

BELGISCHE MILITAIRE INTERVENTIES?

Aanbevelingen voor publieke en parlementaire controle

Politieke nota Vredesactie februari 2017

'We kunnen u meedelen dat er geen documenten beschikbaar zijn betreffende slachtoffers van Belgische aanslagen gezien het feit dat er nog geen 'collateral damage' (nevenschade) heeft plaats gevonden'

– antwoord van Defensie op de vraag naar 'alle documenten die een overzicht geven van de controle op slachtoffers ten gevolge van Belgische wapeninzet tijdens operatie Desert Falcon in Irak en Syrië'

[VREDESACTIE]

INLEIDING

Hoe is het mogelijk dat een regering kan beslissen om militair in te grijpen in Afghanistan, dat die inzet keer op keer verlengd wordt, dat we daar uiteindelijk meer dan tien jaar betrokken blijven (geschatte kostprijs voor België tussen 600 miljoen en 1 miljard euro), en dat noch de operatie nog de politieke besluitvorming geëvalueerd werden in het parlement?

Burgeroorlogen en regionale conflicten veroorzaken een immens menselijk lijden. Bij het zien van escalerende conflicten klinkt vaak de roep om “iets” te doen. Omdat er niets anders de illusie wekt een snelle oplossing te brengen, wordt dan gepleit voor een militaire (humanitaire) interventie. Of die militaire interventies wel een oplossing bieden, is een vraag die niet wordt gesteld. Tegelijkertijd geven individuele politici en militairen aan dat het succes van de militaire interventies van afgelopen jaren op zijn zachtst gezegd omstrepen is.

“Ik denk dat het zo'n beetje overal is fout gelopen. Men kan het niet echt hebben over een overwinning. Alle ingrediënten voor een burgeroorlog zijn aanwezig”

– voormalig stafchef Charles-Henri Delcourt op radio 1 over de missie in Afghanistan

België bombardeerde de voorbije jaren in onder andere Libië en Afghanistan, twee landen waar het niet goed gaat sindsdien. Door politieke chaos en rivaliserende militias is Libië is geworden tot een kruispunt voor wapen- en mensensmokkel. In Afghanistan sloeg in 2016 een recordaantal van 623,345 mensen intern op de vlucht, wint de Taliban steeds meer terrein op het Afghaanse leger, terwijl IS de Taliban op eigen terrein uitdaagt. Ondanks de slechte resultaten van de voorbij militaire interventies staat de regering op het punt om nieuwe gevechtsvliegtuigen te kopen voor een totale levensduurkosten van 15 miljard euro. Daarmee kiest ze om nog generaties lang te blijven bombarderen. Ter vergelijking, de middelen voorzien onder “*Conflictpreventie, vredesopbouw en mensenrechten*” werden sinds 2015 teruggebracht tot 5 miljoen euro per jaar¹.

1 <http://www.begroting.be/NL/budgetOnline/Algemene%20Uitgavenbegroting%202016-publicatie%20Belgisch%20Staatsblad-tabel%201.pdf>

1. Politieke evaluatie van afgelopen militaire interventies

Waarop kan het parlement zich baseren om regeringsbeslissingen te controleren als afgelopen en lopende missies niet eens aan evaluatie onderworpen worden?

Als we een bijdrage willen leveren aan vrede elders, moet er een grondige evaluatie komen van de voorbije missies. Niet enkel militair-technisch, binnen het leger zelf, maar ook op politiek niveau. Het is immers de regering die het leger een duidelijk afgebakende opdracht geeft in een breder politiek verhaal. Zo'n parlementaire evaluatie moet de standaard worden voor elke militaire operatie waarvoor België zich engageert. De conclusies van de evaluaties moeten in overweging genomen worden bij de analyse die vooraf gaat aan de regeringsbeslissing om ergens militair tussen te komen.

Zo'n evaluatie is in verschillende van onze buurlanden gebruikelijk en werd in het verleden meermaals op de agenda gezet in België. In 1997 pleitte de Rwanda commissie in haar verslag voor een grondige debriefing na elke militaire operatie². Ook het Rekenhof nam deze aanbeveling op in haar rapport 'Leren van buitenlandse militaire operaties' van 2010³.

Britse evaluatie *Unified Protector*

De Britse parlementaire commissie voor buitenlandse zaken publiceerde in 2016 een uitgebreid rapport waarin de missie in Libië werd geevalueerd: '*Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options*'⁴. De conclusies van de commissie zijn vernietigend:

- De beslissing om te interveniëren was volgens de commissie onvoldoende onderbouwd. De regering was slecht op de hoogte van de situatie en de spelers op het terrein. De waaier aan militieën werd verkeerd gezien als de verderzetting van het vreedzame verzet tegen Kaddafi.
- De aanwezigheid van extremistische groepen werd totaal over het hoofd gezien, ondanks de grote groep Libische strijders aanwezig bij Al-Qaeda in Afghanistan en Irak.
- De juridische basis voor de interventie, resolutie 1973 van de VN Veiligheidsraad, werd opgerekt. De operatie had het mandaat om burgers te beschermen en stelde een strikt wapenembargo in voor de strijdende partijen in Libië. Maar de coalitie ging veel verder dan enkel het beschermen van burgers. De NAVO en partners hebben via militaire weg Kaddafi verdreven, door luchtoperaties, adviseurs op de grond en de aanvoer van wapens en ander militaire materiaal.
- Op geen enkel moment werden niet militaire alternatieven ernstig in overweging genomen door de Britse regering.

Verslag van de Rwanda commissie, 1997, Hoofdstuk 5 'Aanbevelingen'

47. 'Na elke buitenlandse militaire operatie moet een grondige en uitgebreide debriefing plaatsvinden. De bevindingen dienen omgezet te worden in operationele richtlijnen voor volgende missies en overgezonden aan alle betrokken militaire instanties en aan de regering.'

2 <https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPubDoc&TID=16778570&LANG=nl>

3 https://www.ccrek.be/Docs/2010_43_BuitenlandseMilitaireOperaties.pdf

4 <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/foreign-affairs-committee/inquiries1/parliament-2015/libya-policy/publications/>

'Leren van Buitenlandse militaire operaties', rapport Rekenhof, 2010, pg 49

Het Rekenhof beveelt Defensie aan de integratie en de overkoepelende aansturing van de evaluatie te verbeteren. Doelstellingen formuleren, meten en opvolgen en resultaten evalueren zijn essentiële onderdelen van het leren en van het afleggen van verantwoording. De verantwoording over de buitenlandse operaties aan het parlement door de minister van Landsverdediging en door Defensie kan beter. Een transparant verantwoordingskader kan de informatievoorziening over de buitenlandse operaties door de minister van Defensie aan het parlement structureren.

2. Structurele rapportering over lopende militaire operaties

Om tussentijdse evaluaties van en een diepgaand maatschappelijk debat over lopende militaire operaties mogelijk te maken moet er voldoende informatie over die operaties ter beschikking zijn. Vandaag is de beschikbare informatie onvoldoende. Er worden sinds het najaar van 2014 geen *'Wekelijkse overzichten van de operaties'* meer gepubliceerd. De bijzondere commissie belast met de opvolging van de buitenlandse missies vergadert achter gesloten deuren. De bespreking van lopende operaties in de commissie landsverdediging is erg beperkt. De regering onttrekt zich daarmee aan de publieke controle op de inzet van het leger.

Het gebrek aan informatie maakt niet alleen tussentijdse evaluaties en maatschappelijk debat onmogelijk, het doet ook ernstige vragen rijzen over de impact van Belgische acties op het terrein. Uit het rapport *'Limited Accountability, a transparency audit of the Coalition air war against so-called Islamic State'* van de Britse onderzoeksgroep *Airwars* blijkt dat België opnieuw één van de laagste scores krijgt op vlak van transparantie⁵. Er is geen informatie ter beschikking over locatie, timing en gebruikte munitie bij Belgische luchtaanvallen. Informatie die andere coalitie leden zoals het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Canada wel publiek maken.

Controle op burgerslachtoffers

Vredesactie vroeg in oktober 2016 in een vraag om openbaarheid van bestuur naar alle documenten die een overzicht geven van *'de controle op slachtoffers ten gevolge van Belgische wapeninzet'* en van *'de evaluatie van het aantal en de hoedanigheid van de slachtoffers ten gevolge van Belgische wapeninzet'* tijdens operatie *Desert Falcon* in Irak en Syrië.

In haar antwoord stelt Defensie dat *'er geen documenten beschikbaar zijn betreffende slachtoffers van Belgische aanslagen gezien het feit dat er nog geen 'collateral damage' (nevenschade) heeft plaats gevonden'*⁶.

Het antwoord doet vermoeden dat er geen systematische controle gebeurt op burgerslachtoffers na Belgische luchtaanvallen.

Van de internationale coalitie die momenteel bombardeert in Irak en Syrië gaf tot nu toe enkel de VS, met voorsprong de meest actieve partner in de coalitie, het bestaan van 152 burgerslachtoffers toe. De andere leden van de coalitie, waaronder België, houden vol dat ze nog geen burgerslachtoffers maakten. Begin 2017 schat *Airwars* het aantal burgerdoden door acties van de coalitie op 2.205 voor Irak en Syrië samen.

In 2015 herinnerde de speciale VN rapporteur Ben Emmerson eraan dat elke staat verplicht is een

5 <https://airwars.org/news/airwars-transparency-audit-reveals-coalitions-limited-accountability-for-civilian-casualties/>

6 Link invoegen naar antwoord van Defensie van 23 november 2016

onderzoek te starten wanneer er een vermoeden bestaat dat er burgerslachtoffers zijn gevallen⁷. Het gebrek aan transparantie maakt het voor nabestaanden van slachtoffers onmogelijk te weten wie verantwoordelijk is voor de dood van hun naaste. Voor Belgische burgers en parlementsleden wordt het onmogelijk om een zicht te krijgen op de menselijke kost van een militaire operatie.

Voor meer informatie over de verplichting binnen het internationaal recht om het aantal burgerslachtoffers systematisch te documenteren en evalueren, zie '*The Legal Obligation to Record Civilian Casualties of Armed Conflict*' door prof. Susan Breau en Rachel Joyce⁸.

3. Interventie – effectenrapport en politieke doelstellingen

Het valt op dat hoewel de militaire operatie in Afghanistan geen groot succes was, er weinig debat vooraf is gegaan aan de beslissing om militair te interveniëren in Libië (operatie *Unified Protector*) en Irak en Syrië (operatie *Desert Falcon*).

Om te voorkomen dat militaire interventies een ongewenst effect hebben is een eerste noodzakelijke stap, voorafgaand aan de beslissing om te interveniëren, het opmaken van een “interventie – effectenrapport”. Zo'n rapport moet een situatie-analyse en een risicoanalyse omvatten om vormt de basis voor het parlementair debat dat idealiter vooraf gaat aan een regeringsbeslissing. Als de regering beslist om militair te interveniëren, moeten duidelijke doelstellingen en termijnen geformuleerd worden. Wat moet deze operatie bereiken? Wat moet vermeden worden? Op welke termijn moeten de doelstellingen behaald en geëvalueerd worden?

De politieke context speelt hierin een belangrijke rol. Elke militaire doctrine stelt dat een conflict uiteindelijk politiek opgelost moet worden. Met militaire middelen kan men hoogstens een militaire patstelling creëren, geen conflicten oplossen. Het is dus logisch om te starten met de vraag hoe je het conflict politiek aanpakt. Het geloof in de eigen militaire superioriteit gaf in het verleden te vaak de illusie dat staten afgebroken en herbouwd kunnen worden zoals huizen.

De doelstelling van operatie *Inherent Resolve*

Vredesactie vroeg Defensie in 2016 via een vraag om openbaarheid van bestuur naar de doelstelling van operatie *Inherent Resolve* in Irak en Syrië. Die operatie wordt uitgevoerd door een coalitie van verschillende landen, waaronder België, onder leiding van de VS. Defensie antwoordde dat “dit behoort tot de administratie van “de coalitie” en niet tot die van de Belgische Defensie.”⁹

Dat er over de doelstelling van de militaire operatie waarbinnen België een rol speelt geen informatie ter beschikking is, lijkt onwaarschijnlijk. De regering besliste om militair te interveniëren in het kader van deze operatie. Het antwoord doet ook vragen rijzen over hoe de doelstelling van de Belgische operatie tot stand is gekomen, en hoe deze zich verhoudt tot de internationale operatie.

7 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/127/02/PDF/G1512702.pdf?OpenElement>

8 [http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/sites/default/files/1st legal report formatted FINAL.pdf](http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/sites/default/files/1st%20legal%20report%20formatted%20FINAL.pdf)

9 Link invoegen naar antwoord van Defensie van 17 november 2016