

Het falen van de internationale gemeenschap

Door Annelot Prins

Na de Tweede Wereldoorlog werd de Genocide Conventie aangenomen in 1948. De wereldleiders wilden nooit meer genocide. De Genocide Conventie was niet erg specifiek. De staten waren het met elkaar eens dat zij wat zouden moeten doen als er weer een kans op genocide zou ontstaan, maar wat ze dan precies zouden moeten doen zouden ze te zijner tijd wel besluiten. Er is geen categorisch imperatief voor militaire actie ingevoegd in het VN handvest, de Genocide Conventie of welke andere bindende resolutie dan ook. Genociden zijn dan ook niet gestopt na de Tweede Wereldoorlog. Rwanda is een voorbeeld van een land waar gruwelijke massamoorden hebben plaatsgevonden, en nog steeds plaatsvinden.

Om te begrijpen wat er in Rwanda gebeurd is, kan het beste worden gekeken naar drie achtereenvolgende periodes. De eerste fase loopt van 1962 (de onafhankelijkheid van Rwanda) tot 1993, de tweede loopt van 1993 tot 6 april 1994. De laatste fase behandelt de periode van 6 april 1994 tot het einde van de genocide halverwege juli 1994.

Spanningen in Rwanda: 1962 - 1993

Tot 1962 is Rwanda constant een kolonie geweest, eerst van de Duitsers en later van de Belgen. De koloniale machthebbers verschaften de Tutsi's machtsposities binnen de Rwandese politiek. Na de staatsgreep en onafhankelijkheid in 1962 werd dit omgedraaid. De superioriteit van de Tutsi's eindigde, en Tutsi's werden vermoord of gedwongen te vluchten naar buurlanden. Een enorme hoeveelheid Tutsi's leefde buiten Rwanda (vooral in Oeganda) en wilden hun machtspositie herstellen in Rwanda.

De verhoudingen tussen land, voedsel en mensen raakten na de onafhankelijkheid steeds meer uit balans. De Hutu's besloten dit op te lossen door Tutsi's uit te moor-

den. De extremistische Hutu's verzamelden zich in het Rwandan Patriotic Front (verder RPF genoemd). Het RPF zaaide veel haat tegen Tutsi's.

In 1992 drong Tanzania aan op een vredesoverleg tussen de Rwandese regering en RPF. De Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (verder OAU genoemd) organiseerde dit overleg, en hier werden de Arusha Akkoorden getekend. Hierin stond dat de Hutu's en Tutsi's de macht zouden delen en het vluchtelingenprobleem van de ontheemden zouden aanpakken. Helaas bleek achteraf dat deze akkoorden hebben bijgedragen aan een verdere polarisatie tussen de twee groeperingen.

Een internationale onderzoekscommissie concludeerde in hetzelfde jaar dat de mensenrechten in Rwanda sinds 1990 ernstig waren geschonden door regerings-soldaten, regeringsleiders en politieagenten die werden geleid door regeringsgelinieerde personen.

Op 5 oktober 1993 besloot de VN-veiligheidsraad unaniem de VN Assistance Mission in Rwanda (UNAMIR, Res. 872/1993) in het leven te roepen. Er werd een vier

fasen plan opgesteld waarin o.a. stond dat er zou worden begonnen met een kracht van 1428 troepen en dat dit aantal langzaam zou toenemen tot een aantal van 2217 gevechtstroepen en 331 militaire observanten. Het doel was voornamelijk om Rwanda te voorzien van stabiele aanwezigheid van een onafhankelijke macht.

De situatie van 1993 tot 6 april 1994

Op 11 januari 1993 stuurde de Canadese generaal Romeo Dallaire, troepencommandant van de UNAMIR missie van de VN in Kigali, een dringende fax naar het VN hoofdkantoor in New York. In deze fax legde Dallaire uit dat een Rwandese informant, een voormalig lid van president Habyarimana's veiligheidsstaf, werd betaald door de politieke partij van de president om lijsten van Tutsi's samen te stellen en de Interhamwe (de belangrijkste militie gevormd door extremistische Hutu's) te trainen om de Tutsi's te vermoorden. De informant legde uit dat de Hutu Power groepering een burgeroorlog wilde provoceren en een aantal Belgische leden van UNAMIR zou vermoorden zodat het Belgische leger zich terug zou trekken. De informant

zei ook dat president Habyarimana niet de volledige controle over zijn partij bezat.

Dallaire wilde permissie om de extremistische Hutu's binnen 36 uur te mogen opsporen in Kigali. Hij wilde dat UNAMIR een proactieve missie zou worden om zo de vermeende uitroeiingen te voorkomen. Kofi Annan, toentertijd Onder-Secretaris-Generaal voor de vredesbewarende missies, beval Dallaire niet militair op te treden. De Secretaris-Generaal gaf aan dat dit soort alarmerende rapporten uit het veld uitermate serieus genomen worden, maar wel vaker voorkomen. Op 12 januari gaf UNAMIR voor de zekerheid de informatie door aan President Habyarimana en aan de Amerikaanse, Franse en Belgische Ambassades. Het verkeerd inschatten van de fax van Romeo Dallaire kan worden gezien als een van de grootste fouten in de geschiedenis van de Verenigde Naties. Helaas was de Verenigde Naties toentertijd ook gebonden door haar eigen regels. Na het drama in Rwanda zijn deze regels herzien. Dat het ingrijpen van de VN uitbleef in dit stadium kwam door het interne en regionale karakter van de crisis. Het principe van nationale soevereiniteit stelt dat interventie niet zomaar plaats mag vinden.

Op 7 februari 1994 was al duidelijk dat er geen overgangsregering of overheidsinstellingen waren gecreëerd zoals volgens de Arusha Akkoorden had moeten gebeuren. De Speciale Afgevaardigde van de Secretaris-Generaal van de VN organiseerde een aantal consultaties waarbij hij alle politieke partijen uitnodigde op het UNAMIR hoofdkwartier in Kigali. Hoewel er verbale consensus werd bereikt op een aantal punten volgde ook op deze gesprekken geen daadwerke-

lijke actie.

De Belgische Minister van Buitenlandse Zaken schreef op 14 maart 1994 aan Boutros-Ghali, de Secretaris-Generaal van de VN, dat door het vastlopen van de formatie van een overgangsregering een gevaarlijke situatie aan het ontstaan was. Het Rwandese leger raakte met de dag geïrriteerder door het getalm van de partijen terwijl er tegelijk steeds meer informatie over de bewapening van verschillende militieën naar buiten kwam. De politieke patstelling waar Rwanda zich in bevond zou volgens de Belgische Minister resulteren in een niet omkeerbare explosie van geweld.

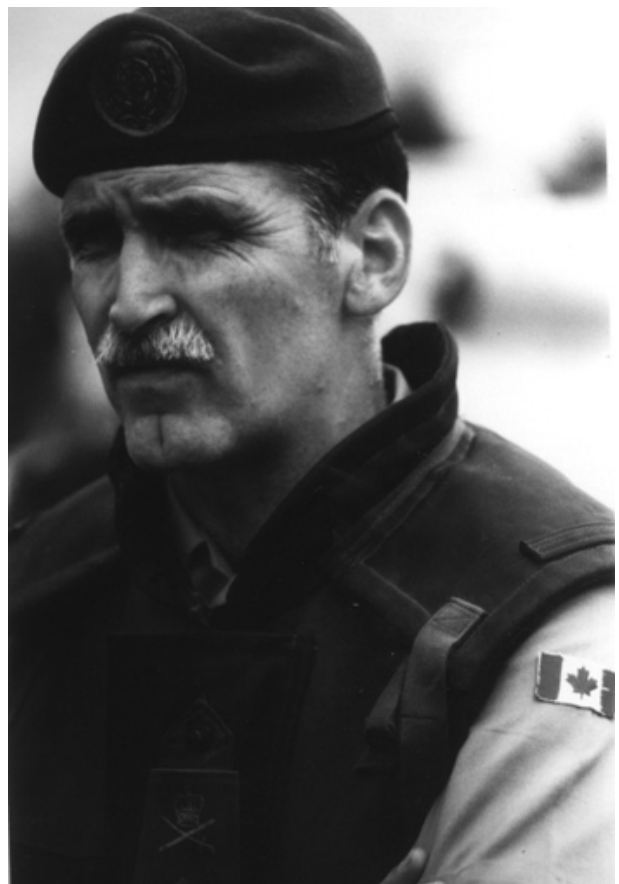
Niet alleen de politiek bevond zich in een patstelling. Het constant stijgende aantal ontheemden had de agrarische productie geremd en overall in Rwanda heerste honger en droogte. In februari rapporteerden de VN Voedsel- en Landbouworganisatie en het Wereld Voedsel Programma dat de voedselvoorzieningen in heel Rwanda kritiek laag waren.

6 april en zijn nasleep: de genocide

6 april 1994 werd het vliegtuig van president Habyarimana neergehaald door een kruisraket. Iedereen aan boord stierf. UNAMIR troepen probeerden de plaats van het ongeval te onderzoeken, maar de presidentiële garde verbood hun de toegang. Tijdens

de hierop volgende periode van geweld, probeerde UNAMIR zoveel mogelijk veiligheid te bieden aan burgers en politici. Generaal Dallaire beval een contingent van 10 Belgische troepen de Rwandese Eerste Minister Agathe Uwilingiyimana te beschermen. Toen de tien bij haar huis aankwamen werden ze geconfronteerd met de presidentiële garde die hun beval hun wapens neer te leggen. Om te laten zien dat ze vreedzame bedoelingen hadden deden zij dit, maar toen ze hun wapens neer hadden gelegd werd er door een 'death squad' op ze ingehakt met messen tot ze stierven. De gebeurtenis schokte heel België.

De Secretaris-Generaal vertelde de Veiligheidsraad dat de evacuatie van alle buitenlandse aanwezigen in Rwanda dringend nodig was, maar dat UNAMIR twee of drie



Romeo Dallaire

Achtergrond

bataljons extra nodig zou hebben om dit te kunnen organiseren. Op 12 april 1994 informeerde de Belgische Minister van Buitenlandse Zaken de Secretaris-Generaal dat België besloten had onmiddellijk haar troepen van meer dan 400 man terug te trekken uit de UNAMIR missie. Deze mannen waren

samen met de overgebleven soldaten van UNAMIR zoveel mogelijk levens. UNAMIR had nu echter niet alleen te weinig mensen, maar ook te weinig medische spullen, munitie, brandstof, drinkwater en beveiligd vervoer. Boutros-Ghali liet een assistent Dallaire meerdere malen bellen om hem te dwingen te

gelukt zou een staakt-het-vuren niet de Interhamwe en mobilisaties van burgers, die mensen aan het afslachten waren met jachtmessen, honkbalknuppels met spijkers erin, schoffels en andere handgereedschappen, hebben gestopt.

Er is meerdere malen gerapporteerd dat Tutsi's de VN troepen vroegen hen dood te schieten voor de met jachtmessen bewapende militanten hen zouden vermoorden.

de bestbewapende van de UNAMIR troepen en bezaten belangrijke communicatiemiddelen. De Secretaris-Generaal verzocht België ten minste de wapens achter te laten voor de overgebleven UNAMIR troepen. Kort hierna vertrok het Belgische contingent, mét hun wapens, en Brussel adviseerde de Veiligheidsraad om de UNAMIR missie volledig te beëindigen. Helaas kwam tegen die tijd een andere voorspelling van Dallaire's informant uit, veel Tutsi's werden op gruwelijke wijze vermoord.

Met het vertrek van de Belgische troepen werd UNAMIR terug gebracht naar een troepenmacht van 1515 slecht bewapende mannen met 190 militaire observanten. Het contingent uit Bangladesh trok zich niet veel later ook terug, en de meesten van de buitenlandse humanitaire hulpdiensten vertrokken. Enkele leden van Artsen Zonder Grenzen en het Internationale Rode Kruis bleven achter en reddden

pleiten voor UNAMIR's volledige terugtrekking, maar Dallaire weigerde. Hij wilde juist dat er middelen zouden worden gestuurd zodat de mensen daar meer zouden kunnen betekenen voor de bevolking.

Een deel van het mandaat van UNAMIR bestond uit het beschermen van politici, maar binnen een week of twee nadat het presidentiele vliegtuig neer was gehaald waren praktisch alle politici vermoord of gevlucht. UNAMIR kon slechts de levens redden van een klein aantal van de burgers dat naar UNAMIR's posten vluchtte op zoek naar bescherming.

Er is meerdere malen gerapporteerd dat Tutsi's de VN troepen vroegen hen dood te schieten voor de met jachtmessen bewapende militanten hen zouden vermoorden. Zowel de OAU als UNAMIR probeerde vergeefs een staakt-het-vuren tussen FAR en RPF te organiseren. Zelfs als dit hun was

De Secretaris-Generaal legde de Veiligheidsraad drie opties voor. De eerste vroeg om een enorme versterking van de UNAMIR missie met een nieuw mandaat waardoor de tegengestelde machten tot een staakt-het-vuren zouden kunnen worden gedwongen. De tweede optie zou de UNAMIR missie verkleinen tot 270 manschappen, die vervolgens zouden optreden als bemiddelaars tussen de twee kanten en zouden doorgaan met het lobbyen voor een staakt-het-vuren. De derde optie was een complete terugtrekking van alle UNAMIR manschappen. Op 21 april koos de Veiligheidsraad voor de tweede optie. Veel Afrikaanse landen en mensenrechtenorganisaties waren het sterk oneens met deze beslissing.

De weken daarna verergerde de situatie. Op 17 mei stemde de Veiligheidsraad over de creatie van UNAMIR II (res. 918) met 5500 manschappen. Het mandaat bevatte het opbouwen en handhaven van veilige gebieden. Ook moesten zij voorzien in veiligheid en steun bij de distributie van humanitaire hulpmiddelen. Desalniettemin waren de VN lidstaten niet erg vrijgevig met troepen en uitrustingen. Het gevolg hiervan was dat in juli de troepenmacht van UNAMIR II



slechts 503 man bedroeg.

Op 20 juni vroeg Frankrijk de Veiligheidsraad een gemeenschappelijke humanitaire missie met Senegal goed te keuren, zodat deze onmiddellijk kon beginnen. Hoewel mensenrechtenorganisaties de Franse regering al meerdere malen hadden aangemoedigd iets te doen in Rwanda, deed President Francois Mitterrand dit pas nadat President Mandela van Zuid-Afrika een gesprek op gang bracht over ingrijpen in de situatie in Rwanda. Parijs wilde niet dat een vertegenwoordiger van de 'Angelsaksische wereld' zich zou bemoeien met de Franse invloedzone. Frankrijk was ook tegen de Engels sprekende RPF, die allicht Rwanda's Franssprekende regering omver zou gooien.

De Veiligheidsraad keurde de missie twee dagen later goed (res. 929), waarbij ze hoofdstuk VII van het VN Handvest inriep en een multinationale operatie met humanitaire doeleinden in Rwanda autoriseerde, tot UNAMIR weer bij krachten zou zijn. Door hoofdstuk VII van het Handvest in het leven te roepen en de woorden "by all necessary means" toe te voegen aan de resolutie, stond de Veiligheidsraad de Frans-Senegalese missie toe militaire krachten te gebruiken om veiligheidsvoorzieningen te creëren voor hun humanitaire doeleinden. Dit was het soort mandaat dat Generaal Dallaire had gewild, maar dat afgewezen was op 11 januari en nogmaals in april.

Anne Mackintosh, die van 1991 tot 1994 de vertegenwoordiger van OXFAM NOVIB was in Rwanda, schrijft dat de massieve humanitaire operatie die in Rwanda werd opgezet nooit had hoeven plaatsvinden als politieke en diplomatieke actie was ondernomen in een vroeger stadium. Zij beweert dat de humanitaire actie de plaats in-

nam van politieke actie, waardoor er een beleidsvacuüm ontstond.

In juli bevatte de door Frankrijk geleide humanitaire missie (die 'Operatie Turkoois' heette) 2330 Franse troepen en 32 Senegalese troepen. Het hoofdkwartier bevond zich net over de Rwandese grens in Zaïre in Goma en Bukavu. Later werd de missie uitgebreid.

De missie creëerde een veiligheidsgebied voor ontheemden in de Cyangugu-Kibuye-Gikongoro driehoek in zuidwest Rwanda. Sommige observanten beschuldigen



Frankrijk ervan militaire trainingen en wapens te hebben gegeven aan het Habyarimana regime. Deze observanten beweren dat Operatie Turkoois gebruikt werd om munitie te leveren aan Hutu milities, en dat de presidentiële Garde en de Hutu milities werd toegestaan te vluchten naar Zaïre door de beveiligde driehoek.

In een andere versie van deze kwetsieuze geschiedenis vertelde de gepensioneerde Generaal Christian Quesnot (die had gediend als hoofd van President Francois Mitterrand's persoonlijke militaire staf in 1994) in 1998 aan een Franse parlementaire commissie, dat de 3000 Franse troepen zich enkel bezig hielden met het humanitaire

doel van hun missie. Hij sprak: "wij zijn beschuldigd van veel dingen, maar ik wil zeggen dat journalisten en NGO's en intellectuelen geen monopolie op medeleven hebben. We probeerden een andere internationale manier te vinden, die niet gelinkt was aan de VN, om de slachtingen te stoppen. Frankrijk kon niet alleen ingrijpen omdat we dan zouden zijn beschuldigd van ingrijpen om zo de overwinning van de niet Franssprekende RPF te voorkomen. Aan de andere kant wilden de Belgen vertrekken en de

Amerikanen niet komen na hun verliezen in Somalië. Als zij toen hadden geweten dat er een genocide zou hebben plaatsgevonden, weet ik zeker dat zij deel hadden genomen aan de missie".

Jaren later schreef Tony Lake, toentertijd de veiligheidsadviseur van Clinton, dat hij goed begreep dat er verwachtingen tot ingrijpen waren van de Verenigde Staten. Hij stelt dat de VS hier wel de krachten toe hadden, maar dat zij op geen enkele manier de verplichting hadden deze krachten toe te passen. Hij meent dan ook dat het beschuldigen van medeplichtigheid aan deze genocide volledig onterecht is.

Op 25 juli 1994 had UNAMIR II

minder dan 500 van haar bevoegde 5500 manschappen in Rwanda. Afrikaanse landen stelden 3000 troepen vrijwillig beschikbaar, maar hadden niet de benodigde uitrustingen en transportmiddelen. In oktober trok Frankrijk zich terug uit Rwanda. UNAMIR II bevatte toen 4270 troepen, waarvan de meesten werkten in de veiligheidszones waar zij voor veiligheid en assistentie bij humanitaire hulpoperaties zorgden.

De troepen waren veel te laat, en volledig incapabel iets te doen.

Eind oktober was UNAMIR II bijna op volle sterkte. Nu de RPF de macht had overgenomen en de genocide voorbij was, bestond er voor de VN geen gevaar meer op het verlies van manschappen. Volle sterkte staat helaas niet gelijk aan volledig capabel, en de troepen kregen dezelfde vorm als de eerste UNAMIR troepen hadden die in de herfst van 1993 waren gearriveerd. Toen Dallaire de troepen zag komen waar hij al zo lang om had gesmeekt kon hij slechts zijn hoofd laten hangen van ongeloof. Ze waren veel te laat, en volledig incapabel iets te doen.

Het adresseren van mensenrechtenschendingen

In juni en juli 1994 concludeerde de Speciale Rapporteur van Mensenrechten van de VN dat er genocide van Tutsi's, moord op gematigde Hutu's en andere grove mensenrechtenschendingen hebben plaatsgevonden. De Speciale Rapporteur identificeerde drie aanleidingen voor de genocide. Ten eerste de afwijzing van een alternatieve politieke macht, ten tweede de effectieve stimulering van rassenhaat. Ten derde zag hij ook de cultuur van straffeloosheid die heerste als een aanleiding voor de

genocide. Hij riep om een internationaal tribunaal om de schuldigen te veroordelen.

Als reactie op dit rapport verzocht de Veiligheidsraad de Secretaris-Generaal een commissie van experts samen te stellen die de informatie over deze grove schendingen van internationale humanitaire wetten zouden kunnen onderzoeken. Deze Commissie bezocht Rwanda en omliggende landen in augustus

en september 1994. Ze spraken met regeringsleiders, deden onderzoek en ontvingen informatie van de Speciale Rapporteur van Mensenrechten, de VN's Hoge Commissaris Inzake Vluchtelingen zaken, de OAU, NGO's en individuen. De commissie concludeerde dat er inderdaad een eendrachtig plan door Hutu's was opgesteld om de Tutsi's uit te roeien. De Commissie vroeg de Veiligheidsraad de statuten uit 1993 waarin het Internationale Criminele Tribunaal voor het voormalig Joegoslavië werd gecreëerd te amenderen zodat de verantwoordelijken voor genocide en andere ernstige misdaden in Rwanda voor dat Tribunaal zouden kunnen worden berecht. Op 8 november 1994 nam de Veiligheidsraad Resolutie 955 aan waarin een onafhankelijk internationaal crimineel tribunaal voor Rwanda in het leven werd geroepen.

In 1998 werd er een Frans parlementsonderzoek uitgevoerd, waarin werd geconcludeerd dat de Verenigde Naties gefaald hadden in het voorkomen van de Rwandese genocide. Kofi Annan, die inmiddels Secretaris-Generaal was geworden, vertelde in 1998 aan de pers dat als hij een sterke brigade

had gehad hij honderdduizenden levens in Rwanda had kunnen redden. Hij verweet de VN-lidstaten dat zij toentertijd geen steun gaven voor de actie waar Generaal Dallaire om vroeg. Bill Clinton, de president van de VS, bood in 1998 zijn excuses aan Rwanda aan vanwege het falen van zijn land bij het optreden tijdens de fatale dagen in 1994.

In 1999 bracht de Verenigde Naties een rapport uit waarin zij stellen dat het VN secretariaat en de Veiligheidsraad niet doortastend hebben opgetreden om de genocide van 1994 in Rwanda te voorkomen dan wel te stoppen. De internationale gemeenschap was op de hoogte van de praktijken die de Rwandese samenleving in haar greep hielden, maar dit weten was niet genoeg om de machthebbers die wat hadden kunnen doen te mobiliseren dit te stoppen. ■

Bronnen:

- Anacleiti, O. (1996). 'The Regional Response to the Rwandan Emergency', *Journal of Refugee Studies*, Vol. 9, No. 3, pp. 303-311
- Barnett, M. (2002) *Eyewitness to a Genocide*. London: Cornell University Press.
- Grünfeld, F. & Huijboom, A. (2007) *The Failure to Prevent Genocide in Rwanda: the Role of Bystanders*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Hamburg, D.A. (2008) *Preventing Genocide, Practical Steps Toward Early Detection and Effective Action*. London: Paradigm Publishers.
- Van den Herik, L.J. (2005). *The Contribution of the Rwanda Tribunal to the Development of International Law*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Hieronimi, O. (1996). 'The Evasion of State Responsibility and the Lessons from Rwanda: the Need for a New Concept of Collective Security', *Journal of Refugee Studies*, Vol. 9, No. 3, pp. 236-239
- Lebor, A. (2006). *Complicity with Evil: the United Nations in the Age of Modern Genocide*. New Haven: Yale University Press.
- Mackintosh, A. (1996). 'The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience', *Journal of Refugee Studies*, Vol. 9, No. 3, pp. 334-342
- Magnarella, P.J. (2000) *Justice in Africa, Rwanda's Genocide, Its Courts, and the UN Criminal Tribunal*. Hampshire: Ashgate.
- Mamdani, M. (2001) *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*. New Jersey: Princeton University Press.
- Semelin, J. (2007) *Purify and Destroy: The Political Uses of Massacre and Genocide*. New York: Columbia University Press.