

DE NACHT VAN DAYTON*

Over het bijna-mislukken van een onmogelijke vrede

Arthur ten Cate**

Afgepeigerd door de dagenlange onderhandelingen op de luchtmachtbasis Wright-Patterson keek de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Warren Christopher op van de tafel met een landkaart van Bosnië-Herzegovina. Het was zeven minuten over half vijf in de ochtend van zondag 19 november 1995 en Christopher keek rond naar de gezichten van zijn diplomaten team en van de vertegenwoordigers van de strijdende partijen in Bosnië. Zijn ogen ontmoetten die van Richard Holbrooke, zijn onderminister en speciale onderhandelaar voor het voormalige Joegoslavië. Ze hadden zojuist een vredesakkoord bereikt dat een einde zou moeten maken aan de bloedige burgeroorlog die sinds 1992 in Bosnië woedde. Maar de vrede zou maar 37 minuten duren.

Nadat de Bosnische moslim-regering het akkoord-in-spé had bezegeld door de strategische noordelijke stad Brčko aan de Servische president Milošević 'cadeau' te geven, had Holbrooke de Kroatische minister van Buitenlandse Zaken Mate Granić uitgenodigd om het aansluitende vredesfeestje mee te vieren. Ook de Bosnische president Izetbegović was nog uit bed gekomen om een glaasje Californische wijn te drinken. Maar hij had beter kunnen blijven liggen, want bij het zien van de 'definitieve' landkaart ontstak Granić - een rustige, aimabele chirurg uit West-Herzegovina - onmiddellijk in woede.

De leider van het Bosnische onderhandelings team, premier Haris Siladžić, had namelijk Kroatisch grondgebied in West-Bosnië weggegeven toen hij concessies deed om de hoofdstad Sarajevo voor de moslims te behouden. Dit was onacceptabel voor de Kroaten, die het gebied tijdens het zomeroffensief van 1995 met bloed, zweet en tranen hadden ingenomen. Buiten zinnen keerde Granić zich naar Siladžić. "Je hebt het land weggegeven dat wij hebben veroverd", schreeuwde hij en beende de kamer uit. Vervolgens begon het hele gezelschap te ruziën. Alle afspraken desintegreerden voor de ogen van de verbijsterde

* De gegevens uit dit artikel zijn ontleend aan: Laura Silber en Allan Little, *The death of Yugoslavia* (2e herziene druk; Londen 1996) en deel V van de bijbehorende en gelijknamige BBC-documentaire, die een aanvulling is uit 1996 van de in 1995 gemaakte en uitgezonden serie over de burgeroorlog in het voormalige Joegoslavië. Verder is gebruik gemaakt van artikelen over de vredesconferentie uit *de Volkskrant* van 25 november 1995 en uit *The Guardian* van 24 november 1995, alsmede van feitelijke gegevens uit *Keesings historisch archief* 49 (1995) en uit het *NRC Handelsblad* van 30 augustus 1995 en 21 en 22 november 1995.

** Arthur ten Cate is student journalistiek aan de RUG.

Amerikanen. Christopher en Holbrooke lazen elkaars gedachten: ze waren op de laatste dag van de vredesconferentie terug bij af.

Het voorspel

De Joegoslavische vredesconferentie van november 1995, gehouden in de Amerikaanse stad Dayton in Ohio, had zijn wortels in de hectische gebeurtenissen van de voorgaande zomer. Er was toen een reeks gebeurtenissen in gang gezet die leidde tot een verschuiving van de militaire machtsverhoudingen tussen de strijdende partijen en uiteindelijk tot de vredesconferentie in het Bob Hope Center op de Wright-Patterson luchtmachtbasis. Deze reeks van gebeurtenissen had aan de ene kant een internationaal-politiek, en aan de andere kant een binnenlands-militair karakter.

Enerzijds probeerden de Amerikanen na de val van de enclaves Srebrenica en Žepa (wat tevens de val was van de wankelende geloofwaardigheid van de internationale gemeenschap in Bosnië) een nieuwe politiek te formuleren, die moest leiden tot een evenwichtiger machtsbalans en een 'rechtvaardige vrede'. De eerste voorwaarde hiervoor was het aandraaien van de duimschroeven bij de Serven om hen tot concessies te dwingen. Eind augustus 1995 kreeg het Westen daartoe de gelegenheid. Toen een mortiergranaat op 28 augustus 37 mensen doodde op een marktplein in Sarajevo, kon het Witte Huis het startsein geven voor een omvangrijke luchtoorlog. Op 30 augustus begonnen gevechtsvliegtuigen van de NAVO bombardementen op Servische militaire stellingen. In vijf aanvalsgolven vernietigden zij kazernes, munitiefabrieken, commandocentra en radarinstallaties rond meerdere Bosnische steden. Het was de aanzet tot een systematische militaire campagne van twee weken, waarbij de *Snelle-Reactie-macht* van de Verenigde Naties het Servische geschut rondom Sarajevo beschoot en begin september zelfs kruisraketten werden ingezet tegen het luchtafweergeschut rond Banja Luka.

De bombardementen verzwakten de Bosnisch-Servische militaire positie en joegen hen angst aan. President Milošević van Servië, moe van de internationale sancties tegen zijn land en ongeduldig omdat zijn volksgenoten in Bosnië met hun koppigheid de oorlog rekten, kreeg hierdoor gedaan dat hij namens alle Serven over vrede mocht onderhandelen. De Amerikaanse afgezant Holbrooke had eindelijk een gesprekspartner met wie hij zaken kon doen.

Anderzijds was de militair-strategische situatie op het slagveld in september in het voordeel van de Servische tegenstanders veranderd. De Kroaten hadden begin augustus al afgerekend met de opstandige Servische Republiek Krajina op hun grondgebied en zetten hun veroveringstocht daarna in West-Bosnië voort. Tegelijkertijd deed het Bosnische regeringsleger een succesvolle uitbraak uit de Bihać-enclave in het noordwesten. Gezamenlijk veroverden zij ruim 3300 vierkante kilometer grondgebied en deden daarmee het jarenlange territoriale overwicht van de Serven in enkele weken teniet. Ondertussen dreven ze ook nog eens honderdduizenden Servische vluchtelingen voor zich uit. De situatie op het slagveld begon daardoor te lijken op de 49/51-procents grondgebiedverde-

ling uit een eerder vredesvoorstel van de internationale gemeenschap. De tijd was rijp om de vrede te bestendigen.

Richard Holbrooke reisde ondertussen heen en weer tussen de ex-Joegoslavische hoofdsteden om alle partijen rond de tafel te krijgen en een vredesconferentie te organiseren. Begin oktober, tijdens de inauguratie van de nieuwe Amerikaanse ambassadeur in Sarajevo, had hij een gesprek met president Izetbegović. De door Moslims gedomineerde Bosnische regering was het laatste obstakel op weg naar vrede, nu ze in een overwinningsroes verkeerde door de succesvolle veldtocht in het westen van de republiek. Holbrooke overtuigde Izetbegović ervan zijn offensief te staken voordat hij zijn prijzen door militaire overmoed weer zou verliezen. De volgende dag, op 5 oktober, kon president Clinton daarom een staakt-het-vuren aankondigen van zestig dagen. Aan het einde van deze periode zou door zogenaamde *proximity talks* een alomvattend vredesverdrag moeten zijn gerealiseerd.

Een hoopvol begin

De weg naar Dayton was hobbelig, maar toch waren alle strijdende partijen op 1 november aanwezig. Op de luchtmachtbasis kregen ze gescheiden onderkomens toegewezen, waartussen de internationale onderhandelaars heen en weer pendelden om ze op één lijn te krijgen. Deze tactiek was voor het eerst gebruikt in de geheime onderhandelingen tussen Israël en de Palestijnen in Oslo en had daar tot vergaande resultaten geleid. De Amerikanen wilden deze succesformule daarom ook toepassen op de Balkandelegeraties.

De moslims, Kroaten en Serven werden behandeld als verdachten, opgesloten in de kamertjes van het Bob Hope Center en onderworpen aan de *good cop, bad cop*-tactieken van het duo Christopher en Holbrooke. Het was een sluw spel van *Realpolitik*, waarbij de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken de partijen met fluwelen handschoenen aanpakte en zijn assistent ze intimideerde met zijn diplomatieke rugby van harde woorden en onverwachte woede-aanvallen. "Zet Holbrooke met ons in een kamer en je hebt zo een federaal Europa", zei een Europese diplomaat over diens stijl.

Drie weken duurde deze uitputtingsslag. Terwijl het buiten ijsig koud was, bleken Tudjman, de grote overwinnaar van de voorgaande zomer, en Milošević, de berekenende machiavellist, de meest schappelijke gesprekspartners. Samen ruimden ze dan ook het eerste obstakel naar vrede. Na een goed gesprek, schouder aan schouder op de parkeerplaats buiten het conferentiegebouw, losten ze het 'probleem Oost-Slavonië' op. Dit door rebellerende Serven bezette deel van Kroatië zou namelijk een *casus belli* kunnen zijn tussen de twee landen, als het leger van Tudjman zou besluiten het te heroveren. De beide presidenten bereikten een akkoord, waarbij het gebied onder internationaal bestuur zou komen, om uiteindelijk weer te worden opgenomen in de Kroatische staat.

De tweede stap was moeilijker. Het duurde tien dagen voordat de Amerikanen en Duitsers gezamenlijk de Kroaten en moslims zo ver kregen dat ze hun Federatie, gesloten in het voorjaar van 1994, werkelijk inhoud zouden geven.

Dit was noodzakelijk omdat deze entiteit een constitutionele bouwsteen zou worden van de ongedeelde Bosnische staat en dus van het vredesakkoord.

Vooraf de Bosnische regeringsdelegatie bleek onderling sterk verdeeld, een eigenschap die ook later vooruitgang vaak in de weg zou staan. Premier Siladžić en minister van Buitenlandse Zaken Sacirbey hadden vrijwel onafgebroken ruzie, terwijl de zwijgzame Izetbegović een koppige en ongrijpbare man bleek te zijn. Toen de tijd was gekomen om te gaan onderhandelen over de grenzen tussen de Moslim-Kroatische Federatie en de Republika Srpska, hadden de Amerikanen met hen dan ook het meest te stellen.

Het trekken van de binnengrenzen

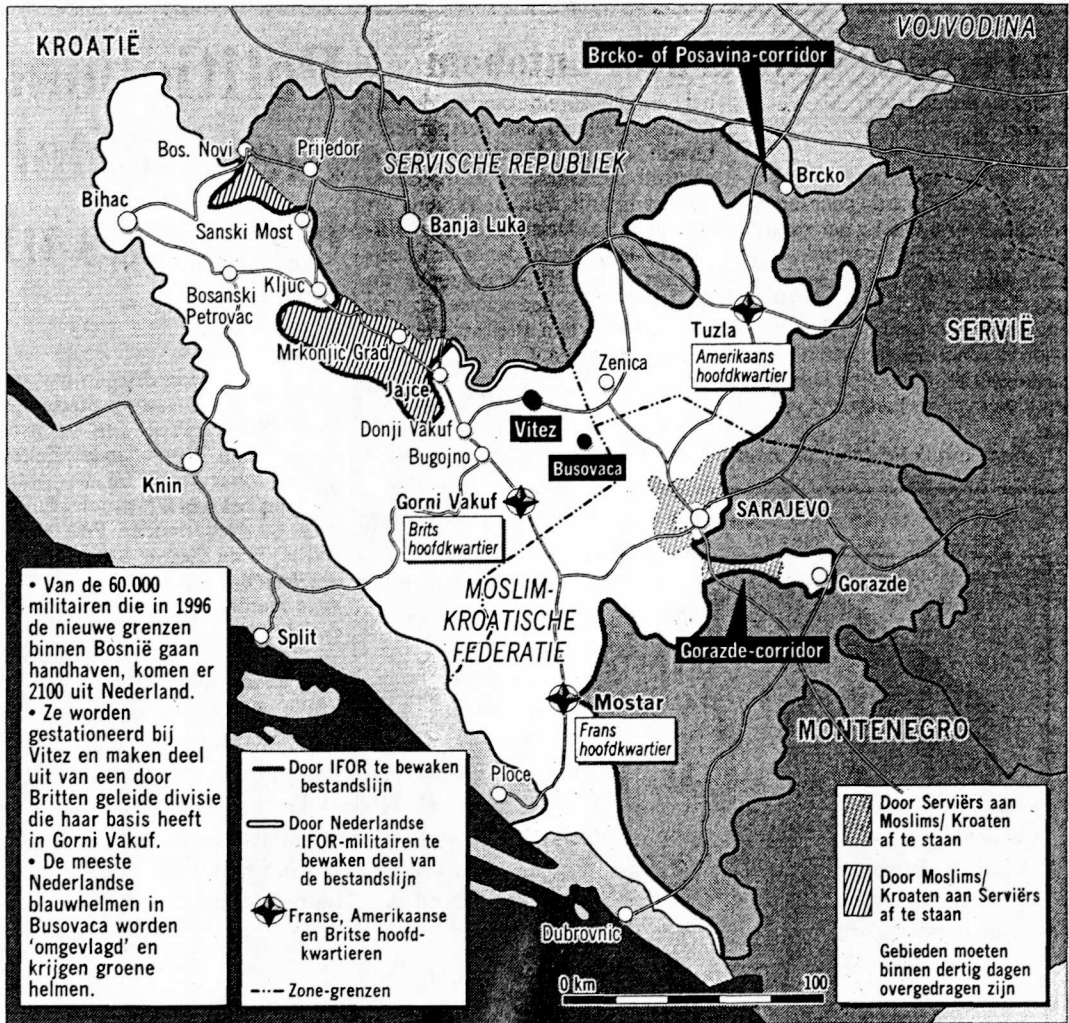
In eerste instantie had het Witte Huis een periode van zeventien dagen uitgetrokken om een vredesakkoord af te ronden. Op de zestiende dag waren de onderhandelingen echter nauwelijks halverwege. Christopher en Holbrooke begonnen zich zorgen te maken. Zou alle moeite voor niets zijn geweest nu ze zo ver waren gekomen?

Gelukkig schoot de Servische president Milošević hen te hulp. Met een serie concessies trok hij het vastgelopen vredesproces vlot. Allereerst kwam hij de Bosnische regering tegemoet in het meningsverschil over het 'veilige gebied' Goražde. De Moslims wilden deze laatste overgebleven enclave in Oost-Bosnië koste wat kost behouden en hielden in de onderhandelingen hun poot stijf. Milošević gaf toe en met behulp van het geavanceerde computerprogramma *Powerscene*, waarin de onderhandelaars fictief over een gesimuleerd Bosnisch landschap konden vliegen, creëerde hij in een paar uur, na het nuttigen van meerdere glazen whiskey, een aaneengesloten gebied tussen Midden-Bosnië en Goražde: de 'Whiskey-corridor'.

Vervolgens pakten de partijen het volgende probleem bij de hoorns: de hoofdstad Sarajevo. Wederom was Milošević toegevend. Hij zei tegen Siladžić: "Jullie verdienen Sarajevo omdat jullie een tunnel groeven en als vossen in en uit slopen. Jullie hebben er voor gevochten terwijl die lafaards [de Bosnische Serven] jullie vanuit de heuvels vermoordden." Een kwestie die voor zijn volksgenoten uit Bosnië onbespreekbaar was, werd door Milošević met een paar zinnen opgelost.

Maar er rees nu een laatste territoriaal dispuut. Door de toegevendheid van de Servische president groeide het grondgebied van de Moslim-Kroatische Federatie naar 58 procent. Ze moesten dus iets inleveren in een ander deel van de republiek. Milošević wilde daarvoor de noordelijke stad Brčko, omdat het bezit van die stad van doorslaggevende betekenis was voor de smalle corridor die het Servische gebied rond Banja Luka levensvatbaar maakte. Zonder die corridor was de helft van de Republika Srpska ten dode opgeschreven. De moslims, die niet verantwoordelijk wilden zijn voor het mislukken van de vrede, gingen akkoord. Bovendien gaven ze een stuk land weg in het westen van Bosnië als tegenwicht voor de winst van Sarajevo en de Goražde-corridor. De grenzen leken getrokken en het vredesverdrag van Dayton leek een feit. Totdat

de Kroatische minister van Buitenlandse Zaken de landkaart zag, in woede uitbarstte en de vrede torpedeerde.



De verdeling van Bosnië-Herzegovina zoals afgesproken in het Dayton-akkoord.

De tweede nacht van Dayton

Een dag later, op de laatste avond van de vredesconferentie, was een vrede voor Bosnië-Herzegovina verder weg dan ooit. Nadat de Kroaten de landkaart hadden verworpen, kwamen de moslims terug op hun concessie om Brčko weg te geven. Izetbegović stuurde Sacirbey naar de Amerikanen met de mededeling dat hij het stadje aan de rivier de Sava onder internationale arbitrage wilde. De onderhandelingen stonden op de rand van de afgrond.

Enkele uren eerder, aan het einde van de middag, hadden zowel Milošević als Izetbegović hun baggage gepakt en hun vliegtuigen gereed laten maken voor vertrek. Zelfs een woede-aanval van de anders zo kalme Christopher deed de Bosnische president niet van gedachten veranderen. Toen een Amerikaanse diplomaat ook nog eens vertwijfeld uitriep dat Washington na een mislukking zijn handen van Bosnië zou aftrekken, antwoordde Izetbegović' rechterhand Sacirbey: "Dat is dan maar zo." De Amerikanen gaven de strijdende partijen vervolgens een ultimatum: ze hadden tot half twaalf die avond om alsnog een akkoord te bereiken, anders zou het overleg als mislukt worden beschouwd. Maar weer verstreek de *deadline* en de Amerikanen gingen slapen in de veronderstelling dat ze hadden gefaald.

Voor de laatste maal kwamen de presidenten Tudjman en Milošević nu bij elkaar. De Kroatische president had een persoonlijk telefoontje gehad van zijn Amerikaanse collega Clinton, die hem de oren waste vanwege de Kroatische sabotage-actie in de nacht van zaterdag op zondag. Nadat de Kroaten en Moslims overeen waren gekomen dat beiden een evenredig stuk land in West-Bosnië aan de Serven zouden geven, had Tudjman een reden om iets goed te maken. Ook Milošević zette nog eenmaal zijn beste beentje voor. Hij wilde per se af van de internationale sancties tegen zijn land. Na aandringen van Tudjman ging hij daarom akkoord met de internationale arbitrage voor Brčko.

In de vroege ochtend van dinsdag 21 november ontwaakten de Amerikaanse diplomaten om te horen dat de partijen, zonder hun aanwezigheid, toch nog een overeenkomst hadden gesloten. Richard Holbrooke stond zijn team al te bedanken voor hun tijd en moeite, toen Milošević binnenwandelde om zijn laatste aanbod te overhandigen. Christopher en Holbrooke haastten zich vervolgens naar Izetbegović, die al op de hoogte was. Na een bedachtzame stilte gaf de Bosnische president zijn ja-woord. Daarna keerde Holbrooke, wetend dat ze alsnog waren geslaagd, zich naar Christopher en zei: "Laten we maken dat we hier wegkomen."

VARIA