondgenoten

1. De militaire strategie moet zijn ingebed in een politieke strategie

Voor een effectieve militaire inzet is het noodzakelijk dat deze ingebed is in een door de coalitie gedragen en integrale politieke strategie die niet alleen de bestrijding van ISIS maar ook de *root causes* van de opkomst van ISIS en de bedreiging van de veiligheid van burgers door andere partijen adresseert. PAX heeft herhaaldelijk in policy briefs² en meer recent in het rapport *After ISIS*³ gewezen op de noodzaak van een dergelijke politieke strategie.

Op dit moment bestaat zo'n politieke strategie nog niet, ook niet in de ogen van de regering. Zo is het bijzonder zorgwekkend dat binnen Irak onvoldoende vooruitgang geboekt wordt bij het realiseren van inclusieve hervormingen van het bestuur en de veiligheidssector. De Nederlandse regering stelt dat "op papier voortgang wordt geboekt" die echter "onvoldoende" is om van "werkelijke vooruitgang" te kunnen spreken.⁴ Bovendien stelt de regering in de artikel-100 brief vast dat "een breed gedragen politieke strategie ter oplossing van het conflict in Syrië ontbreekt"

Een belangrijk onderdeel van zo'n politieke strategie zal moeten zijn dat de coalitie tegen ISIS ook verantwoordelijkheid draagt voor de bescherming van burgers in gebieden die heroverd worden op ISIS, zowel voor terugkerende vluchtelingen als voor de veelal soennitische burgerbevolking die onder ISIS is blijven wonen.

¹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/06/19/kamerbrief-over-verlenging-nederlandse-bijdrage-aan-de-internationale-strijd-tegen-isis.html>

² <http://www.paxvoorvrede.nl/publicaties/2>

³ <http://www.paxvoorvrede.nl/actueel/nieuwsberichten/na-isis-hoe-kunnen-vluchtelingen-terug>

⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bz/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/04/07/kamerbrief-met-voortgangsrapportage-nederlandse-bijdrage-aan-de-strijd-tegen-isis.html>

In het recentelijk gepubliceerde PAX-rapport *After ISIS* over de perspectieven op terugkeer van vluchtelingen naar de Nineva-provincie bij herovering op ISIS, blijkt dat er een substantiële bedreiging voor burgers uit kan gaan van het ontbreken van legitiem en responsief lokaal bestuur en politie, en de mogelijke demografische manipulaties van hetzij de centrale regering en shiitische milities, hetzij de Koerdische regionale regering. De omstreden status van grote delen van de provincie en rivaliserende claims van de regering in Bagdad en de Koerdische Regionale Regering dragen sterk bij aan het potentieel voor nieuwe gewelddadige conflicten. Ook in Syrië blijkt dat het ontbreken van een politieke overeenkomst over het bestuur van de stad Tal Abyad na herovering op ISIS door een coalitie van Koerden en het Vrije Syrische Leger tot grote spanning en mogelijk tot bedreiging van de burgerbevolking en etnische zuivering leidt.

De internationale 'coalitiewerkgroep stabilisatie', waar ook Nederland in participeert, kan een belangrijke bijdrage leveren aan de veiligheid van burgers in heroverd gebied. Maar voornamelijk lijkt de agenda van de werkgroep zich te beperken tot de verwijdering van landmijnen en boobytraps en het eerste herstel van basisvoorzieningen. Dat is nodig, maar onvoldoende. Opmerkelijk is dat de VN nauwelijks een rol toebedeelt krijgt bij de noodzakelijke politieke strategie. De VN missie in Irak UNAMI, waarvan het mandaat komende maand verlengd zal worden, zou in elk geval een belangrijke rol kunnen spelen in het monitoren van de ontwikkelingen tijdens en na herovering op ISIS en het faciliteren van een vredesopbouwproces in Noord-Irak.

PAX dringt er op aan om in elk geval:

- Concrete plannen te ontwikkelen voor het herstel van duurzaam, inclusief lokaal bestuur zowel in Noord-Irak als in Syrië en het voorkomen van wraakoefeningen, met inbreng en betrokkenheid van de civiele samenleving en terugkerende gemeenschappen. Dergelijk inclusief bestuur zou onmiddellijk na eventueel op ISIS heroverde gebieden geïnstalleerd moeten worden. De voorbereidingen daarvoor moeten nu al plaatsvinden..
- Druk uit te oefenen op de centrale en Koerdische regering om tot onderhandelingen te komen over de gebiedsverdeling in Noord-Irak, in het bijzonder in Nineva, vóór de herovering op ISIS.
- Van de centrale en Koerdische regeringen te eisen dat zij het recht op terugkeer van alle recent ontheemde gemeenschappen in Noord-Irak respecteren en niet overgaan tot gedwongen terugkeer of selectieve hervestiging.
- Druk uit te oefenen op de Syrische oppositie, inclusief het Vrije Syrische Leger, en de Syrische Koerden om te komen tot een politieke overeenkomst over het bestuur van op ISIS heroverde gebieden.
- Het mandaat van UNAMI in Irak te versterken en te verzoeken gericht te rapporteren over (het voorkomen van) wraakoefeningen tegen burgerbevolking bij herovering op ISIS en respecteren van het recht op veilige terugkeer van ontheemden.

2. Een geloofwaardige strategie om burgers te beschermen

De Nederlandse regering motiveert deelname aan de strijd tegen ISIS met verwijzing naar de "ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten in Irak en Syrië" door ISIS. Het kabinet houdt daarbij nadrukkelijk de optie van een "militaire inzet in Syrië" open. Dat roept tenminste twee vragen op:

- a. Hoe kan het dat er aanvankelijk geen volkenrechtelijk mandaat voor militair ingrijpen in Syrië bestond terwijl nu artikel 51 als rechtsgrond wordt aangevoerd? Los van de vraag of een ruime interpretatie van artikel 51 geen gevaarlijke precedentwerking kan hebben nu inmiddels 35 militaire groeperingen in 15 verschillende landen geaffilieerd zijn met ISIS, moet geconstateerd worden dat de regering van Syrië van meet af aan "*unwilling and unable*" is geweest om ISIS-aanvallen vanuit Syrië op Irak te voorkomen.
- b. Op welke wijze zal een militaire bestrijding van ISIS in Syrië bijdragen aan de Nederlandse inzet die gericht is op "het voorkomen en beëindigen van (...) schendingen en het beschermen van de burgerbevolking", gegeven het feit dat de meest ernstige schendingen en de meeste burgerslachtoffers veroorzaakt worden door het Syrische regeringsleger?

De grond voor deelname aan de strijd tegen ISIS verliest aan geloofwaardigheid indien niet ook nadrukkelijk onderzocht wordt onder welke voorwaarden en op welke wijze er einde gemaakt kan worden aan de gerichte luchtaanvallen door het Syrische regeringsleger op de bevolking van Syrië,

ondermeer met gebruikmaking van vatenbommen. De Nederlandse regering zou daarom ten minste en zo mogelijk in samenwerking met gelijkgezinde landen:

- Onderzoek moeten (laten) doen naar de juridische grondslag voor, de politieke haalbaarheid van en de militair-operationele randvoorwaarden voor effectieve militaire acties die zich enkel (!) richten tegen de illegale luchtaanvallen tegen burgers door het regime van Assad. Dit onderzoek zou bijvoorbeeld de haalbaarheid en de impact kunnen onderzoeken van het militair onklaar maken van *airstrips* die het regime gebruikt voor luchtaanvallen tegen burgerdoelen dan wel het instellen van een (beperkte) *no-fly zone*.

Een dergelijk onderzoek kan ook duidelijk maken onder welke voorwaarden met een beroep op het noodzakelijkheidbeginsel op humanitaire gronden kan worden ingegrepen in Syrië, ook als daarvoor, vanwege een blokkerende Veiligheidsraad, een adequate volkenrechtelijke basis ontbreekt. Het moet dan wel vast staan dat een dergelijk ingrijpen effectief bijdraagt aan het verlichten van het humanitair lijden in Syrië en kan bijdragen aan een politieke oplossing op lange termijn.

3. Minimaliseren van de risico's voor burgerbevolking van anti-ISIS bombardementen en het optreden van lokale bondgenoten

Daarnaast dient de internationale coalitie tegen ISIS zelf de normen van internationaal humanitair recht en mensenrechten te respecteren en dat ook te vragen van de lokale bondgenoten in de bestrijding van ISIS. Het mag bij voorbeeld in Irak niet zo zijn dat het Irakese leger, de Koerdische Peshmerga of shi'itische milities evenzeer een bedreiging vormen voor de soennitische burgerbevolking als ISIS voor de religieuze en etnische minderheden.

PAX heeft ook zorgen over de bedreiging van de veiligheid van burgers die van het optreden van de internationale coalitie tegen ISIS en haar lokale bondgenoten zelf uit gaat. Het kabinet stelt weliswaar dat bombardementen op ISIS met precisiewapens uitgevoerd worden en al eerder stelde het kabinet dat geen of nauwelijks burgerslachtoffers te betreuen zijn. Syrische mensenrechtenorganisaties hebben echter wel degelijk burgerslachtoffers van de luchtaanvallen gerapporteerd. Bij de internationale coalitie ontbreekt het aan een duidelijk monitoringsysteem van burgerslachtoffers, naar het voorbeeld van de militaire operaties van ISAF dat in Afghanistan een *Civilian Casualty Tracking Cell* (CCTC) had ingesteld. Het voorkomen van burgerslachtoffers is niet alleen een morele plicht; het voorkomt ook dat de militaire operaties de voedingsbodem voor ISIS versterken.

PAX dringt er daarom op aan dat Nederland zich in coalitieverband sterk maakt voor :

- Druk uit te oefenen op de Irakese centrale regering en de Koerdische regionale regering om wraakoefeningen tegen soennitische burgers te voorkomen.
- Het vermijden van het gebruik van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden en coalitiepartners, waaronder de VS, maar ook Irakese regeringstroepen en Peshmarga op te roepen een zelfde normatief kader te volgen.
- Richtlijnen rond het gebruik van explosieve wapens in bevolkte gebieden openbaar te maken en in elk geval als Nederland te laten zien hoe dit risico voor de burgerbevolking beperkt wordt.
- De gevolgen, zowel het behaalde militaire voordeel als eventuele civiele nevenschade van haar handelen zorgvuldig te monitoren en openbaar te maken en daartoe voor alle militaire handelingen van de internationale coalitie een *Civilian Harm Tracking Cell* te installeren.

Er bij de VS en andere coalitielanden op aan te dringen onder geen beding clustermunitie te gebruiken en andere coalitieleden conform de verplichting in de *Convention on Cluster Munition* (CCM) vragen dat ook niet te doen.

Deze policy brief is een publicatie van PAX

Voor verdere informatie :

Jan Jaap van Oosterzee

Senior Advisor Public Affairs Middle East

Mob +31 (06) 4898 1486

Email vanoosterzee@paxforpeace.nl