PAX Policy Brief | 26 januari 2016

Waarom ISIS bombarderen onverstandig is en bescherming van burgers de inzet zou moeten zijn

Het kabinet besluit binnenkort of Nederland ISIS ook in Syrië gaat bombarderen. Ook PAX vindt dat ISIS bestreden moet worden. Maar een effectieve bestrijding van ISIS moet onderdeel zijn van een coherente en internationaal overeengekomen politieke strategie. Zo'n strategie moet zijn gebaseerd op het cruciale inzicht dat ISIS niet de oorzaak van de crisis in het Midden Oosten is, maar het gevolg daarvan. In plaats van militaire deelname aan de bombardementen van ISIS in Syrië zou Nederland zich beter hard kunnen maken voor maatregelen die bijdragen aan bescherming van burgers in Syrië en daarmee in het vertrouwen van burgers in de onderhandelingen. Deze policy brief zet de argumenten tegen bombarderen op een rij en doet enkele praktische suggesties die Nederland kan onderzoeken en/of moet nemen om burgers te beschermen.

1 Nee tegen nu bombarderen van ISIS in Syrië:

Met de op handen zijnde onderhandelingen in Genève is er sprake van een broos begin van een politiek proces dat moet leiden tot transitie en vrede in Syrië. De gestelde begindatum van 25 januari bleek echter onhaalbaar, mede door onenigheid over de deelname van diverse oppositiegroepen en over de participatie van een Koerdische delegatie. De Mistura heeft aangekondigd dat 29 januari "proximity talks" zullen beginnen.

Daarnaast zijn er nog tal van mogelijke breekpunten, waaronder de toekomst van Assad. Er is duidelijk nog geen overeenstemming over een coherente strategie tussen sleutellanden. Dat blijkt ook uit de bombardementen door Rusland van door het Westen gesteunde Syrische oppositiegroepen, uit de toegenomen spanningen tussen Iran en Saoedi-Arabië en uit de ambivalente opstelling van Westerse landen en bondgenoten ten aanzien van de Koerdische groepen in Syrië.

Wie nu prioriteit wil geven aan het bombarderen van ISIS laat de bredere dynamiek die ISIS versterkt ongemoeid. ISIS profiteert voortdurend van de oorlog, het gezagsvacuüm en de onderlinge strijd in Syrië. Een *ISIS first* benadering – een benadering die topprioriteit geeft aan de bestrijding van ISIS - zal de (internationale) mobilisatiekracht van ISIS versterken. Nederlandse deelname aan de bombardementen van ISIS coalitie zal de krachtsverhoudingen op het Syrische slagveld niet doorslaggevend beïnvloeden (ook vanwege het ontbreken van grondtroepen). Verder zullen de bombardementen onvermijdelijk nieuwe burgerslachtoffers tot gevolg hebben en bijdragen bij aan de toch al verstrekkende (ecologische) schade en langdurige gezondheidsrisico's waardoor wederopbouw en terugkeer bemoeilijkt worden.

PAX ziet 4 redenen waarom Nederlandse deelname aan de bombardementen op Syrië ongewenst is.

A. Bombarderen draagt niet bij aan vertrouwen in onderhandelingen

De onderhandelingen in Genève kunnen alleen slagen indien de Syrische bevolking en de oppositie vertrouwen hebben in de uitkomst en bereid zijn compromissen te sluiten. Daarom is het essentieel dat de veiligheid van en de humanitaire hulp voor burgers in Syrië nu tastbaar verbetert. Het vertrouwen in het Genève proces wordt ondermijnd indien de internationale gemeenschap wel ISIS bombardeert maar de aanvallen op burgers door de Syrische regering (en Rusland) ongemoeid laat. Het Syrische leger veroorzaakt 95% van alle geregistreerde burgerslachtoffers.

De recentelijk verslechterde situatie in belegerde steden zal het onbegrip over het bombarderen van ISIS vergroten. Burgers in Syrië vragen: "Waarom droppen jullie wel bommen op Raqqa en geen voedsel in de belegerde gebieden waar ruim 1 miljoen mensen slachtoffers zijn van doelbewuste uithongering?" Dat leidt niet alleen tot onbegrip en radicalisering, het ondermijnt ook de onderhandelingen en versterkt ISIS.

B. Bombarderen draagt niet bij aan noodzakelijke militaire de-escalatie

Het de-escaleren van het geweld moet de grootste prioriteit krijgen. Uiteraard om te voorkomen dat nog meer slachtoffers vallen en nog meer mensen vluchten. Maar ook omdat geen enkele militaire strategie tegen ISIS een doorslaggevend effect zal hebben zolang de andere conflictpartijen elkaar bestrijden. Daarom is de-escalatie van de oorlog in Syrië ook een voorwaarde voor een gemeenschappelijke focus op de bestrijding van ISIS door alle sleutelactoren. Militaire de-escalatie kan alleen in Genève gerealiseerd worden. De EU zal daarbij een cruciale rol moeten spelen. Nederland kan moeilijk pleiten voor de-escalatie van geweld in Syrië en tegelijkertijd besluiten tot het bombarderen van ISIS in Syrië.

C. Bombarderen biedt geen veiligheid en perspectief voor soennieten

Door de toename van bombardementen door het Assad regime en Rusland, de verslechtering van de humanitaire situatie en het gebrek aan hoop hebben delen van de Syrische bevolking de afgelopen tijd hun toevlucht gezocht tot ISIS en Jabhat al-Nusra. Het is cruciaal om deze dynamiek tegen te gaan en de soennitische bevolking niet in de armen van ISIS te drijven. De internationale gemeenschap kan het vertrouwen van de soennitische achterban van ISIS niet met bommen winnen waarbij onvermijdelijk steeds onschuldige burgerslachtoffers vallen. Het vertrouwen van soennitische gemeenschappen is alleen te winnen met een politiek perspectief op de toekomst. De onderhandelingen in Genève moeten een politieke horizon in beeld brengen die vertrouwen wekt. Zodra soennieten beseffen dat hun veiligheid en hun belangen in de toekomst meer verzekerd worden door een toekomstige inclusieve regering zullen zij ISIS de rug toe keren.

D. Een "After ISIS"plan ontbreekt

In de op ISIS veroverde gebieden doen zich ernstige problemen voor. Zowel in het noorden van Irak als in Syrië is er sprake van spanningen en etnisch en sektarisch geweld. Er bestaat een diep wantrouwen ten opzichte van de achtergebleven, meest soennitisch-Arabische bevolking die door de Koerden en in Irak ook door het Irakese regeringsleger van sympathie met ISIS worden verdacht. Tegelijkertijd voelen Arabieren in Noord-Syrie zich bedreigd door de YPG. Zij vrezen dat YPG op ISIS veroverde gebieden Koerdisch probeert te maken en dat Arabieren zullen worden verdreven. Er tekent zich een trend af die zich kenmerkt door etnisch en sektarisch geweld. In Irak is er sprake van 'demographic engineering' waardoor bepaalde groepen ontheemden wel, en soms zelfs gedwongen, en andere niet kunnen terugkeren.[1] Dergelijke spanningen en gewelddadigheden leiden er toe dat in heroverde gebieden opnieuw een machtsvacuüm kan ontstaan, waar opnieuw radicale groepen van kunnen profiteren. Bovendien draagt het nieuwe etnische en sektarische geweld er aan bij dat een deel van de soennietische bevolking nog steeds bescherming bij ISIS zal zoeken.

2. Ja tegen concrete maatregelen ter bescherming van burgers

PAX vindt dat Nederland prioriteit moet geven aan maatregelen die bijdragen aan de bescherming van burgers. Dergelijke concrete maatregelen kunnen tevens bijdragen aan het vertrouwen van de Syrische bevolking in een onderhandelingsproces. De Franse minister van Buitenlandse Zaken Fabius verwoordde de noodzaak van vertrouwenwekkende stappen scherp: "It would be very difficult for the moderate opposition to participate in the negotiations in the very moment when they are bombed" (…) The success of the Geneva negotiations depends on stopping shelling and starvation."2

Voor de Syrische oppositie is verbetering van de veiligheid en humanitaire situatie voor burgers in Syrië van cruciaal belang. Tastbare verbetering van de veiligheid en de humanitaire situatie in Syrië draagt niet alleen bij aan de randvoorwaarden voor onderhandelingen. Het is ook van essentieel belang voor het opbouwen van vertrouwen in de toekomst onder de Syrische bevolking. Dat vertrouwen biedt de Syrische oppositie de politieke ruimte om aan de onderhandelingen deel te nemen en in dat kader compromissen te sluiten. De vraag die zich daarmee opdringt is op welke wijze het vertrouwen van de Syrische bevolking in de aanloop naar en in de eerste fase van het onderhandelingsproces van Genève kan groeien. PAX wil hiervoor enkele mogelijkheden aanreiken waar Nederland zich actief voor kan inzetten:

[1] *After ISIS. Perspectives of displacement communities from Ninewa on return to Iraq's disputed territory*, PAX, June 2015, *Banished and Dispossessed: Forces displacement and deliberate destruction in Northern Iraq*, Amnesty International, January 2016
[2] France: *Success of Syria peace talks hangs on ending starvation of civilians*, Middle East Monitor, 19 January 2016

A. Voedseldroppingen boven belegerde gebieden in Syrië

Uit het Siege Watch onderzoek dat mede door PAX uitgevoerd wordt, blijkt dat ruim 1 miljoen mensen zich in door Assad en/of ISIS belegerde gebieden bevinden waardoor zij onvoldoende toegang hebben tot voedsel, water en medische zorg.[3] De ernst van deze situatie is intussen alom erkend. Het is duidelijk dat hier sprake in van doelbewuste uithongering en daarmee van een oorlogsmisdaad. Resoluties[4] van de VNVR die oproepen tot onmiddellijke, veilige en ongehinderde toegang tot humanitaire hulp hebben geen resultaat opgeleverd. Onderhandelingen over toegang tot belegerde gebieden hebben de afgelopen jaren in vrijwel alle gevallen gefaald.[5] Tegen deze achtergrond is er debat op gang gekomen over de mogelijkheid van voedseldroppingen. De VN heeft toestemming gegeven om voedseldroppings uit te voeren.[6] De aarzelingen die hierover leven binnen de humanitaire wereld zijn reëel. Voedseldroppings zijn kostbaar en, in vergelijking met distributie over land, minder effectief en bieden geen duurzame oplossing. De urgentie is echter dermate hoog dat ook OCHA stelt alle opties overwogen moeten worden om de impasse te doorbreken. De UN Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator Stephen O'Brien stelt: "We must be guided by the humanitarian imperative, and acknowledge the failure of negotiations over four years to secure the necessary access to these besieged areas. (…) My advice would be that all options be considered as we must find a way to break this impasse."[7]

Nederland zou er voor kunnen pleiten dat de EU – eventueel in samenwerking met de NAVO - een operationeel plan ontwikkelt voor voedseldroppingen in Syrië. De droppings zullen leiden tot verlichting van de humanitaire situatie en geven bovendien een zeer krachtig signaal af aan de Syrische bevolking. Het is van belang dat de droppings ook bijdragen aan de politieke druk om een einde te maken aan de uithongering van burgers.

B. Robuuste plannen voor lokaal bestuur en vredesopbouw in op ISIS heroverde gebieden

Om te voorkomen dat gebieden die op ISIS heroverd worden nieuwe conflicthaarden worden is het van groot belang dat er een robuust plan voor lokaal bestuur en vredesopbouw wordt voorbereid. De implementatie daarvan moet onmiddellijk na bevrijding kunnen starten.

Concrete stappen zouden zijn:

- Maximale diplomatieke druk op en het 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 en het voorkomen van escalatie;
- Substantiële financiële en technische ondersteuning voor het ontwikkelen van lokaal bestuur en het herstellen van basisvoorzieningen;
- Ondersteuning van eerste stappen op weg naar een transitional justice systeem, om daarmee wraakacties en impunity te voorkomen;
- Plannen voor terugkeer van ontheemden.

Het is noodzakelijk dat de EU een voortrekkersrol speelt bij het ontwerpen, ondersteunen en financieren van post-ISIS plannen voor bestuur en vredesopbouw. Ook dat is van belang voor het winnen van vertrouwen onder de Syrische bevolking en daarmee voor het welslagen van de onderhandelingen in Genève . Een aanpak vergelijkbaar met de taakstelling van de werkgroep stabilisatie van de Coalitie tegen ISIS in Irak zou een eerste stap kunnen zijn, maar vraagt een meer politieke/civiele invulling en meer decisieve inzet. Europese landen zouden niet moeten aarzelen de leverage die zij hebben door het geven van financiële en humanitaire, en deels ook militaire, steun in te zetten om de Koerdische en oppositionele groepen in Syrië tot een gezamenlijke aanpak te bewegen.

[3] *Over a million Syrians under siege. Lifting of all sieges is an essential confidence-building measure for the Vienna process*, PAX Syria Alert XVIII, January 12, 2016; Siege Watch project: siegewatch.org
[4] VNVR resoluties 2139 (2014); 2165 (2014); 2191 (2014); 2254(2015)
[5] Laura Hughes, Richard Spencer, Louisa Loveluck, *Airdrop food to starving Syrians, UN tells Britain*, The Telegraph, 19 January 2016
[6] Ibid.
[7] O'Brien in een brief aan de Britse regering, ABC News, January 20, 2016

C. Monitoring Missie

Europa heeft ervaring met civiele ongewapende monitoring missies in o.a. Georgië. Dergelijke missies dragen bij aan het voorkomen van terugval in geweld, aan hervatting van een veilig en normaal leven, en het opbouwen van onderling vertrouwen. De monitors zijn in staat om mensenrechtenschendingen te registreren en toezicht te houden op de terugkeer van bevolking. Zij kunnen niet eigenstandig optreden tegen mensenrechtenschendingen, dat vergt immers een gewapende missie met een VN machtiging en een geweldsmandaat. En dat is in de huidige omstandigheden voorlopig niet waarschijnlijk.

Een dergelijke monitoring missie is eerst en vooral van belang in gebieden die op ISIS en verwante groepen veroverd worden en in gebieden waarin een door de VN bemiddelde of waargenomen wapenstilstand overeen gekomen wordt. De inzet van een dergelijke missie vergt, voor wat betreft Syrië, overeenstemming binnen de International Syria Support Group (ISSG) en voor wat betreft Irak instemming van de regering in Bagdad en de KRG.

PAX zou er voor willen pleiten dat de mogelijkheden voor een dergelijke missie met prioriteit worden verkend. Ook hier kan Nederland als Europees voorzitter een initiërende rol vervullen.

D. Civilian Harm Tracking

Het in kaart brengen van civilian harm door conflictpartijen is een nieuw en snel opkomend mechanisme dat, mitst opgedane inzichten van invloed zijn op targetting en munitiekeuze, kan bijdragen aan het voorkomen van burgerslachtoffers en schade. Er zijn ervaringen mee opgedaan tijdens missies in Afghanistan en Somalië.

Civilian harm tracking omvat een proces waarbij militairen data verzamelen en analyseren over civiele schade veroorzaakt door militaire operaties. De inzichten worden vervolgens gebruikt voor toekomstige operaties. De gegevens worden ook gebruikt voor publieke verantwoording van civiele schade en de erkenning en compensatie van slachtoffers.[8]

De oorlog in Syrië kenmerkt zich door een hoog aantal burgerslachtoffers en omvangrijke (ecologische) schade met acute en langdurige gezondheidsrisico's.[9] Alle partijen maken zich hieraan schuldig al kan er geen misverstand over bestaan dat het regeringsleger van Assad de meeste burgerslachtoffers en schade veroorzaakt. Juist daarom is het van belang dat de internationale coalitie tegen ISIS zich niet alleen inspant om burgerslachtoffers en schade te voorkomen maar daarover ook transparant rapporteert, zoals dat bijvoorbeeld ook gebeurde in het kader van ISAF.

Een Civilian Harm Tracking Cell (CHTC) kan de terechte inzet van de internationale coalitie om burgerslachtoffers te voorkomen kracht bijzetten richting de bevolking wanneer o.b.v. transparante data kan worden aangetoond dat men er alles aan doet om burgerslachtoffers te voorkomen. Daarmee kan de coalitie zich ook onderscheiden van Rusland.

Senior Advisor Public Affairs Middle East

Jan Jaap van Oosterzee

vanoosterzee@paxforpeace.nl

+31 (0) 6 4898 1486

Senior Programme Officer Middle East

Marjolein Wijninckx

Wijninckx@paxforpeace.nl

+31 (0) 6 82847234

[8] Zie bijvoorbeeld: *Acknowledge, Ammend, Assist: Adressing Civilian Harm caused bij Armed Conflict and Armed Violence*, Harvard Law School Human Rights Program and Action on Armed Violence, April 2015

[9] *Admidst the debris…A desktop study on the environmental and public health impact of Syria's conflict*, PAX, October 2015