

“Om der gerechtigheids wille?” - over humanitaire interventie.

Inleiding.

Zolang er mensen zijn op aarde, zijn er conflicten. Verschillen van mening, verschillen in bezit, in macht, de redenen voor conflicten zijn talloos. Conflicten kunnen worden uitgesproken, maar al te vaak worden ze met geweld uitgevochten.

In de 20^{ste} eeuw zijn er verschillende pogingen gedaan om dit geweld te beperken. Na de eerste wereldoorlog waren landen wereldwijd erover eens dat zo iets niet meer moest kunnen gebeuren. De Volkenbond werd opgericht als platform om conflicten uit te kunnen praten. Dat heeft de tweede wereldoorlog echter niet kunnen voorkomen. Tegelijkertijd werd daardoor de politieke overtuiging versterkt dat zo'n wereldforum voor conflictpreventie en interventie er toch moest zijn. Met de instelling van de Verenigde Naties werd opnieuw een poging gedaan om conflicten te reguleren. Het woord “peacekeeping” werd een bekend uitdrukking. Er werd met toestemming van staten die in conflict waren, bemiddeld en zelfs vredestroepen gezonden die een buffer moesten vormen tussen de strijdende partijen. In een aantal gevallen lukte dit. In situaties waarin dat niet lukte was enerzijds sprake van politieke onwil bij de strijdende partijen om tot een vergelijk te komen, en anderzijds sprake van politieke en militaire onderschatting van de zwaarte van de taak: verkeerde opdracht, te weinig in aantal, te zwak bewapend, te laat. Bosnië en Roanda zijn daar de voorbeelden van.

Voor en bij het verschijnen van de nieuwste Defensienota heeft een zogenaamde “brede maatschappelijke discussie” plaatsgevonden over de inzet van onze Nederlandse strijdkrachten. De kerken en de aan de kerken verbonden vredesorganisaties hebben daar ook aan meegedaan. Tot de val van de Berlijnse muur stond de krijgsmacht ten dienste van externe veiligheid en interne orde. Het ging om eigen huis en haard. Begin 1992 begon de deelname aan vredesmissies in Voormalig Joegoslavië en Cambodja. Het denken over veiligheid veranderde en daarmee ook de krijgsmacht. De krijgsmacht werd omgevormd tot een relatief kleine, maar flexibele organisatie, bestaande uit vrijwilligers, die wereldwijd inzetbaar is. Deze andere inzet leidde tot een wijziging van de Grondwet, waarin de nieuwe taken, zowel bondgenootschappelijke verdediging als bevordering van de internationale rechtsorde in één artikel zijn vastgelegd.

Eén van de discussiepunten in het brede maatschappelijke debat over de genoemde Defensienota betreft het met militaire middelen afdwingen van vrede in situaties van (dreigende) massale schendingen van mensenrechten: de zogenaamde “humanitaire interventie”. Dit is een ander type vredesmissie dan de klassieke, waarbij een buffer wordt gelegd tussen partijen die hieraan ook hun instemming hadden gegeven (bijvoorbeeld Ethiopië en Eritrea).

De discussie over humanitaire interventie is niet eenvoudig: wanneer moet je wel en wanneer niet ingrijpen? Onder welke voorwaarden? Op initiatief van IKV/Pax Christi is een werkgroep gevormd met onder meer vertegenwoordigers uit de SoW kerken om tot een nadere positiebepaling te komen. Dat heeft een brochure opgeleverd onder de titel: “Humanitaire Interventie. Rol en functie van de krijgsmacht.” In het vervolg zal op plaatsen naar dit rapport worden verwezen.

Wat is humanitaire interventie.

In de publieke discussie wordt onder humanitaire interventie verstaan een militaire operatie door één of meer landen in een derde land, zonder dat de laatste daarvoor toestemming geeft, met het doel een eind te maken aan massale schendingen van mensenrechten. Het korte-termijndoel van de operatie is het beschermen van mensen die bedreigd worden, terwijl het lange-termijndoel het herstel van de vrede is. Voor dat laatste zijn meer dan militaire middelen alleen nodig. De diplomatie zal daarbij een hoofdrol moeten spelen. Ook moeten inspanningen geleverd worden in het kader van de wederopbouw van het land, inclusief het weer doen functioneren van de bestuurlijke organen. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de diverse civiele organisaties.

De discussie over al dan niet uitvoeren van humanitaire interventie is met name van belang als het gaat om situaties waarin een (expliciet) mandaat van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties ontbreekt (zie ook pagina 7 van de brochure).

Problemen inzake humanitaire interventie.

Bij humanitaire interventie zijn een aantal met elkaar om de voorrang strijdende en soms tegenstrijdige waarden en belangen aan de orde:

- Allereerst het recht op bescherming voor groepen die bedreigd worden door grootschalige schending van mensenrechten. Dit recht wordt over het algemeen zonder problemen erkend.
- Vervolgens de morele plicht en de ambitie om die bescherming te geven. Dit is beduidend moeilijker. Dit betekent dat er troepen ingezet moeten worden met alle risico's van dien.
- Daarnaast bestaat de eis geweldsgebruik te minimaliseren en het risico van escalatie te vermijden.
- Ook bestaat het geweldsverbod van het VN-handvest. Als het een VN-operatie betreft, is dat geen probleem, maar als de VN om welke reden dan ook niet instemt met een operatie en een humanitaire ramp dreigt, wat dan?
- Landen willen daarnaast hun troepen maximaal bescherming bieden. Dat wil zeggen dat men niet wil dat er (onaanvaardbare) risico's gelopen worden. Dat staat echter op gespannen voet met krachtadig (en daarmee overtuigend) optreden.
- Het stoppen van het geweld is niet de oplossing. Het belangrijkste is het realiseren van voorwaarden voor vrede en verzoening.
- Bij elke operatie bestaat de noodzaak van politiek en maatschappelijk draagvlak. Is die er maar beperkt dan kan elk incident een einde maken aan de operatie. Denk hierbij aan het Amerikaanse optreden in Somalië. De gevangenneming van een helikopterpiloot en de vernederende televisiebeelden van het stoffelijk overschot van een Amerikaanse militair dat door de straten van Mogadishu werd gesleept, veroorzaakten in de Verenigde Staten grote verontwaardiging en leidden uiteindelijk tot de terugtrekking van de Amerikaanse strijdkrachten.

Hoe om te gaan humanitaire interventie?

Er zal antwoord gegeven moeten worden op de vraag onder welke voorwaarden en op welke wijze de krijgsmacht kan, moet en zal worden ingezet 'om der gerechtigheid wille'. De

discussie is van groot belang, ook voor functie, opbouw en legitimiteit van de krijgsmacht. Waar het relatieve belang van de traditionele missie, lands- en bondgenootschappelijke verdediging, afneemt, en het belang van allerlei vredesoperaties toeneemt, is de discussie over inzet van de krijgsmacht 'om der gerechtigheid wille' centraal komen te staan.

Een hulpmiddel kan daarbij gevonden worden in de criteria die zijn geformuleerd in het kader van de 'rechtvaardige oorlog' (zie pagina 25 en verder in de brochure). De belangrijkste elementen van deze geactualiseerde kerkelijke visie op geweldsaanwending 'om der gerechtigheids wille' zijn:

- *Rechtvaardig doel*: het moet een rechtvaardige vredesordening dienen, gericht zijn tegen agressie en/of grove schendingen van grondrechten van (groepen van) volken;
- *Juiste intentie*: het moet gerechtigheid en vrede dichterbij brengen;
- *Proportionaliteit*: het middel moet in juiste verhouding staan tot het doel;
- *Dwingende noodzaak*: inzet c.q. ingrijpen duldt geen uitstel;
- *Wettig gezag*: opdracht moet geworteld zijn in wettig gezag; in beginsel de VN (Veiligheidsraad/Algemene Vergadering) of gemandateerde regionale arrangementen (OVSE, OAE, OAS, e.a.);
- Navolgen van de regels van het internationale oorlogsrecht en humanitaire recht, *w.o. ontzien van burgers en burgerdoelen (uiterste inspanningsverplichting van de partij die tussenbeide komt in het conflict)*;
- *Integraliteit*: inzetten van strijdkrachten kan geen autonome actie zijn, maar dient te geschieden in een breder diplomatiek, economisch, sociaal en cultureel (strategisch) kader (inclusief vredes- en veiligheidsbeleid);
- *Uiterste middel*: toepassen indien geweldloze middelen vruchteloos blijken;
- *Waarschijnlijkheid van doelbereiking (effectiviteit)*: er moet een goed resultaat van worden verwacht zodat de situatie na de oorlog voorspelbaar beter wordt dan vóór het gewelddadig ingrijpen;

Waarheid: teweerstellen tegen agressie en gewapend ingrijpen in conflicten moet berusten in een op waarheid berustend (publiek) debat (verantwoordingsplicht besluitvormers).

Problemen bij de toepassing.

De toepassing van deze criteria is echter alles behalve eenvoudig. Kanttekeningen die hierbij te maken zijn, zijn de navolgende:

- rechtvaardig doel, juiste intentie en proportionaliteit: vereist in elke situatie een politiek en moreel debat en een daarop gebaseerde afweging. Als één of meer partijen bij een interventie andere (bij)bedoelingen hebben dan bescherming, betekent dat niet zondermeer dat de interventie als zodanig ongewenst is;
- wettig gezag en internationaal recht: humanitaire interventie op basis van een mandaat van de Veiligheidsraad is en blijft de meest gewenste optie. Maar ook bij zo'n mandaat blijft een politieke en morele afweging nodig, terwijl omgekeerd humanitaire interventie zonder VN-mandaat nodig kan zijn. De ontwikkeling van een internationaal-rechtelijke kader voor humanitaire interventie is daarom gewenst evenals (te allen tijde) verantwoording achteraf;
- integraliteit en uiterste middel: Juist door inbedding van het instrument van humanitaire interventie in een meer omvattend beleid waarin ook preventie een centrale rol speelt,

kunnen bepaalde militaire operaties (in het kader van een 'escalatieladder') in een relatief vroeg stadium erger voorkomen;

- waarschijnlijkheid van doelbereiking: dat is vaak met veel onzekerheden omgeven. Ook ongewenste en onbedoelde effecten (bijvoorbeeld uitbreiding van het conflict) moeten hier meegewogen worden. Internationaal draagvlak en nadenken over en voorbereiden van alternatieven zijn belangrijke aandachtspunten.

Bij dit alles vormt een kader van normen als hierboven aangegeven geen blauwdruk voor handelen, maar een basis voor afweging en debat. Het normatieve appèl en de dilemma's vanuit de bijbelse opdracht tot gerechtigheid, vrede en heelheid van de schepping, (militair) ingrijpen 'om der gerechtigheid wille' inbegrepen, zullen immer present zijn.

Praktijkervaringen.

Bij bestuderen van de operaties in Bosnië, Somalië en Roanda kan worden geconstateerd (zie de hoofdstukken 4 en 5 uit de brochure) dat daarbij een normatief kader als hier geschetst slechts zeer ten dele maatgevend voor afweging en voor handelen is geweest. Van doelbereiking (bescherming, voorkomen of beëindigen genocide en etnische zuivering) is veelal geen sprake. Van integraal vredesbeleid evenmin. Maximale bescherming van de interventiemacht zelf leidde tot terugtrekking waar (enige) bescherming kon worden geboden (Roanda, Somalië) of tot een vormgeving van acties (Kosovo) waardoor daarop niet meer het etiket van 'humanitaire interventie' kon worden geplakt. Er waren andere mogelijkheden (meer robuust optreden), maar daar werd niet voor gekozen. Door vroegtijdig en blijvend met een internationale macht aanwezig te zijn in situaties waar conflicten dreigen en met een omvattend beleid met een groot aantal handelingsopties, kan meer daadwerkelijke bescherming worden geboden. Mogelijk zijn er bij een dergelijke benadering ook minder risico's dan bij ingrijpen in een geëscaleerde situatie. Niettemin moet het risico voor slachtoffers bij een interventiemacht (als het daartoe komt) onder ogen worden gezien. Adequate training en bewapening kunnen helpen de missie uit te voeren en risico's te reduceren. Daarnaast is echter van belang welke bereidheid er bestaat om risico's te lopen. De aard van de missie, de publieke en politieke ondersteuning daarvoor en het perspectief op resultaat op korte en lange termijn zullen daarbij meespelen.

Conclusies.

In het debat, zowel over rol en functie van de krijgsmacht in het algemeen, als over de wijze waarop in concrete situaties bescherming kan en moet worden geboden, is het van groot belang dat daarbij verschillende visies worden betrokken, zoals ook in dit rapport is gebeurd. Daarbij dienen ook concrete ervaringen zwaar te wegen. Uit deze ervaringen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Integraliteit en duurzaamheid: de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap voor het voorkomen en beëindigen van grootschalige schending van fundamentele mensenrechten en voor het waarborgen van recht op veiligheid, vereist de principiële bereidheid tot een langdurig betrokkenheid en de afgewogen inzet van een breed scala van op elkaar afgestemde middelen. Preventie, diplomatie, humanitaire interventie en wederopbouw maken daar deel van uit.

- Bij humanitaire interventie dient het mandaat duidelijke doelstellingen te omvatten waarmee de militaire middelen in overeenstemming dienen te zijn.
- Een humanitaire interventie kan op korte termijn een eind maken aan een humanitaire noodsituatie. Wanneer de onderliggende oorzaken van deze noodsituatie van politieke en/of maatschappelijke aard zijn, dient tegelijkertijd een beleid voor de lange termijn worden vastgesteld, die tevens een soepele overgang naar de fase van wederopbouw omvat.
- Er bestaan geen militaire oplossingen voor burgeroorlogen. Niet-militaire instrumenten, waaronder onderhandelingen, bieden de meeste kans op de oplossing van een conflict. Militair optreden in de vorm van dwangacties kan dit ondersteunen.
- Eenhoofdige leiding is een dwingend vereiste voor het slagen van een humanitaire interventie. Deelnemende landen moeten vermijden hun eigen nationale agenda te volgen.
- Militairen en civiele hulporganisaties moeten beseffen dat voor het slagen van de missie goede onderlinge samenwerking een vereiste is. Meer aandacht in de opleidingen voor elkaars culturen en wijze van functioneren kan daar een bijdrage aan leveren.
- Tenslotte dienen betrokken landen en organisaties ook na een (mislukte) interventie een verantwoordelijkheid te blijven houden om bij te dragen aan wederopbouw en verzoening. Waar het niet gelukt is om de beloofde bescherming ook te bieden, vereist dat ook een herstel van de geschonden relatie met de slachtoffers. Naast bieden van materiële en morele steun, kan ook het aanbieden van een publiek excuus van wezenlijk belang zijn. Een voorbeeld daarvan is de spijtbetuiging door de Belgische regering in het geval Roenda.

Voortzetting van het debat en leren van ervaringen is onontbeerlijk om het fundamentele recht op bescherming van bedreigde groepen in praktijk te brengen. Dit document is bedoeld hier een bijdrage aan te leveren.