

Opmaat voor derde Libanon-oorlog

Door Dick LEURDIJK ¹

De VN-Veiligheidsraad heeft zich de afgelopen jaren uitvoerig beziggehouden met de situatie in Libanon. Zijn bemoeienissen leidden in 2004, na een verblijf van bijna dertig jaar, tot de spectaculaire terugtrekking van de Syrische troepen uit Libanon. Voorts stelde de Raad een onderzoek in naar de omstandigheden rond de moord op de oud-premier Rafiq Hariri begin 2005, een initiatief dat uitmondde in de oprichting van een VN-tribunaal wegens de vermeende betrokkenheid van Syrië bij die moord. En ten slotte boog de Raad zich medio 2006 over de voorwaarden voor de afloop van de oorlog tussen Hezbollah en Israël. In al die gevallen ging het de Veiligheidsraad vooral om herstel van het gezag van de regering in Beiroet over het totale grondgebied van Libanon, opgehangen aan de terugtrekking van buitenlandse troepen en aan de ontmanteling en ontwapening van alle Libanese en niet-Libanese milities in het land. Speerpunt van dat beleid was de positie van Hezbollah - een fundamentalistisch-shi'itische beweging met drie gezichten: een gewapende verzetsbeweging, een legale shi'itische politieke partij en een terreurbeweging. ² De overwinning van Hezbollah in de oorlog met Israël, zomer 2006, had haar positie in de binnenlandse politieke verhoudingen van Libanon aanzienlijk versterkt. Zij werd immers gezien als de partij die Israël zijn 'eerste verloren oorlog' had bezorgd in de reeks oorlogen sinds de oprichting van de staat Israël in 1948. In de nasleep van die oorlog was Hezbollah dan ook actief bezig deze politieke winst te verzilveren. Dat vertaalde zich in een grote mate van politieke instabiliteit en veel geweld in Libanon in 2007 en 2008, waarbij de beweging nadrukkelijk aanstuurde op de val van de regering-Siniora, de totstandkoming van een regering van nationale eenheid, met deelneming van Hezbollah, en op het verkrijgen van het vetorecht bij kabinetsbesluiten. Op deze manier probeerde de beweging haar voortbestaan te waarborgen, ook als onderdeel van de 'nationale dialoog' over de toekomst van Libanon, die na terugtrekking van Syrië in 2004 weer op gang was gekomen. Belangrijkste punt op de agenda was ontbinding van de Hezbollah-militie, zonder dat echter een oplossing werd bereikt.

Ook op internationaal niveau werd aan die druk kracht bijgezet in de nasleep van de oorlog tussen Hezbollah en Israël. Terwijl de Veiligheidsraad met resolutie 1701 (11 augustus 2006) een eind maakte aan de vijandelijkheden, stuurde de Raad tegelijkertijd aan op ontwapening van Hezbollah, in een poging het gezag van de regering in Beiroet uit te breiden tot in Zuid-Libanon; in dat gebied had Hezbollah het, als een staat in een staat, voor het zeggen. Er is dan ook een direct verband te leggen tussen de afloop van de oorlog en de politieke onrust in Libanon sindsdien. Terwijl Hezbollah politieke munt leek te slaan uit haar rol bij de oorlog tegen Israël, werd zij zowel binnenslands als buitenlands in haar voortbestaan bedreigd. Hoe Hezbollah daar op gereageerd?

Resolutie 1701

Op maandag 10 augustus 2006, 's ochtends om 7 uur, kwam na 33 dagen oorlog een eind aan de vijandelijkheden tussen het Israelische leger (IDF) en Hezbollah. Dat gebeurde nadat de Veiligheidsraad twee dagen eerder een resolutie had aangenomen waarin de strijdende partijen werden opgeroepen tot 'een volledig staken van de vijandelijkheden', gebaseerd op

¹ Dick LEURDIJK is als politiek commentaror, onderzoeker en docent verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' in Den Haag.

² Een variant op de titel van Hans Schippers' artikel: 'Twee gezichten van Hezbollah', in: *Internationale Spectator*, oktober 2006, blz. 533-536.

de onmiddellijke stopzetting door Hezbollah van alle raketaanvallen op het grondgebied van Israël en het onmiddellijke beeindigen door Israël van ‘alle offensieve militaire operaties’ in het zuiden van Libanon.

Het onmiddellijk doel van resolutie 1701 was derhalve om via de stopzetting van de vijandelijkheden de weg vrij te maken voor het binnentrekken van het Libanese leger en de VN-vredesmacht UNIFIL van Zuid-Libanon, een gebied dat feitelijk door Hezbollah aan het gezag van de regering in Beiroet was onttrokken en dat zij controleerde. De ontplooiing van deze troepen zou moeten bijdragen tot het al langer door de Raad nagestreefde doel: uitbreiding van de controle door de regering in Beiroet over het gehele grondgebied van Libanon.

De Veiligheidsraad riep Israël en Libanon op te streven naar een permanent staakt-het-vuren en een lange-termijnoplossing voor hun relatie, gebaseerd op een aantal elementen en beginselen:

- * het volledig respecteren van de *Blauwe Lijn* tussen beide partijen (de grens tussen Israël en Libanon);

- * veiligheidsvoorzieningen ter voorkoming van hervatting van vijandelijkheden, inclusief de instelling *tussen de Blauwe Lijn en de Litani-rivier* van een gebied zonder gewapend personeel, bezittingen en wapens anders dan die van de regering van Libanon en UNIFIL;

- * volledige tenuitvoerlegging van de relevante bepalingen uit de Akkoorden van Taif en van resoluties 1559 en 1680, die de ontwapening van ‘alle gewapende groepen in Libanon’ vereisen, zodat er, krachtens het Libanese kabinetsbesluit van 27 juli 2006, *geen wapens of gezag in Libanon zullen zijn anders dan die van de Libanese staat*;

- * geen buitenlandse troepen in Libanon zonder toestemming van de regering;

- * geen verkoop of leverantie van wapens aan Libanon anders dan met toestemming van de regering; en

- * overhandiging aan de Verenigde Naties van alle beschikbare kaarten met landmijnen in Libanon die in het bezit zijn van Israël.

De achtergrond van de oproep tot een lange-termijnoplossing lag bij de opmerkingen van de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Condoleezza Rice in de aanloop naar de resolutie, dat er geen sprake kon zijn van terugkeer naar de ‘*status quo ante*’. Dat zou immers een garantie zijn voor het opnieuw uitbreken van een conflict in een latere fase; dat moest ten koste van alles voorkomen worden. De Raad gaf ook aanzetten voor het beoogde overleg tussen Israël en Libanon door een aantal uitgangspunten te noemen, vooral toegespitst op de situatie in Zuid-Libanon. Deze komen neer op instelling van een wapenvrije zone in het gebied tussen de Israëlisch-Libanese grens en de Litani-rivier, ontwapening van alle gewapende groepen, instelling van een wapenembargo en ontplooiing van de VN-troepenmacht UNIFIL op basis van een nieuw mandaat. De politieke context van de resolutie maakte duidelijk dat de Veiligheidsraad maar een ding beoogde, namelijk de ontwapening van Hezbollah te bewerkstelligen - zonder dat haar naam met zoveel woorden werd genoemd.

Nadere bestudering van resolutie 1701 leidt tot de conclusie dat de bemoeienissen van de Veiligheidsraad ten eerste uitbreiding betreffen van ‘de controle door de regering van Libanon over het gehele Libanese grondgebied, conform de bepalingen uit resoluties 1559 (2004) en 1680 (2006), en van de relevante bepalingen uit de Akkoorden van Taif om haar volledige soevereiniteit uit te oefenen. Hiermee verwees de Raad naar de merkwaardige situatie dat het gezag van de regering in Beiroet zich in feite beperkte tot het gebied ten

noorden van de Litani-rivier. Het gebied ten zuiden daarvan was in feite aan haar gezag onttrokken, omdat Hezbollah er de controle uitoefende, sinds de terugtrekking van het Israëliësche leger in 2000. De Veiligheidsraad greep dus niet alleen terug op eigen, eerdere, resoluties, maar wees ook op binnenlandse politieke afspraken ter zake, zoals de Akkoorden van Taif – die in 1990 een einde maakten aan de burgeroorlog in Libanon. Resolutie 1559 - in september 2004 aanvaard in de nasleep van terugtrekking van Syrische troepen uit Libanon en aan de vooravond van de Libanese presidentsverkiezingen - riep al op tot het strikt naleven van ‘de soevereiniteit, territoriale integriteit, eenheid en politieke onafhankelijkheid van Libanon onder het enige en uitsluitende gezag van de regering van Libanon in heel Libanon’, tot ‘ontmanteling en ontwapening van alle Libanese en niet-Libanese milities’ en tot steun aan de uitbreiding van de controle van de regering van Libanon over het hele Libanese grondgebied.³

Wat de binnenlands-politieke afspraken betreft, die ‘ontwapening van alle gewapende groepen in Libanon’ vereisen, wees de Raad niet alleen naar de Akkoorden van Taif, maar ook naar het Libanese kabinetsbesluit van 27 juli 2006 dat ‘er geen wapens of gezag in Libanon zullen zijn anders dan van de staat Libanon’. Dit besluit werd midden in de oorlog genomen, nota bene door een kabinet waarin op dat moment twee Hezbollah-ministers vertegenwoordigd waren. Zij konden dat besluit kennelijk niet voorkomen – en die omstandigheid verklaart vermoedelijk waarom Hezbollah sinds de oorlog het recht claimt op een *veto* bij de besluitvorming in een toekomstig kabinet.⁴

De conclusie is onontkoombaar: in de optiek van de Veiligheidsraad was er, blijkens resolutie 1701, géén plaats meer voor Hezbollah, of althans de gewapende arm van de beweging. Hezbollah *moet* ontwapenen. De druk op de beweging werd in de resolutie nog eens extra opgevoerd: enerzijds door instelling van een wapenembargo, anderzijds door het optreden van de Libanese strijdkrachten en UNIFIL in dat deel van Libanon waar Hezbollah feitelijk het gezag uitoefende. In paragraaf 14 van de resolutie riep de Veiligheidsraad de regering van Libanon op ‘to secure its borders and other entry points’ om zo ‘de invoer van wapens zonder haar instemming te voorkomen’, en verzocht de Raad UNIFIL de regering van Libanon ‘op haar verzoek’ daarbij te assisteren. Dat gebeurt zowel op de grond (bijv. aan de grens tussen Libanon en Syrië, met steun van UNIFIL) als op zee (met de inzet van een maritieme component van UNIFIL voor de kust van Libanon).

Van de VN-lidstaten werd verwacht dat ze ‘de noodzakelijke maatregelen zullen nemen’ om verkoop of leverantie van wapens aan wie dan ook in Libanon te voorkomen. In dit verband ontstond veel verwarring over het precieze takenpakket van UNIFIL. Zou dat wel of niet ontwapening van Hezbollah omvatten, en dus mogelijkerewijs gewapend optreden van de kant van de blauwhelmen kunnen inhouden? Potentiële troepenleverende landen wilden op dit punt duidelijkheid, alvorens definitief te beslissen over bijdragen van nationale contingents aan UNIFIL, die met een robuust *peacekeeping*-mandaat de bevoegdheid kreeg met geweld op te treden [zie verderop]. VN-secretaris-generaal Kofi Annan liet al vóór de stemming over de resolutie weten dat het *niet* de taak van UNIFIL zou worden Hezbollah te ontwapenen; dat was een *interne* Libanese aangelegenheid waarover partijen zelf afspraken moesten maken. Mogelijk liet Annan zich hierbij leiden door het Libanese kabinetsbesluit van 27 juli 2006. Ook het Nederlandse kabinet overwoog in 2006 bij zijn besluit destijds voor een beperkte duur een maritieme bijdrage te leveren aan UNIFIL: ‘De Libanese regering zal zelf deze ontwapening via een politiek proces moeten bewerkstelligen.’⁵

³ S/RES/1559 (2004), 2 september 2004.

⁴ Hezbollah zou najaar 2006 zijn ministers uit het kabinet terugtrekken en daarmee de politieke verhoudingen in Libanon verder op scherp zetten.

⁵ Brief ‘Nederlandse maritieme bijdrage aan UNIFIL’ aan de Tweede Kamer, 22 september 2006.

Hezbollah onweersproken

De vraag was natuurlijk hoe Hezbollah zou reageren op resolutie 1701, die zo nadrukkelijk aanstuurde op haar ontmanteling. Een week na de aanvaarding van de resolutie kwam Hezbollah-leider Nasrallah met zijn reactie: 1 Hezbollah zou zich niet laten ontwapenen; en 2 zij beschikte nog altijd over 20.000 katjoesja-raketten om Israël te beschieten. Met die uitspraken legde hij een tijdbom onder de uitvoering van de resolutie. De uitspraken waren niet alleen in flagrante strijd met de intenties van de Veiligheidsraad, ze bleven ook onweersproken. 'Dat zou wel eens een *omineuze aanwijzing* kunnen zijn voor verdere ontwikkelingen in (Zuid-)Libanon', zo schreef ik eerder in de *International Spectator*.⁶

UNIFIL: De stationering van een internationale troepenmacht

Een van de grootste verrassingen in de na moeizame onderhandelingen overeengekomen resolutie had betrekking op de rol die UNIFIL, een licht-bewapende VN-missie met een klassiek 'peacekeeping'-mandaat, kreeg toebedeeld. In de eerste ontwerp-resolutie die de Verenigde Staten en Frankrijk een week eerder aan de Veiligheidsraad hadden voorgelegd, was nog sprake van het voornemen om in een vervolgresolutie 'onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest' de stationering goed te keuren van 'een door de VN gemandateerde internationale troepenmacht'. Deze formulering leidde tot veel speculaties over het precieze karakter van de voorziene troepenmacht: zou het een VN-missie worden, of een zg. 'multinationale troepenmacht', zoals SFOR in Bosnie, KFOR in Kosovo of ISAF in Afghanistan, buiten VN-verband?

Tot veler verrassing stuurde de Veiligheidsraad uiteindelijk, bij het aannemen van resolutie 1701, aan op een nieuwe rol voor een al bestaande VN-vredesmacht in het gebied, UNIFIL. De 'United Nations Interim Force in Lebanon' was in 1978 ingesteld op basis van een klassiek 'peacekeeping' mandaat: een lichtbewapende missie die alleen de bevoegdheid had voor het gebruik van geweld uit zelfverdediging. Het mandaat van de missie behelsde een drietal taken:

- de terugtrekking bevestigen van de Israëlische strijdkrachten uit Zuid-Libanon;
- het herstel van de internationale vrede en veiligheid, en
- de regering van Libanon ondersteunen bij haar pogingen haar gezag over het gebied weer te kunnen uitoefenen.⁷

UNIFIL kampte al jarenlang met een geloofwaardigheidsprobleem als direct uitvloeisel van haar mandaat, vooral in Israël. Toen UNIFIL in 2000 de terugtrekking van het Israëlische leger uit Zuid-Libanon kon bevestigen, was dat ook niet de verdienste van de VN-missie: het ging immers om een eenzijdige terugtrekking waartoe Israël zelf besloten had. Als belangrijkste taak van de VN-blauwhelmen bleef over haar hulp bij het vestigen van het gezag van de regering in Beiroet over het zuiden van Libanon, dat in feite werd gecontroleerd door Hezbollah. Dat verklaart ook waarom velen de situatie in Zuid-Libanon beschreven in termen van 'een staat in een staat'. Hoe dan ook, sinds de oprichting van UNIFIL werd haar mandaat elk half jaar, op verzoek van de regering in Beiroet, verlengd. Dat gebeurde ook op 30 juli 2006, terwijl het geweld tussen Israël en Hezbollah nog volop aan de gang was. Kennelijk speelde toen al het idee om UNIFIL een nieuwe rol te geven in de situatie die zou ontstaan na het staken van de vijandelijkheden. In een unaniem aanvaarde resolutie verlengde de

⁶ Dick Leurdijk: 'Hezbollah en de nasleep van de oorlog met Israël', *Internationale Spectator*, Jaargang 61 – nr 4 – april 2007.

⁷ SCRES 425 (1978) en SCRES 426(1978). Per 30 juni jl. telde UNIFIL 1990 manschappen, geholpen door 50 militaire waarnemers van UNTSO, een VN-missie die al sinds 1948 in het Midden-Oosten aanwezig is. Nederland levert elk half jaar 15 officieren aan UNTSO. De huidige commandant van UNIFIL is de Franse generaal Alain Pellegrini.

Veiligheidsraad het mandaat van de missie dit keer met slechts een maand, ‘pending consideration of other options for future arrangements in South Lebanon’.⁸ Secretaris-Generaal Kofi Annan had er in zijn rapport al op gewezen dat het oplaaiende geweld sinds 12 juli ‘de context’ waarin UNIFIL opereerde ‘radicaal’ had veranderd. Daarom deed hij de aanbeveling het mandaat maar voor een maand te verlengen, zodat onderwijl alle mogelijke opties voor Zuid-Libanon konden worden onderzocht. In dat verband merkte hij ook op dat de Libanezen zelf een methode moesten vinden om Hezbollah te ontwapenen en een situatie te creëren waarin sprake was van ‘one authority and one gun’ door het gezag van de centrale regering ook in Zuid-Libanon te doen gelden. Daaraan zou de internationale gemeenschap met een ‘stabilisatiemacht’ een bijdrage kunnen leveren, aldus Annan.⁹

Het nieuwe mandaat van UNIFIL

UNIFIL kreeg met de aanvaarding van resolutie 1701 een totaal nieuwe rol toebedeeld in Zuid-Libanon zodra een volledige stopzetting van de vijandelijkheden beklijft. De VN-missie werd uitgebreid en versterkt ‘in aantal, uitrusting, mandaat en reikwijdte van de operaties’⁽¹⁰⁾, uitmondend in het besluit om de omvang van UNIFIL uit te breiden tot maximaal 15.000 man. Het takenpakket van UNIFIL werd uitgebreid met een zestal nieuwe taken, geheel in lijn met het oorspronkelijke klassieke peacekeeping mandaat:

- toezien op de stopzetting van de vijandelijkheden;
- assistentie verlenen aan de Libanese strijdkrachten bij hun ontplooiing in Zuid-Libanon, ook langs de grens met Israël, terwijl Israël zijn troepen terugtrekt uit Libanon;
- het afstemmen van die assistentie met de regeringen van Libanon en Israël;
- uitbreiding van haar hulp bij het verzekeren van humanitaire toegang tot de burgerbevolking en de veilige terugkeer van ontheemden;
- assistentie verlenen aan de Libanese strijdkrachten bij het instellen van ‘een gebied zonder gewapende manschappen, middelen en wapens’ tussen de grens en de Litani-rivier; en, tenslotte,
- assistentie verlenen aan de regering van Libanon, indien zij daarom vraagt, bij de beveiliging van de grenzen om de ongevraagde invoer van wapens tegen te gaan.

In de volgende paragraaf kreeg UNIFIL toestemming om geweld te gebruiken. In diplomatiek jargon heette het dat UNIFIL werd geautoriseerd ‘om alle noodzakelijke actie’ te ondernemen. Verder beoogde het mandaat:

- om te verzekeren dat haar operatiegebied niet wordt gebruikt voor vijandige activiteiten van welke aard dan ook;
- om het hoofd te bieden aan gewelddadige pogingen om te voorkomen dat zij haar verplichtingen krachtens het mandaat van de Veiligheidsraad uitvoert; en
- om VN-personeel, faciliteiten, installaties en uitrusting te beschermen,
- om de veiligheid en bewegingsvrijheid van het VN-personeel en humanitaire hulpverleners veilig te stellen, en
- zonder afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheid van de regering van Libanon, burgers die direct bedreigd worden met fysiek geweld te beschermen.

Tenslotte besloot de Veiligheidsraad het mandaat van UNIFIL te verlengen tot 31 augustus 2007. Hij sprak daarbij zijn voornemen uit om in een latere resolutie ‘verdere versterkingen

⁸ S/RES/1697 (2006), 31 July 2006.

⁹ UN News Centre, 4 August 2006.

¹⁰ Deze formulering is ontleend aan het zg. Libanese zeven-puntenplan, dat voor het eerst werd voorgelegd aan de internationale conferentie over de crisis tussen Israël en Hezbollah in Rome op 26 juli 2007.

van het mandaat' te overwegen als bijdrage aan de implementatie van een permanent staakt-het-vuren en een lange-termijnoplossing.

Conceptueel voldeed de opzet van de nieuwe UNIFIL-operatie volledig aan het model voor een missie met een 'robuust peacekeeping' mandaat.¹¹ Het betreft hier de stationering van een missie op verzoek, c.q. met instemming, van de regering van Libanon.¹² Anders dan bij traditionele 'peacekeeping' missies hebben de blauwhelmen bij deze operatie de bevoegdheid om geweld te gebruiken – met gebruikmaking van de benodigde zware bewapening. De formulering 'to take all necessary action' verschaft daartoe de formele volkenrechtelijke rugdekking. Opmerkelijk is alleen dat in dit geval de gebruikelijke verwijzing naar hoofdstuk VII van het VN-Handvest ontbreekt (daar waar de eerste ontwerp-resolutie juist wel nadrukkelijk verwees naar dat hoofdstuk). Waarschijnlijk heeft dit te maken met de wens van de Veiligheidsraad beide partijen, in het bijzonder Israël, te ontzien door geen economische, of in het uiterste geval militaire sancties, in het vooruitzicht te stellen in geval van 'non-compliance', het niet nakomen van de verplichtingen krachtens de resolutie. Kenmerkend voor een robuuste peacekeeping operatie is voorts dat de bevoegdheid inzake het gebruik van geweld zo expliciet wordt verbonden, behalve aan de uitvoering van het takenpakket, aan zowel de bescherming van het VN-personeel en humanitaire hulpverleners, alsook aan de bescherming van de burgerbevolking die blootstaat aan onmiddellijke fysieke bedreiging.

Intussen is het sinds augustus 2006 relatief rustig gebleven in het gebied. De ontplooiing van 15.000 man regeringstroepen en 10.000 UNIFIL-manschappen (naast de 2.000 man op zee) verliep zonder noemenswaardige problemen, in nauwe samenhang met de terugtrekking van het Israëlische leger uit Libanon.⁶ Wél vond een reeks van schendingen van het Libanese luchtruim plaats door Israëlische F-16's; bij een zo'n incident had het maar weinig gescheeld of UNIFIL zou, met een beroep op het recht op zelfverdediging, met grond-luchtraketten op Israëlische gevechtsvliegtuigen hebben geschoten.¹³

Binnenlandse politieke ontwikkelingen

In de periode na het ingaan van resolutie 1701 concentreerde Hezbollah haar aandacht vooral op het binnenlands-politieke front, ongetwijfeld in de veronderstelling dat hier voorlopig de grootste winst viel te behalen. Ook internationaal ging de meeste aandacht uit naar de ontwikkeling van de binnenlandse politieke verhoudingen in Libanon. Zo sprak Kofin Annan in juni 2007, in zijn vierde rapport aan de Veiligheidsraad over de implementatie van resolutie 1701, zijn zorgen uit over een aanhoudende politieke crisis en voortdurend geweld, bedoeld om de soevereiniteit, territoriale integriteit en onafhankelijkheid van Libanon te ondermijnen:

'During the reporting period [medio maart tot eind juni 2007 – DAL], the country witnessed fighting between militants from the Fatah al-Islam Group and the Lebanese security forces, the worst internal fighting since its civil war (); a series of bomb explosions in and around Beirut () and a bomb attack on 24 June against UNIFIL that killed six peacekeepers serving with the Spanish contingent. In addition, the firing of Katyusha rockets from southern Lebanon into northern Israel on 17 June by unknown elements was the most serious breach of the cessation of hostilities since the end of the

¹¹ Dick A. Leurdijk: "Robuuste' peacekeeping': VN bereid tot hardere aanpak bij vredesoperaties", Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', februari 2005.

¹² Dat verklaart waarom hier ook geen sprake is van een 'peace enforcement' operatie, waarbij de troepenmacht tegen de wens van het 'gastland' optreedt.

¹³ Aldus de Franse minister van defensie Michele Alliot-Marie, zoals geciteerd in *Atlantic News*, 24 oktober 2006.

war. Such incidents pose a direct challenge to both the new security arrangements in southern Lebanon and to the stability of the country as a whole'.¹⁴

Tegen deze achtergrond maakte Ban Ki-moon zich terecht zorgen dat de verdere uitvoering van resolutie 1701 zou oplopen tegen nog meer moeilijkheden. Ook in het voorjaar van 2008 zouden de binnenlandse spanningen weer oplopen, dit keer als uitvloeisel van botsingen tussen de regering en de oppositie in en rond Beiroet en Tripoli. Nu was de directe aanleiding voor het geweld Nasrallah's beschuldiging dat de regering-Siniora met het nemen van een tweetal besluiten een 'oorlogsverklaring' aan het adres van Hezbollah had afgegeven. Deze voorzagen in respectievelijk het ontslag van het hoofd beveiliging van de luchthaven Beiroet (vanwege vermeende banden met Hezbollah) en in het 'illegaal' verklaren van het telecommunicatienetwerk van Hezbollah.¹⁵ Onder druk van het geweld van de kant van Hezbollah, zag de regering zich genooddaakt de beide besluiten vervolgens terug te draaien. Onder deze omstandigheden bereikten de Libanese politieke leiders na overleg in Doha in mei een doorbraak die, in de woorden van VN-Secretaris-Generaal Ban Ki-moon, zou uitmonden in een verbetering van het politieke klimaat in Libanon.¹⁶ Daarmee was de weg geeffend voor de verkiezing van President Suleiman op 25 mei (een verkiezing die in de tussentijd talloze malen was uitgesteld), de vorming van een regering van nationale eenheid en de lancering van een nationale dialoog. Niettemin bleef de situatie fragiel, gelet op de veiligheidssituatie in het land. Opmerkelijk is dat Ban Ki-moon onvermeld liet dat Hezbollah nu deel uitmaakte van de nieuwe regering van nationale eenheid, en het bovendien voor elkaar gekregen had het recht van veto te kunnen uitoefenen bij bepaalde kabinetsbesluiten. Daarmee had ze precies de doeleinden bereikt die ze na de zomeroorlog van 2006 formuleerde als haar inzet bij de binnenlandse politieke strijd om de macht: ze kan nu haar eigen ontwapening dan wel ontmanteling tegenhouden. De aanhangers van de westers-gezinde Siniora zijn hier de verliezende partij. De vraag is natuurlijk ook hoe de nu ontstane machtsverhoudingen gezien moeten worden in het licht van de ambities van resolutie 1701, die zo nadrukkelijk aansturen op de ontwapening van de beweging. In dit opzicht bevat het laatste rapport van Ban Ki-moon van november jl. nog een aantal opmerkelijke ontboezemingen.

Zo wijst hij erop dat hij de afgelopen jaren vaker in zijn rapporten aan de Veiligheidsraad gewaarschuwd had voor mogelijke gevolgen van 'een serie ernstige veiligheidsincidenten' zoals die zich hebben voorgedaan: 'Those incidents highlight how armed groups operating inside Lebanon but outside the control of the State continue to pose a serious threat to the stability of the country. President Suleiman has conveyed to me his concern over the presence and activities of extremist groups in Lebanon'. Hij maakt daarbij een onderscheid tussen Hezbollah en andere Palestijnse paramilitaire groepen. Hezbollah, zo schrijft Ban Ki-moon, 'continues to maintain a substantial military capacity distinct from that of the Lebanese State, in direct contravention of resolutions 1559 (2004) and 1701 (2006). I am concerned that Hizbullah may have sought to upgrade further those capabilities.' Ook van Israelische zijde maakte men zich zorgen over Hezbollah's militaire vermogen, zowel in Noord- als Zuid-Libanon. Het rapport zei daarover:

'() the Government of Israel maintains that Hizbullah is continuing to build its military

¹⁴ Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council resolution 1701 (2006), S/2007/392, 28 June 2007.

¹⁵ De Speciale VN-gezant voor de uitvoering van resolutie 1701, Terje Roed-Larsen, merkte in oktober 2008 op dat 'Hezbollah maintains a massive paramilitary infrastructure separate from the State, including a secure network of communication, which the group itself deems an integral part of its arsenal.'

¹⁶ Report of the Secretary-General on the implementation of Security Council resolution 1701 (2006), S/2008/715, 18 November 2008.

presence and capacity, largely north of the Litani River, but also in the UNIFIL area of operations, using in particular, private houses in urban areas. Israeli interlocutors at the highest level have repeatedly stated that this was of major concern for their Government. () UNIFIL patrols throughout its area of operations, including in urban areas, and conducts surveillance and monitoring activities, particularly at entry points and suspicious areas. In collaboration with the Lebanese Armed Forces, UNIFIL immediately investigates any claims regarding the illegal presence of armed personnel or weapons within its area of operations if specific information is received.

This serves to illustrate the determination of UNIFIL to act with all necessary means within its mandate. Similarly, the Lebanese Armed Forces Command has confirmed that it will act immediately on evidence of unauthorized armed personnel or weapons. However, under its mandate, UNIFIL cannot search private houses and properties, unless there is credible evidence of a violation of resolution 1701 (2006), including an imminent threat of hostile activity emanating from that specific location.

To date, UNIFIL has neither been provided with nor found any evidence of new military infrastructure or the smuggling of arms into its area of operations. Under the present circumstances, UNIFIL is confident that it can carry out its mandated task of ensuring, within its capabilities, that its area of operations is not utilized for hostile activities. However, it is impossible to state unequivocally that the area south of the Litani is free of any unauthorized armed personnel, assets or weapons. Ensuring this state of affairs is a long-term endeavour. ()'.¹⁷

Hij herhaalt zijn standpunt dat de ontwapening van Hezbollah (en de andere milities) moet plaatsvinden via een 'door Libanezen geleid politiek proces', en laat daar onmiddellijk op volgen:

'Hizbullah's weapons were a major point of debate in the preparation of the Lebanese Government's ministerial statement. In the final version, adopted on 12 August, the Government asserts "the right of Lebanon, through its people, army and its resistance in liberating and regaining Shab'a Farms and Kfar Shouba Hills and the Lebanese part of Ghajar, or recover them and defend Lebanon and its territorial waters in the face of any enemy and by all available and legitimate means". The ministerial statement also confirms the Government's commitment to all the provisions of Security Council resolution 1701 (2006). In this context, I note that resolution 1701 (2006), as well as other Security Council resolutions on Lebanon, emphasize, in both letter and spirit, the disarmament of all armed groups in Lebanon and the monopoly by the Government of Lebanon on the use of force from its territory.'

Ban Ki-moon laat zich hier dus wel degelijk uit over de positie van Hezbollah en wat mij betreft nogal krachtig. Hij zegt hier o.a. dat de opbouw van een substantiële militaire capaciteit op gespannen voet staat met resolutie 1701. Met zijn verwijzing naar de regeringsverklaring van 12 augustus maakt hij duidelijk dat Hezbollah als verzetsbeweging een volwaardige plaats heeft veroverd in het Libanese politieke krachtenveld, gelijkwaardig aan die van het leger, als het gaat om de bevrijding van de nog door Israël bezette kleine

¹⁷ In dit verband wijst Ban Ki-moon ook nog op de bijdrage van de 'UNIFIL Maritime Task Force' met haar specifieke missie langs de Libanese kust om de invoer van ongeautoriseerde wapens en andere materieel tegen te gaan, onder andere door toezicht te houden op het scheepvaartverkeer en het niet-aangemelde binnenkomen in Libanese havens te voorkomen.

stukjes grondgebied van Libanon. Met de laatste zin geeft Ban Ki-moon aan dat de wapens waarover Hezbollah nog altijd beschikt moeilijk te rijmen vallen met ‘de geest en letter’ van resolutie 1701, waaraan de regering van Libanon zegt zich te committeren.

Behalve op de positie van Hezbollah gaat het rapport ook in op de aanwezigheid van andere bewapende groeperingen in Libanon. Zo wijst het erop dat ook de ‘Palestijnse wapens binnen en buiten de 12 geregistreerde vluchtelingenkampen een ernstige bedreiging blijven van de stabiliteit en soevereiniteit van Libanon’, door eraan toe te voegen: ‘The Popular Front for the Liberation of Palestine-General Command and Fatah al-Intifada continue to maintain paramilitary infrastructures on Lebanese territory, particularly along the Lebanese-Syrian border.’ In dat verband wijst Ban Ki-moon op initiatieven van de regering en Palestijnse autoriteiten om gemeenschappelijk verantwoordelijkheid te nemen voor de veiligheid in het Nahr al-Bared kamp, dat wellicht als model zou kunnen dienen voor de andere 11 vluchtelingenkampen in Libanon. In de paragraaf over de uitvoering van het wapenembargo toont Ban Ki-moon zich nog steeds bezorgd over ‘het poreuze karakter van Libanon’s grens met de Syrische Arabische Republiek en de blijvende mogelijkheden voor inbreuken op het wapenembargo voor Libanon’. Hij herhaalt zijn al eerder getrokken conclusie dat ‘there has been no decisive impact on Lebanon’s overall border security and that this situation renders Lebanon’s borders as penetrable as was the case one year ago’. Daar valt dus nog wel wat te verbeteren, luidt de boodschap.

In zijn conclusies toont Ban Ki-moon zich tevreden over het feit dat er in de verslagperiode geen inbreuken waren geweest op het overeengekomen staakt-het-vuren en dat er nog altijd sprake was van een ‘relatieve kalmte’ in het operatiegebied van UNIFIL. Maar, zo voegde hij eraan toe, het is duidelijk dat er in zijn algemeenheid ‘meer vooruitgang had moeten worden gemaakt’ bij de uitvoering van resolutie 1701 (2006) sinds de aanvaarding ervan in augustus 2006. Dat lijkt me een understatement, dat overigens ook al door de Veiligheidsraad gebruikt was bij de aanvaarding van resolutie 1832, eerder in 2008. De resolutie, die voorzag in de verlenging van het mandaat van UNIFIL tot 31 augustus 2009⁽¹⁸⁾, riep de partijen ook op om een permanent staakt-het-vuren en een lange-termijnoplossing, zoals voorzien in 1701, te bereiken, en benadrukte ‘de noodzaak van grotere vooruitgang op dat punt’. Dat is wel een gotspe, gelet op het totale gebrek aan vooruitgang op dat punt: voorzover ik heb kunnen nagaan is dat overleg tussen Israël en Libanon nog helemaal niet begonnen.

Over de vooruitzichten op de serieuze tenuitvoerlegging van resolutie 1701 (2006) kan ik niet optimistisch zijn. Gelet op de prominente positie die Hezbollah is gaan innemen in de Libanese politieke verhoudingen sinds het einde van de zomeroorlog van 2006, zoals hierboven geschetst, gelet op de militair-operationele situatie op de grond in Libanon met de aanwezigheid van een nadrukkelijke militaire capaciteit en infrastructuur van Hezbollah, geheel in strijd met de bedoelingen van de Veiligheidsraad conform resolutie 1701, en gelet op het gebrek aan beweging in het overleg tussen Israël en Libanon over de implementatie van resolutie 1701 maak ik me geen illusies over de kansen op een permanent staakt-het-vuren of de beoogde lange-termijnoplossing voor de verhouding tussen Israël en Libanon. Deze resolutie zal een nieuwe oorlog niet voorkomen: onder de huidige omstandigheden zal Hezbollah zich niet laten ontwapenen, en zal Israël zich het recht blijven voorbehouden Libanon aan te vallen als het meent dat zijn nationale veiligheidsbelangen dat vereisen. Een

¹⁸ De Veiligheidsraad spreekt in de resolutie zijn waardering uit voor de positieve rol van UNIFIL, en meent dat de gezamenlijke ontplooiing van de VN-missie en de Libanese strijdkrachten ‘een nieuwe strategische omgeving’ heeft helpen creëren.

derde Libanon-oorlog is onvermijdelijk. De vraag is alleen wanneer die uitbreekt.¹⁹

¹⁹ In Israel verschijnen al artikelen met veelzeggende titels als: 'The next war with Hezbollah: Should Lebanon be the Target?' en 'The Third Lebanon War: Target Lebanon'.