

Reactie op aanvullende artikel 100 brief Nederlandse Bijdrage aan de Strijd tegen ISIS in Syrië en Irak

In deze policy brief reageert PAX op de aanvullende artikel 100-brief over de Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS. De afgelopen maanden heeft PAX zich meerdere malen uitgesproken tegen het bombarderen van ISIS in Syrië. De aanvullende artikel 100 brief verandert niets aan deze positie. In deze policy brief reageren we op de voorgestelde intensivering van de Nederlandse bijdrage in den brede.

1. Algemeen: Het "samenspel van middelen" laat de bredere dynamiek die ISIS versterkt ongemoeid

De regering wil met "een samenspel van middelen" ISIS bestrijden maar laat de bredere dynamiek die ISIS versterkt ongemoeid. Dat is naar het oordeel van PAX een fatale misvatting.

PAX pleit voor een Syria-first benadering in plaats van de ISIS-first benadering die in de artikel 100 brief centraal staat. Voor een effectieve bestrijding van ISIS moet er eerst een politieke oplossing komen voor de oorlog in Syrië. De kortste route naar het ISIS-bolwerk in Raqqa loopt via Genève. Daarom moeten de onderhandelingen over een politieke oplossing voor Syrië alle prioriteit krijgen. De stagnatie in Genève maakt duidelijk dat het beëindigen van de bombardementen en belegeringen een voorwaarde vormt voor het op gang komen van de onderhandelingen. De bescherming van burgers tegen deze oorlogsmisdaden zou de voornaamste prioriteit van de internationale gemeenschap moeten zijn.

De artikel 100 brief gaat voorbij aan het gegeven dat ISIS niet de oorzaak van de crisis in het Midden-Oosten is maar het gevolg daarvan. Door gebrek aan veiligheid hebben burgers in Syrië en Irak voor hun bescherming toevlucht gezocht bij hun geloofsgemeenschappen of etnische groeperingen. Daarmee zijn ze ook vatbaarder geworden voor radicale, extremistische ideologieën als die van ISIS. Een geloofwaardig perspectief op een toekomst waarin veiligheid en respect voor burgerrechten meer verzekerd is via inclusief bestuur is cruciaal. Bij het ontbreken daarvan zal het "veelkoppig monster" steeds opnieuw, mogelijk in nieuwe gedaanten, de kop opsteken en steun vinden bij (vooral Soennitische) gemeenschappen.

De Nederlandse regering baseert zijn strategie op een geconstrueerde aanname dat er in Syrië twee separate conflicten gaande zijn waaraan op twee separate sporen gewerkt kan worden. Die aanname gaat echter voorbij aan de politieke realiteit. Het ongemoeid laten van de bredere dynamiek die ISIS versterkt

ondermijnt niet alleen een effectieve bestrijding van ISIS maar bemoeilijkt ook het realiseren van een politieke oplossing voor Syrië. ISIS-first zal daarom geen doorslaggevend positief effect hebben.

De regering heeft steeds twee randvoorwaarden verbonden aan deelname aan de bestrijding van ISIS in Syrië: een breed gedragen politieke strategie en een volkenrechtelijk mandaat. PAX maakt hierbij twee kanttekeningen:

- a. De doelbewuste obstructie van de onderhandelingen in Genève door een ongekeerde intensivering van Russische bombardementen en aanvallen van het Syrische regelingsleger onderstreept het virtuele karakter van “de breed gedragen politieke strategie.”
- b. Het beroep op collectieve zelfverdediging kan, gelet op de internationalisering van affiliatie met ISIS, een precedentwerking hebben. Libië zal de volgende testcase kunnen zijn. Collectieve zelfverdediging stelt ook strikte voorwaarden aan het militair geweldgebruik in Syrië. Over de naleving van deze in het volkenrechtelijk advies genoemde voorwaarden is de artikel 100 brief niet altijd eenduidig. Voorwaarden voor transparantie en verantwoording over de naleving ontbreken.

2. Syrië; doorbreek de belegering en ga over tot airdrops

De Franse minister van Buitenlandse Zaken Fabius onderkent dat het succes van de onderhandelingen in Genève afhankelijk is van “stopping shelling and starvation.”¹ Ook de Nederlandse regering zal deze voorwaarde ook onder ogen moeten zien. Stephen O’Brien, ondersecretaris generaal van de VN voor humanitaire zaken, meent² dat alle opties overwogen moeten worden voor het doorbreken van de impasse met betrekking tot de belegering en uithongering van steden en gebieden waar volgens onderzoek van PAX en het Syria Institute ruim 1 miljoen mensen creperen.³

De Amerikaanse onderminister voor de luchtmacht, Deborah Lee James stelde recentelijk: “*If we’re as-kerd to do it, we have the access, we have the people, we know how to do air drops*”⁴ De optie van voedseldroppings moet volgens PAX serieus onderzocht worden. Dat vergt een politiek besluit.

Voedseldroppings zijn eerst en vooral humanitair van groot belang maar is ook een krachtig politiek signaal. Het zet maximale druk op de onderhandelingen over toegang van voedselkonvoeien tot belegerde gebieden. Maar voedseldroppings geven ook een krachtig signaal af richting de Syrische bevolking en dragen bij aan het scheppen van de juiste voorwaarden voor onderhandelingen in Genève. Het beëindigen van bombardementen en belegeringen van de Syrische bevolking is uiteindelijk en onmiskenbaar ook van belang voor een effectieve bestrijding van ISIS.

¹ <https://www.middleeastmonitor.com/news/europe/23416-france-success-of-syria-peace-talks-hangs-on-ending-starvation-of-civilians>.

² <http://www.middleeasteye.net/news/what-hope-besieged-syrians-1918510347>.

³ www.siegewatch.org.

⁴ <http://www.marinecorpstimes.com/story/military/2016/01/16/air-force-secretary-us-ready-airdrop-aid-syria-if-asked/78845152>.

- PAX pleit er daarom voor dat de Nederlandse regering met gelijkgezinde landen binnen de VN een operationeel plan opstelt voor droppings. Nederland zou, in uiterste omstandigheden, indien binnen afzienbare tijd door de VN geen toegang verkregen wordt tot belegerde steden, samen met gelijkgezinde landen bereid moeten zijn om deel te nemen aan droppings.

3. Ontwikkel robuuste wederopbouwplannen in de gebieden die zijn veroverd op ISIS

In de strategie van de regering ontbreekt volgens PAX een cruciaal onderdeel: een robuust plan voor lokaal, inclusief bestuur en vredesopbouw voor de gebieden die worden heroverd op ISIS. De ervaringen in Irak en Syrië, denk aan Tel Abyad, laten zien dat na verdrijving van ISIS de spanningen tussen Koerdische en Arabische bevolkingsgroepen oplopen en kunnen leiden tot nieuw sektarisch geweld en etnische zuiveringen. Het bevorderen van responsief en inclusief civiel lokaal bestuur in bevrijde gebieden draagt effectief bij aan het winnen van vertrouwen onder de Soennitische gemeenschappen en daarmee aan de bestrijding van ISIS.

◆ PAX pleit voor een robuust plan voor lokaal bestuur en vredesopbouw dat de volgende componenten heeft:

- Maximale diplomatieke druk op en faciliteren van dialoog tussen (in Syrië) de verschillende oppositiegroepen, de Koerdische YPG en gemeenschapsleiders en (in Irak) de KRG, de centrale regering en lokale autoriteiten en gemeenschapsleiders, om te komen tot een gezamenlijke overeenkomst over machtsdeling, inclusief bestuur en het voorkomen van escalatie.
- Substantiële financiële en technische ondersteuning voor het ontwikkelen van inclusief lokaal bestuur en het herstellen van basisvoorzieningen.
- Ondersteuning om direct eerste stappen op weg naar een transitional justice systeem, om daarmee wraakacties en straffeloosheid te voorkomen
- Plannen voor veilige terugkeer van ontheemden.

4. Voorkom en verantwoord burgerslachtoffers en civiele schade

Het Internationaal Humanitair Recht stelt voorwaarden aan het gebruik van militair geweld. De artikel 100 brief laat zien dat de Nederlandse regering een uiterste inspanning wil verrichten om burgerslachtoffers te voorkomen. PAX waardeert dat Nederland contact zal onderhouden met NGO's en relevante informatie van deze NGO's die onderzoek doen naar burgerslachtoffers, zal delen met de coalitiepartners. Dat is prijzenswaardig maar niet voldoende.

Nederland opereert in een coalitie die onvoldoende inspanningen levert om civiele schade en burgerslachtoffers voldoende en transparant te verantwoorden. Volgens AirWars geeft Nederland, ook in vergelijking met coalitiepartners “schokkend weinig” informatie over luchtaanvallen op ISIS⁵. Dit is niet enkel moreel en juridisch van belang. Burgerslachtoffers versterken de propaganda en rekruteringkracht van ISIS. Een publieke verantwoording van de zorgvuldigheid waarmee militair geweld wordt ingezet zou ook onderdeel moeten zijn van de ‘positive messaging’ activiteiten die de militaire successen aan de bevolking over brengt. PAX ziet in de hoge aantallen burgerslachtoffers als gevolg van Syrische en Russische bombardementen een extra strategisch argument voor meer transparantie en verantwoording. PAX doet daarom drie concrete voorstellen:

- ◆ PAX roept de regering op het gebruik van explosieve wapens met wide area effect in dichtbevolkte gebieden te voorkomen.⁶ In 2014 riep Ban Ki-moon staten op om informatie over het gebruik van explosieve wapens beschikbaar te stellen en good practices te delen. Dit zou kunnen bestaan uit “(...) *standing or operation-specific policies, rules of engagements, standards or other guidance.*”⁷ Een verhoogde terughoudendheid rondom doelselectie in dichtbevolkte gebieden zou een voorbeeld van good practice kunnen zijn, maar ook het uitsluiten van explosieve wapens met wide area effect als wapenkeuze in dichtbevolkte gebieden. PAX bepleit dat de regering gehoor geeft aan de oproep van de VN Secretaris Generaal.
- ◆ PAX vraagt de regering om zelf grotere transparantie te betrachten over luchtaanvallen op ISIS. Daarnaast moet Nederland het voortouw nemen voor het instellen van een Civilian Harm Tracking Cell⁸ voor de internationale coalitie. Civilian harm tracking moet een proces omvatten waarbij militairen data verzamelen en analyseren over de civiele schade veroorzaakt door hun operaties. De inzichten moeten vervolgens gebruikt worden voor toekomstige operaties. De gegevens moeten ook gebruikt worden voor publieke verantwoording van civiele schade en de erkenning en compensatie van slachtoffers.⁹ De coalitie rapporteert met een opmerkelijke nauwkeurigheid over de schade aan ISIS doelen en het aantal gedode ISIS strijders. Het moet ook mogelijk zijn over civiele schade te rapporteren. Dat vergt een politiek besluit.
- ◆ PAX pleit er voor dat Nederland afziet van bombardementen op kritieke infrastructuur en doelen waarbij grote ecologische schade en acute en chronische gevolgen voor de volksgezondheid optreedt. Indien deze doelen een militair belang hebben en toch worden aangevallen, moet Nederland doelwitinformatie zo snel mogelijk overdragen aan relevante VN-organisaties zodat in de wederopbouwfase direct onderzoek en reconstructie kan plaatsvinden en waar nodig burgers kunnen worden voorgelicht over mogelijke risico's.

⁵ <http://www.nrc.nl/next/2016/02/05/nederland-relatief-vaag-over-luchtoorlog-in-irak-1584021>.

⁶ Hoe groot de gebieddekkende werking van explosieve wapens is wordt bepaald door de zwaarte van de explosieve lading, het gebruik van meerder explosieven binnen korte tijd en de precisie van het gekozen wapensysteem. Zie ook: ICRC, “Explosive Weapons, Humanitarian, legal, technical and military aspects”, beschikbaar op: <https://www.icrc.org/en/document/explosive-weapons-populated-areas-humanitarian-legal-technical-and-military-aspects>.

⁷ UN Secretary General's note verbale, *to make available information on practice and policy that governs or places limits on the use by armed forces of explosive weapons with wide area effects in populated areas.* Volgens Ban Ki-moon, *it will be beneficial to compile these practices and policies "with a view to establishing stronger standards in this area."* ref. OCHA/NV/188/2014 of 1 Oktober 2014.

⁸ Zie http://civiliansinconflict.org/uploads/files/publications/ISAF_Civilian_Harm_Tracking.pdf voor een rapport over de meerwaarde van een dergelijk mechanisme voor ISAF.

⁹ Zie bijvoorbeeld: *Acknowledge, Amend, Assist: Addressing Civilian Harm caused by Armed Conflict and Armed Violence*, Harvard Law School Human Rights Program and Action on Armed Violence, April 2015.

PAX vraagt de regering deze zorgen ook in de coalitie aan te kaarten en daarover terug te rapporteren aan de Tweede Kamer.

5. Irak; stel voorwaarden aan de steun aan de Koerdische Peshmerga in Irak

In 2015 heeft PAX op basis van haar onderzoeksrapport *After ISIS*¹⁰ gepleit voor een politieke strategie, inclusief een vredesopbouwplan, voor gebieden die worden terugveroverd op ISIS. Dit is o.a. nodig om Soennieten te verzekeren dat hun rechten niet opnieuw onder druk komen te staan na herovering door de coalitie. Helaas is dat wat nu in de praktijk werkelijkheid lijkt te worden. De VN brachten vrijdag 4 december het persbericht *Reports of abuses by Iraqi, Kurdish forces against Sunni Arabs increasing* naar buiten. Daarin stelt Cecile Pouilly, woordvoerder van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN, dat Soennitische Arabieren in Irak te maken hebben met ernstige mensenrechtenschendingen in op ISIS bevrijde gebieden. Zowel het Irakese leger als Koerdische troepen maken zich schuldig aan gedwongen uitzetting, ontvoering, plunderen en vernielen van eigendommen, illegale detentie en in sommige gevallen buitenrechtelijke executies. Dit is recentelijk wederom bevestigd in rapporten van Amnesty International en Human Rights Watch.¹¹ Binnenlandse ontheemden, veelal Soennitische Arabieren in de Iraakse provincies Ninewa, Anbar, Salah el Din en Kirkuk hebben totaal geen bewegingsvrijheid en worden in veel gevallen gedwongen verplaatst of de toegang belet naar veiligere gebieden te vluchten.

De partners in de strijd tegen ISIS begaan op grote schaal misdaden na de terugverovering van gebieden op ISIS. Er zijn zeer veel aanwijzingen voor actief beleid dat zich richt op het verdrijven van Soennieten uit met name de betwiste gebieden in Irak. Naar het oordeel van PAX zijn minimaal deze maatregelen noodzakelijk:

- ◆ PAX pleit voor een krachtige internationale monitoring missie in op ISIS veroverde gebieden. De missie moet toezien op en publiekelijk rapporteren over de terugkeer en de naleving van mensenrechten van achtergebleven en terugkerende bevolkingsgroepen. Een dergelijke missie is in eerste aanleg in Irak noodzakelijk maar zal op termijn ook in Syrië nodig zijn. De Nederlandse regering zou hiervoor op de kortst mogelijke termijn politieke initiatieven moeten ontplooiën.
- ◆ De in de artikel 100 brief geopperde plannen voor de bijdrage aan bewapening van de Peshmerga mogen niet plaatsvinden tot er politieke garanties worden afgegeven dat dergelijke misdaden niet langer zullen plaatsvinden, vluchtelingen vrijheid van beweging en toegang krijgen tot KRG en er afspraken zijn gemaakt voor een proces van politieke resolutie met betrekking tot de status van de betwiste gebieden in Irak (de Disputed Internal Boundaries areas of DIBs).

¹⁰ <http://www.paxforpeace.nl/stay-informed/news/after-isis-urgent-need-for-post-conflict-peacebuilding-in-iraq>.

¹¹ Amnesty International, "Banished and dispossessed: Forced displacement and deliberate destruction in northern Iraq", 20-01-2016 <https://www.amnesty.org/en/documents/mde14/3229/2016/en/>, en: Human Rights Watch, "Iraq: Possible War Crimes by Shia Militia - Sunnis Targeted in Muqadadiya after ISIS Attack" 31-01-2016 <https://www.hrw.org/news/2016/01/31/iraq-possible-war-crimes-shia-militia>

◆ In aanvulling daarop moet, voordat overgegaan kan worden tot het leveren van wapens aan de Peshmerga, er ook in het algemeen voldaan worden aan een aantal voorwaarden:

1. rigoureuze risicoanalyses op het gebied van mensenrechten en internationaal humanitair recht;
2. mitigerende maatregelen om risico's op mensenrechtenschendingen weg te nemen;
3. garanties dat goedgekeurde wapenleveranties onmiddellijk kunnen worden stopgezet indien bewezen is dat de wapens (zullen) worden gebruikt voor schendingen of dat ze worden overgedragen aan derde partijen;
4. initiatieven om de ontvangers van wapens de bijbehorende praktische kennis te verschaffen evenals ze bewust te maken van hun verplichtingen op gebied van mensenrechten en oorlogsrecht;
5. en garanties dat strijders die zich schuldig maken aan dergelijke schendingen niet meer mogen deelnemen aan gevechtshandelingen, en dat zij worden berecht.