

Dayton 25 jaar later: een pijnlijke impasse

Robert van den Toorn

Dit jaar herdenken we dat 25 jaar geleden de Dayton-overeenkomst werd ondertekend waarmee een formeel einde werd gemaakt aan de gewapende conflicten in Bosnië-Herzegovina (BiH). Dayton maakte een eind aan het bloedvergieten, mede door de creatie van de Republika Srpska (RS), maar veroordeelde de ideologie van het etnisch Servisch nationalisme niet. Dayton belette de Bosnisch-Servische nationalisten niet om een *culturcide* uit te voeren en eerder uitgevoerde genocides zelfs te ontkennen. De autochtone etnografie en de herinnering aan lokale Kroatische, Bosnische en andere identiteiten werden sinds Dayton in de RS vernietigd. Ook nu, aan de vooravond van 25 jaar Dayton, klinken in Bosnië-Herzegovina nog steeds Servisch-nationalistische en separatistische geluiden uit de mond van de Poetin-adept Milorad Dodik, het Bosnisch-Servische lid van het driehoofdig presidentschap van BiH. Dodiks hang naar een herstel van een Groot-Servië kan als een serieuze bedreiging worden beschouwd voor de broze vrede en samenwerking zoals voorzien in het Dayton-akkoord.

Volgens het internationaal recht vormt elke handeling, ongeacht of deze plaatsvindt in een tijd van oorlog of vrede, die wordt gepleegd met de bedoeling een nationale, etnische, raciale of religieuze groep geheel of gedeeltelijk te vernietigen, een misdaad van genocide. Eén van de onuitgesproken misdaden betreft de verdrijving van Kroaten, Bosniërs en anderen uit het grondgebied van de Republika Srpska, met name uit de regio rond Banja Luka, waaruit Dodik afkomstig is. Op 5 augustus 1992 werd de foto van Fikret Alic achter een prikkeldraad in het Trnopolje-kamp wereldnieuws en realiseerde de wereld zich wat er gebeurde in het noordwestelijke deel van BiH, Bosanska Krajina. Het kamp in Trnopolje werd door het Servische gemeentebestuur van Prijedor als een veilige plaats voor Bosniërs en Kroaten aangeduid. Tussen 1992 en 1995 werd meer dan 90 procent van de Kroaten en Bosniërs verdreven uit Bosanska Krajina.

De Servische regering had deze etnische zuivering voorbereid om zijn uiteindelijke doel te realiseren: de creatie

van Groot-Servië. De inauguratie van Slobodan Milosevic in 1991, markeerde het begin van de realisatie van het Groot-Servische project, opgesteld door de Servische Academie van Wetenschappen. Dit zogenaamde RAM-plan anticipeerde op de bewapening van inwoners die zichzelf als Serviërs beschouwden en op de militaire en politieke opname van Servische gebieden in BiH. Dit door de oprichting van illegale en ongrondwettige Servische autonome regio's en de militaire of politieke overnames van gemeenten. Het belangrijkste doel was dat alle Serviërs in één land zouden leven. Het belangrijkste voordeel van Servië was dat het de totale strijdmacht van voormalig Joegoslavië, dus ook in Bosnië-Herzegovina, controleerde. De Servische troepen en bezetters voerden systematische etnische zuiveringen uit; ze doodden op barbaarse wijze burgers om hen bang te maken en om niet-Serviërs aan te moedigen massaal te vluchten. Het RAM-plan omvatte een systeem van concentratie- en detentiekampen in heel BiH.



De Servische president Slobodan Milosevic, president Alija Izetbegovic van Bosnië-Herzegovina en de Kroatische president Franjo Tudjman tekenen het akkoord van Dayton in 1995. Het akkoord maakte een einde aan de Bosnische oorlog (foto: U.S. Air Force/Staff Sgt. Brian Schlumbohm/Wikimedia Commons)

EEN VERGETEN ZUIVERING

De Banja Luka-regio in Bosanska Krajina had een strategische (centrale) positie in het Groot-Servische project. Na de oprichting van de autonome (Servische) regio Bosanska Krajina in 1991 verspreidde de terreur zich van bovenaf in Banja Luka, mogelijk gemaakt door nieuwe wetgeving inzake werkgelegenheid en huisvesting voor niet-Serviërs. Posities op alle economische, culturele, wetenschappelijke en openbare terreinen werden uitsluitend aan Serviërs toegekend.

Niet-Serviërs werden verplaatst naar kleinere flats in de buitenwijken van Banja Luka. Bijna alle niet-Serviërs, maar ook Serviërs die met niet-Serviërs waren getrouwd, verloren hun baan. Na de verkiezingen in 1991 werd Banja Luka uitgeroepen tot Servische stad. In 1992 woonden er nog ongeveer honderdduizend niet-Serviërs in Banja Luka, maar de lokale autoriteiten begonnen met het in beslag nemen van appartementen om de mensen bang te maken. In dat jaar vluchtten veel burgers naar Kroatië en West-Europa. Mensen werden systematisch

verdreven en moesten documenten ondertekenen dat ze 'vrijwillig' vertrokken. Ook moesten ze een vergoeding betalen voor die toestemming met een emigratievergunning. De rooms-katholieke bisschop Komarica bleef in zijn residentie om de overgebleven Kroaten te ondersteunen. De autoriteiten noemden het een handeling in 'capillaire vorm': een geleidelijke uitzetting, bijgestaan door verschillende particuliere agentschappen en instellingen zoals de Vluchtelingencommissie in Banja Luka en het Rode Kruis.

Alleen al in april en mei 1992 verlieten meer dan vijfduizend burgers Banja Luka. Tot oktober 1994 werden 44.135 mensen verdreven uit het gebied. De laatste uitzettingen vonden plaats in 1995. Een nieuw probleem in het voorjaar van 1995 was dat de Kroatische grenspolitie mensen belette de grens over te steken. Door tussenkomst van de burgemeester van Davor was de Kroatische regering bereid te helpen. Tussen 1 juni en 14 augustus konden 614 personen de rivier oversteken. Vol-

gens het rapport van de VN-commissie van deskundigen (VN-resolutie 1992-780) werden systematisch ongeveer driehonderd concentratiekampen opgericht om militairen en burgers op te vangen. In deze kampen was vanaf 1992 sprake van systematische massaverkrachting van vrouwen. In het Banja Luka-gebied waren enkele tientallen kampen.

OPERATIE STORM

Al deze gebeurtenissen vonden plaats voorafgaand aan de Kroatische militaire operatie Storm die duurde van 4 tot 7 augustus 1995. Het is daarom een verkeerde voorstelling van zaken om te beweren dat de verdrijving van Kroaten en Bosniërs uit Banja Luka en zijn omgeving, zoals de Serviërs dat doen, werd veroorzaakt door Operatie Storm. De Serviërs die Kroatië verlieten vanwege Operatie Storm, vonden onderdak in de verlaten dorpen onder Servische controle. Het merendeel van de voortvluchtige Serviërs weigerde echter daar te gaan wonen en werden naar Servië overgebracht, waar de autoriteiten probeerden hen naar Kosovo te verplaatsen.

Opgemerkt kan worden dat er nog een grote verdrijving plaatsvond in de regio rond Banja Luka, die begon op 14 augustus 1995 en elf dagen duurde. Gedurende deze dagen werden 15.740 personen het land uitgezet.¹ Deze massale uitzetting vond plaats onmiddellijk nadat Operatie Storm was beëindigd. Het is daarom niet onaannemelijk dat er sprake is geweest van een soort actie- en reactiepatroon. De massale uitzetting werd op 'humane wijze' georganiseerd door het Internationale Comité van het Rode Kruis, in overeenstemming met de richtlijnen die op 13 augustus 1995 in Genève werden overeengekomen.

Volgens de volkstelling van 1991 woonden er 143.079 mensen in het Banja Luka-gebied: 10,97 procent waren Kroaten.² Zoals vermeld in het rapport van de VN-rapporteur van 21 april 1995 leefden in 1991 in het (grote) bisdom Banja Luka ongeveer 80.000 katholieken, in april 1995 slechts 6500. We mogen niet vergeten dat, hoewel er in het Banja Luka-gebied geen gewapend conflict was, een groot aantal Kroaten, Bosniërs en anderen uit hun huizen en geboorteplaatsen werd verdreven. De autochtone etnografie en de herinnering aan lokale

Kroatische, Bosnische en andere identiteiten werden de afgelopen 25 jaar in de Republika Srpska en Banja Luka en omgeving vernietigd. Alle straatnamen, schoolnamen en plaatsnamen die niet voldoende Servisch waren, zijn gewist.

De waarheid over deze tragische en verontrustende gebeurtenissen is de afgelopen 25 jaar methodisch onderdrukt en voor het publiek verborgen gehouden. Het onderwerp was onwenselijk geworden, vooral onder politici, zowel lokaal als internationaal. Historische feiten werden



Dodiks hang naar een herstel van een Groot-Servië kan als een serieuze bedreiging worden beschouwd voor de broze vrede en samenwerking zoals voorzien in het Dayton-akkoord. Afgebeeld staat Milorad Dodik, zwaaiend met een vlag op de nationale feestdag van het Republiek Srpska (2016) (foto: Stanisic Vladimir/Shutterstock.com)

verzonnen, waaronder dat Kroaten en Bosniërs de Banja Luka-regio vrijwillig hebben verlaten en niemand hen gedwongen heeft om weg te gaan. De mondiale media negeerden deze gebeurtenissen de afgelopen decennia meestal, omdat deze lokale problemen niet ingrijpend genoeg waren.

DAYTON EN HET RECHT OP TERUGKEER

In dit perspectief is het nodig om te spreken over de naoorlogse jaren waarin tienduizenden machteloze mensen het recht werd ontzegd om naar hun huizen en woonplaatsen terug te keren. In bijlage 7 van het Dayton-akkoord is bepaald dat alle personen het recht hebben en de mogelijkheid moeten hebben om naar hun vaderland terug te keren. Van een dergelijke terugkeer is in de Republika Srpska nauwelijks sprake. Volgens statistieken van de kanselarij van het aartsbisdom Vrhbosna waren er in 1991 92.319 geregistreerde katholieke gelovigen

(Kroaten) in het aartsbisdom, eind vorig jaar waren er slechts 2904 geregistreerde katholieken. Statistieken tonen aan dat er een scherpe daling was tussen 1991 en 2000 en een gestage daling vanaf 2001. De conclusie is duidelijk: zelfs als we rekening houden met de secularisatie, bewijzen de statistieken dat er geen substantiële terugkeer van katholieken naar de RS heeft plaatsgevonden. In het gebied van Podrinje, waar ook de regio Srebrenica ligt, werd de gehele Bosnische bevolking van rond de 165.000 mensen verdreven. Volgens de (niet gepubliceerde) volkstelling van 2013 zijn mogelijk ongeveer 15.000 mensen teruggekeerd. Dezelfde conclusie geldt dus ook voor de Bosniërs in RS: van terugkeer is nauwelijks sprake.

Nu, 25 jaar later, wordt de oorlog in de Republika Srpska nog steeds voorgesteld als een kwestie van 'bevrijding en verdediging' en als een heroïsche daad in de strijd tegen 'oude vijanden van de Serviërs'. Het Dayton-akkoord heeft niet geleid tot een intrinsieke vrede en solidariteit tussen de drie volkeren in de Republika Srpska. De overgrote meerderheid ontkent dat genocide een doel was, maar beschouwt het als een gevolg van oorlog en niet dat het werd georganiseerd met als doel om een etnisch gezuiverd gebied in Bosnië te creëren, waar degenen die zichzelf als Serviërs beschouwden zouden leven en een gezagspositie zouden bekleden. De mensen zijn ervan overtuigd dat de oorlog werd gevoerd voor afscheiding en om de Serviërs in Bosnië met het Servische moederland te verenigen. Ze negeren bijvoorbeeld het feit dat in Srebrenica ongeveer achtduizend mensen zijn omgekomen en vele tienduizenden mensen zijn verdreven uit Banja Luka en omgeving.

Het tegenwerken van mensen die wilden terugkeren werd veroorzaakt door een gebrek aan politieke wil bij de verantwoordelijke autoriteiten in de Republika Srpska, het gebrek aan hulp bij de wederopbouw van verwoeste huizen, een gebrek aan financiering voor de noodzakelijke infrastructuur en een gebrek aan banen. Een van de grootste problemen was hoe voormalige eigendommen weer teruggekregen konden worden. Daarvoor diende authentieke documentatie, waaruit de eigendom blijkt, te worden overgelegd waarna het bureau van de internationale gemeenschap een document kon afgeven. Dat proces duurde maanden en soms jaren. Wanneer het document uiteindelijk was afgegeven, moest de oorspronkelijke eigenaar de actuele gebruikers van het pand nog zien te verwijderen. De vertragingen in dit teruggaveproces waren aanzienlijk. Volgens statistieken van het Ministerie van Vluchtelingen en Ontheemden van de Republika Srpska zijn er tussen half juni 1997 en december 2000 15.648 claims ingediend en zijn de oorspronkelijke eigenaars naar slechts 1050 huizen en appartementen

daadwerkelijk teruggekeerd. De meeste teruggevorderde huizen en appartementen werden opzettelijk verwoest door degenen die ze in bezit hadden genomen.

Al in 2004 schreef Margaret Thatcher, de voormalige premier van het Verenigd Koninkrijk, in een artikel in *Skolska Knjiga* dat er in het Dayton-akkoord "teveel ruimte is voor de Bosnische Serviërs, die ook dit probleem hebben veroorzaakt (...) cruciaal punt van die overeenkomst is de terugkeer van vluchtelingen naar hun huizen mogelijk te maken (...) de autoriteiten van de RS zijn vastbesloten gebleven om te voorkomen dat leden van minderheidsgemeenschappen terugkeren."³ De Amerikaanse staatssecretaris Holbrooke, de geestelijk vader van de Dayton-overeenkomst, verklaarde ooit dat de overeenkomst "zo was gemaakt dat ongeveer iedereen er even ongelukkig mee is."

NIET-FUNCTIONERENDE STAATSSTRUCTUUR

Het akkoord van Dayton creëerde - zoals de geschiedenis laat zien - een niet-functionele structuur van één land met twee entiteiten en drie volkeren.⁴ Eén van de resulterende problemen is dat de kleine minderheid van Kroaten die in de RS leeft niet functioneert als een *constituency*, zoals geïmpliceerd door de in de Dayton-overeenkomst gecreëerde 'staatsstructuur'. De drie etnische groepen, Bosniërs, Kroaten en Serviërs, moeten gelijkelijk vertegenwoordigd zijn in alle politieke en gerechtelijke organen. Hier moeten we het probleem van de verdreven en niet teruggekeerde Kroaten (en Bosniërs) in de RS onder ogen zien.

Veroorzaakt door een gebrek aan steun van de Kroatische autoriteiten, bestaat er geen echte constituency voor Kroaten in de RS, hetgeen tot gevolg heeft dat de Kroatische belangen in de politieke organen worden vertegenwoordigd door Kroatische afgevaardigden die behoren tot de regerende (Servische) partijen in de Republika Srpska. Het lijkt erop dat deze partijconnectie, met de voordelen die de afgevaardigden daaruit verkrijgen, belangrijker voor hen is dan de belangen van de Kroaten. Tot 2015 werden slechts twee vertegenwoordigers van de lijst van Kroatische politieke partijen gekozen in de Nationale Vergadering van de RS. De andere tien waren afkomstig van één van de Servische partijen. In de regering van de RS waren er in dezelfde periode elf Kroatische ministers, waarvan slechts drie lid waren van Kroatische politieke partijen. Dezelfde trend is waarneembaar in de volksvertegenwoordiging van de RS.

De insitutionele problemen zorgen, eigenlijk al sinds Dayton, voor politieke impasses. De verkiezingen van oktober 2018 brachten hierin geen grote veranderingen. De zittende hoge vertegenwoordiger van Bosnië-Herzogo-



Op 3 december 2018 kondigde de secretaris-generaal van de NAVO aan dat Bosnië-Herzegovina op korte termijn zou worden uitgenodigd om een jaarlijks nationaal actieplan voor toetreding tot de NAVO op te stellen. Afgebeeld staat Secretaris-Generaal van de NAVO Jens Stoltenberg (2015) (foto: Nazar Gonchar/Shutterstock.com)

vina, Valentin Inzko, verklaarde in een interview dat één van de onopgeloste problemen in het Dayton-akkoord de (blijvende) retoriek is van de nationalistische Alliantie van Onafhankelijke Sociaal-Democraten (SNSD) in de Republika Srpska om het idee van een Groot-Servië te verwezenlijken.⁵ Die SNSD van premier Miroslav Dodik blokkeerde het werk van het parlement na de verkiezingen van 2018 en vervolgens het deblokken met de toetreding van de partij tot de ministerraad.

DWARSBOMEN VAN HET WESTEN

Op 3 december 2018 kondigde de secretaris-generaal van de NAVO aan dat Bosnië-Herzegovina op korte termijn zou worden uitgenodigd om een jaarlijks nationaal actieplan voor toetreding tot de NAVO op te stellen. Na een impasse van tien maanden slaagden de drie leden van het multi-etnische voorzitterschap van Bosnië-Herzegovina er op 20 augustus 2019 niet in om de impasse te doorbreken vanwege diepe verdeeldheid over de mo-

gelijke toetreding tot de NAVO. Dodik zei: “Zolang ik lid ben (van het voorzitterschap), zal er niet gestemd worden voor een jaarlijks actieplan.”⁶

De leider van de Bosnische-Serviërs lijkt het beleid van het Kremlin te steunen om de uitbreiding van de NAVO in de Balkan te dwarsbomen. Het parlement van Bosnië-Herzegovina kwam na de toetreding van SNSD tot de ministerraad voor het eerst bijeen in november 2019. Enkele maanden later al, in februari 2020, namen de spanningen toe toen het Constitutionele Hof oordeelde dat niet-opgeëiste landbouwgrond eigendom is van de centrale staat en niet van de Republika Srpska. De RS heeft een termijn van zestig dagen gekregen om het besluit in te trekken. Dodik reageerde door te zeggen “Vaarwel Bosnië, welkom exit (van de Republika Srpska, red.)” en kwam met een voorstel voor een wet inzake de verkiezing van rechters van het Constitutionele Hof van Bosnië-Herzegovina, waarbij de internationale rechters worden ver-



Met het aantreden van president Biden is een hardere opstelling tegen Dodik waarschijnlijk en komt er een einde aan een gematigder opstelling van de Trump-administratie tegenover de Groot-Servische aspiraties. Afgebeeld staat de nieuwe Amerikaanse president Joe Biden (2020) (Trevor Bexon/Shutterstock.com)

vangen door binnenlandse. Hij dreigde de besluitvorming in alle instellingen van het land te blokkeren. Dat doet hij inmiddels en blijft dat volhouden totdat het wetsvoorstel is aangenomen en de buitenlandse rechters zijn uitgesloten. De VS en de EU hekelden de blokkade. In een interview met RFE/RL op 23 april 2020 matigde Dodik zijn standpunt enigszins door te stellen dat afscheiding niet op zijn agenda staat, maar dat hij alleen meer autonomie wil voor de Bosnische Serviërs.

Met het aantreden van president Biden is een hardere opstelling tegen Dodik waarschijnlijk en komt er een einde aan een gematigder opstelling van de Trump-administratie tegenover de Groot-Servische aspiraties. Te verwachten valt dat een Biden-administratie een andere aanpak van het Kremlin zal laten zien en zal trachten zijn invloed op het westen van de Balkan te vergroten. Voor Dodik is het een vraag hoe hard de Biden-administratie Dodiks dominantie in Bosnië zal trachten terug te dringen. Misschien zou de nieuwe president van de Verenigde Staten weleens catastrofaal kunnen zijn voor de aspiraties van Dodik als de nieuwe president Amerika internationaal opnieuw op de kaart zou willen zetten.

Wat te concluderen na 25 jaar Dayton? De ondertekenaars waren er allemaal even ongelukkig mee. In de

overeenkomst werd teveel ruimte gegeven aan de Bosnische-Serviërs. Dayton heeft ook de opkomst mogelijk gemaakt van een antiwesterse kracht: Dodik, een aanhanger van het beleid van het Kremlin die uitbreiding van de NAVO op de Balkan zal proberen te voorkomen. Om over de terugkeer van vluchtelingen nog maar te zwijgen, die zouden een (hypothetische) Groot-Servische droom in de weg kunnen staan.

Robert van den Toorn studeerde volkenrecht, filosofie en islamologie. Tussen 1981 en 1986 was hij lid van de Tweede Kamer voor het CDA. Sinds de jaren '90 komt hij elk jaar in Banja Luka voor ontmoetingen met de Kroatische (rooms-katholieke) bisschop. In Banja Luka sprak hij ook met de Bosnisch-Servische leider Milorad Dodik.

Wilt u reageren?

Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. Right to a home, edited by B. Pek, Slobodan Lang. Osijek, Studio, HS Internet, 2011.
2. Report Special UN Rapporteur T. Mazowiecki
3. Zagreb 2004, p.265-266
4. Dr R Kuzmanovic: Proceedings of the Dayton-Paris Agreement Congress, Mostar, 2005, p.33.
5. Trouw, 3 oktober 2018.
6. Associated Press Belgrade 20 augustus 2019