

# Humanitaire interventie

Rapport van een IKV/Pax Christi-werkgroep over rol en functie van de krijgsmacht.

## INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding en probleemstelling .....	2
1.1	Aanleiding .....	2
1.2	Uitgangspunten.....	2
1.3	Werkwijze .....	3
1.4	Status rapport.....	3
2.	“Om der gerechtigheid wille”: naar een nieuwe normatieve grondslag voor de Nederlandse defensie en inzet van de krijgsmacht.....	5
2.1	Vooraf.....	5
2.2	Inleiding: militair ingrijpen “om der gerechtigheid wille”.....	5
2.3	De normatieve grondslag: waar gaat het om ? .....	6
2.4	Probleemstelling .....	8
2.5	De nieuwe veiligheidsomgeving .....	9
2.6	Vragen en antwoorden. (Een kleine catechismus!) .....	9
2.7	Conclusies en aanbevelingen:.....	19
3.	Humanitaire interventie: ja; militaire interventie: wie is bevoegd en bekwaam?.....	21
3.1	Inleiding.....	21
3.2	Meerdere posities.....	22
3.3	Een poging tot analyse.....	22
3.4	Van macht naar recht: een droom en een pleidooi .....	24
3.5	Afsluiting.....	24
4.	Interventie in Somalië: het failliet van de 'nieuwe wereldorde' .....	26
4.1	Politieke dictatuur van Barre .....	26
4.2	UNOSOM I .....	26
4.3	UNITAF .....	27
4.4	UNOSOM II .....	28
4.5	Jacht op Aideed .....	29
4.6	'Lessons learned' .....	30
5.	Bescherming door de internationale gemeenschap .....	33
5.1	Inleiding.....	33
5.2	Casus .....	33
5.3	Analyse.....	37
5.4	Lessons learned. ....	39
5.5	Wat te doen?.....	42
5.6	Conclusie .....	44
6.	Positiebepaling .....	45
	Bijlage .....	48

# Humanitaire interventie

Rapport van een IKV/Pax Christi-werkgroep over rol en functie van de krijgsmacht.

## 1. Inleiding en probleemstelling

### 1.1 Aanleiding

In het debat over rol en functie van de krijgsmacht na de Koude Oorlog speelt de gedachtevorming rondom humanitaire interventie langs drie lijnen een centrale rol. Ten eerste tekent zich een duidelijke consensus af over het uitgangspunt dat de traditionele landsverdediging een geringer accent krijgt en dat 'vredesoperaties' in belang toenemen. Over de noodzaak van bijdragen aan peacekeeping-operaties zijn daarbij in zijn algemeenheid weinig verschillen van mening. Discussie is er over peace-enforcing en over humanitaire interventie, zeker als het daarbij gaat om situaties waarin een (expliciet) mandaat van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties ontbreekt. Ten tweede wordt in het denken over de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap naast interstatelijke betrekkingen steeds meer aandacht besteed aan handhaving van mensenrechten en bescherming van groepen die op grote schaal met de schending van die mensenrechten of zelfs met genocide worden bedreigd. Er doen zich acute situaties voor waarin voor die bescherming geen ander effectief middel beschikbaar lijkt dan humanitaire interventie. Maar wanneer helpt humanitaire interventie, en wanneer is het gerechtvaardigd? De derde lijn betreft het draagvlak voor de (Nederlandse) defensie-inspanning. Onder welke condities bestaat er in de samenleving voldoende steun voor militair optreden en wanneer mag aan (Nederlandse) militairen worden gevraagd daarbij risico's te lopen. Opnieuw is het debat het heetst als het over humanitaire interventies gaat, omdat risico's daarbij veelal groot zijn, terwijl het lands- of eigenbelang daarbij niet door iedereen even sterk wordt ervaren.

In de Strategische-ToekomstDiscussie Defensie is vanuit het kerkelijk veld met name ook aan deze thematiek aandacht besteed. Minister De Grave heeft in de Defensienota 2000 aangegeven het gesprek met de kerken hierover voort te willen zetten. Mede op verzoek van de Raad van Kerken hebben het Interkerkelijk Vredesberaad en Pax Christi Nederland daartoe een werkgroep in het leven geroepen om zich nader te buigen over de toekomstige rol en functie van de krijgsmacht in het algemeen en over humanitaire interventie in het bijzonder. De werkgroep<sup>1</sup> brengt hierbij verslag uit. Het rapport heeft een tweeledige functie. Het beoogt enerzijds een basis voor nadere discussie binnen de kerken te zijn. Anderzijds is het ook bedoeld als inbreng in het gesprek tussen de Minister en de kerken en daarmee als bijdrage aan het Nederlandse publieke debat.

### 1.2 Uitgangspunten

De werkgroep heeft de volgende uitgangspunten gehanteerd.

- Naast het bewerkstelligen van internationale veiligheid heeft de internationale gemeenschap evenzeer tot taak om 'human security' te realiseren. Daaronder wordt begrepen het tegengaan van grootschalige schending van mensenrechten en genocide, maar ook het bijdragen aan ontwikkeling (sperspectief).
- De VN en het internationale recht vormen belangrijke kaders. Zij behoeven versterking. Tegelijkertijd mag uitblijven van VN-actie of ontbreken van internationaal-rechtelijke legitimering geen reden zijn voor afzijdigheid bij grootschalige mensenrechtenschendingen en genocide.
- In de discussie is specifieke aandacht nodig voor de rol van militaire middelen en de voorwaarden voor toepassing ervan. Het militaire instrument moet echter niet in

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 1 voor de samenstelling van de werkgroep.

isolement worden beschouwd. De vraag welk doel ermee gediend wordt, welke alternatieven er zijn en hoe het daartegen moet worden afgewogen, en welk perspectief het biedt, dient bij elke beschouwing over humanitaire interventie en andere vormen van gewapend optreden aan de orde te worden gesteld.

- Daarnaast dient een beleid met betrekking tot inzet van militaire instrumenten steeds ingebed te zijn in een breed veiligheidsbeleid waarin ook andere doelen (preventie, wederopbouw, verzoening) en andere middelen (economische, politieke, diplomatieke) zijn opgenomen.

### 1.3 Werkwijze

In het debat, zoals dat met name ook in kerkelijke kring wordt gevoerd, over het militaire instrument in het algemeen en humanitaire interventie in het bijzonder, kunnen globaal twee typen gedachtegang worden onderscheiden.

De ene lijn tracht een normatief kader op te stellen dat aangeeft of en wanneer de inzet van welke instrumenten gerechtvaardigd of zelfs geboden is. Daarbij worden verschillende normatieve uitgangspunten gehanteerd en verschillende afwegingen gemaakt. Voor sommigen leidt hun geloofsovertuiging tot afwijzen van elk (militair) geweldsgebruik. Zij zijn overigens, evenals hen die deze conclusie niet delen, vaak wel intensief betrokken bij civiele vormen van hulpverlening en conflictoplossing. Voor anderen weegt de plicht tot bescherming van slachtoffers zo zwaar dat zij zelfs geweldsgebruik niet zonder meer uitsluiten. Aansluitend bij de Leer van de Rechtvaardige Oorlog trachten zij daarvoor strikte voorwaarden te formuleren.

De andere lijn start vanuit de vraag hoe in een concrete situatie bescherming wordt of kan worden gegeven. Het uitgangspunt dat aan bedreigden bescherming moet worden geboden, is hierbij op zichzelf natuurlijk een ethisch principe. Deze gedachtegang leidt echter niet zozeer tot algemene richtlijnen voor de inzet van bepaalde instrumenten, maar vooral tot situatieafhankelijke keuzen, gericht op het verzekeren van de vereiste bescherming.

De werkgroep erkent de zinvolheid van beide benaderingen en wil ze op elkaar betrekken. Daartoe is om te beginnen gesproken over een nieuwe normatieve grondslag voor de Nederlandse defensie en de inzet van de krijgsmacht (zie hoofdstuk 2). Daarbij wordt de relevantie en toepasbaarheid van het gedachtegoed omtrent 'rechtvaardige oorlog' met betrekking tot actuele conflicten onderzocht. Dit levert een aantal criteria en dilemma's op die van belang zijn om in concrete positiebepaling en besluitvorming mee te wegen. Ook internationaal-juridische aspecten zijn daarbij aan de orde.

In het debat over een normatief kader bleken binnen de werkgroep - net zo als binnen het kerkelijk veld en de samenleving als geheel - verschillende opvattingen te bestaan. De werkgroep acht het van groot belang die verschillende opvattingen in het debat tot hun recht te laten komen en ze waar mogelijk met elkaar te verbinden (vergelijk hoofdstuk 3). Bovengenoemde uitgangspunten vormen ook daarbij voor de werkgroep een belangrijk startpunt. Vervolgens heeft de werkgroep de blik gericht op enkele humanitaire interventies die daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Hoe zijn ze vormgegeven, met welke motieven en met welke effecten? Wat kan ervan geleerd worden over (in)effectiviteit, relevante condities, enzovoort? Tenslotte werden deze evaluaties van een aantal casus geconfronteerd met de aanzetten tot een normatief kader. Daaruit trekt de werkgroep een aantal conclusies.

### 1.4 Status rapport

De werkgroep onderschrijft bovengenoemde uitgangspunten en de positiebepaling in het laatste hoofdstuk van dit rapport. De tekst van de hoofdstukken 1 en 6 komt derhalve volledig voor verantwoordelijkheid van de werkgroep. De tussenliggende hoofdstukken zijn verschillende keren besproken en op grond daarvan bijgesteld. Zij vormen een belangrijke basis voor de conclusies van de werkgroep. Wij leggen deze teksten dan ook graag voor omdat wij van mening zijn dat zij waardevolle bijdragen vormen voor het debat. De teksten komen voor rekening van de auteurs van de hoofdstukken. Hoofdstuk 2 (normatief kader) is geschreven door Jaap Poldervaart, Ries de Weerd en Fred Jansen, met inbreng vanuit de Beleidsgroep Kerk en Krijgsmacht van de SoW-kerken, vanuit Pax Christi en door Ramses

Wessel (juridische aspecten). In hoofdstuk 3 wordt de problematiek van humanitaire interventie belicht op een wijze waarbij een verbinding wordt gezocht tussen een 'militaristische' en een 'pacifistische' visie, beide gericht op beperking van geweld. De tekst is van Jan Piet van den Berg. Hoofdstuk 4 (Somalië) is geschreven door Cees Homan. In hoofdstuk 5 komen verschillende andere casus aan de orde. Daaruit worden enkele conclusies afgeleid. De tekst is van Mient Jan Faber. De eindredactie is gevoerd door Frans-Bauke van der Meer met medewerking van Jannie Kuik.

## **2. “Om der gerechtigheid wille”: naar een nieuwe normatieve grondslag voor de Nederlandse defensie en inzet van de krijgsmacht**

Jaap Poldervaart, Ries de Weerd en Fred Jansen

### **2.1 Vooraf**

Nooit meer oorlog! Deze bevrijdende roep heeft het politieke bewustzijn van de naoorlogse generatie na 1945 gestempeld en scheen het enige juiste antwoord op dreiging en geweld. Een duidelijke reactie op een denken dat de Tweede Wereldoorlog mogelijk maakte. Op die manier heeft men echter minder oog voor de slachtoffers van geweld dan voor de daders. Het is niet voor niets dat de uitspraak van de Israëliische schrijver Amos Oz “Oorlog is niet het absoluut boze, maar agressie” in kringen van de vredesbeweging zo verwarrend werkte. Inleven in de slachtoffers was nog moeilijk.

De democratieën in de wereld staan nu, na het einde van de Koude Oorlog, voortdurend voor de vraag hoe veel het herstel van “beschaving” in een land, waarin ‘slechts’ mensenrechten te verdedigen zijn, hun waard is. Dat antwoord is niet af te schuiven op andermans bord, ieder die interventie bij de schending van mensenrechten noodzakelijk vindt (‘humanitaire interventie’) zal zich moeten afvragen hoeveel hij er persoonlijk voor over zou hebben. Het is lachwekkend te veronderstellen, dat ieder in het rijke, welvaartgenietende Europa erop gebrand is voor de mensenrechten in Angola te sterven. Als wij echter als Europeanen en Nederlanders vinden dat ons de risico’s te hoog zijn, dan zullen wij ook hardop moeten zeggen wat wij daarbij op de koop toenemen: het zegevieren van de barbarij. Zoiets noemen we in de politiek: keuze voor de praktische haalbaarheid.

Hoe moeten christenen zich opstellen? Kan ik, kunnen wij, als christen de inzet van militair geweld ‘om der gerechtigheid wille’ verantwoorden, ook in zijn consequenties? Kunnen wij, omgekeerd, afzijdig blijven bij schending van mensenrechten als een vorm van geweld de enige mogelijkheid lijkt daar een halt aan toe te roepen? Het zijn oeroude vragen, maar zij worden steeds weer gesteld vanwege door de situatie bepaalde antwoorden. Dat antwoord is vandaag met het oog op de onderlinge agressie op de Balkan, Afrika en Azië, weliswaar een ander dan in de tijd van de nucleaire patstelling, maar onontkoombaar.

### **2.2 Inleiding: militair ingrijpen “om der gerechtigheid wille”.**

In de Defensienota 2000 geeft de regering aan ook met de Kerken verder te willen praten over ‘humanitaire interventie’ als onderdeel van het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid. Welnu: in onze kijk op Defensie en de inzet van de krijgsmacht ten behoeve van internationale ‘gerechtigheid en vrede’ (Jesaja 32:17), inzet voor humanitaire doeleinden inbegrepen, is een drietal kerkelijke uitgangspunten richtinggevend:

1. Er is in de 21<sup>e</sup> eeuw geen omvattende vrede, met name niet in de zin van de bijbelse Sjalom: *Vrede in samenhang met gerechtigheid, vrijheid en behoud van de schepping*. Vrede in die zin blijft een uitdagend perspectief, een belofte, een doel om naar te streven.

Al haar huidige verschijningsvormen zijn op zijn best benaderingen van het ideaal en moeten als zodanig worden beschermd en gevoed, en daarom verder worden uitgewerkt. Hierin vervult de ‘zwaarmacht’ om der gerechtigheid wille (een noodverband, volgens Luther) vooralsnog een ingebedde plaats.

2. Om vrede te bewaren en te bewerken bestaan meerdere ‘middelen en wegen’. Er bestaat brede consensus dat daarbij niet eerst aan militaire middelen moet worden gedacht. Maar

voor alle manieren waarop men probeert vrede te bewaren geldt dat helder moet zijn dat zij iets ten goede dienen te bewerken.

Van de inzet van militaire middelen mag daarbij niet meer verwacht worden dan waartoe zij in staat zijn. Zij kunnen slechts voorwaardenscheppend worden ingezet. Er kan ruimte bevochten worden om noodhulp in te zetten en geweld in te dammen en de weg vrij te maken voor onderhandelingen die uiteindelijk tot verzoening en vrede leiden.

3. In de bijbel kan men nergens een oproep vinden om het Kwade niet te weerstaan en de barbarij ruim baan te geven. In dit licht kunnen kerk en christenen ook niet volhouden dat zij in het afwijzen van geweld (o.a. militaire machtsmiddelen) principieel gezien het zuiv-erste geloofsgetuigenis geven. De persoonlijke gewetensbeslissing om wel of niet aan deze missies medewerking te verlenen staat uiteraard niet ter discussie.

Het komt op de situatie aan en op de afweging of op deze manier, met militaire middelen, de schendingen van gerechtigheid en vrede gekeerd moeten worden. Een normatief kader ook voor de beoordeling van die situatie en voor die afweging is daarom onontbeerlijk.

### 2.3 De normatieve grondslag: waar gaat het om ?

Aan het begin van de jaren 1990 werd de wereldwijde Koude Oorlog tussen de landenblokken van de Navo en het Warschaupact beëindigd. Tezelfdertijd voerde een landencoalitie onder leiding van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk (met VN-mandaat) een interventie-oorlog in het Midden-Oosten ter bevrijding van Koeweit dat door Irak was overrompeld. Deze als 'rechtvaardige oorlog' gekenschetste militaire interventie in een conflict tussen nationale staten kan worden opgevat als een afsluiting van een voorbije periode, dan wel als het begin van een nieuwe orde in de internationale politiek. Naast wedijver en macht staat ook het streven naar 'gerechtigheid' en recht als een drijfveer voor politiek en militair handelen weer volop in de belangstelling. De VN-bemoeienis met Bosnië-Herzegovina sedert 1992, het Navo-ingrijpen aldaar vanaf eind 1995 (ook onder VN-mandaat) en de Navo-interventie in Kosovo in 1999 (zonder VN-mandaat) lijken zo'n ontwikkeling te bevestigen, ook waar het conflicten binnen nationale staten betreft. De strijd in Sierra Leone, Oost-Timor en de burgeroorlog in de Molukken zijn de meest recente voorbeelden. Bij vele van die conflicten staan acute problemen van staatsontbinding, economisch winstbejag en acute schendingen van mensenrechten centraal.

Het niet (kunnen of willen) ingrijpen door nationale overheden bij onderdrukking, discriminatie en andere schendingen van mensenrechten binnen hun grenzen, of zelfs het bijdragen of leidinggeven daaraan, blijkt in toenemende mate aanleiding te geven tot het vragen door de internationale gemeenschap om interveniërende operaties en missies; onder auspiciën van de VN, de OVSE, de NAVO of de EU, maar ook van bijvoorbeeld de Organisatie van Afrikaanse Eenheid of de Association of South East Asian Nations. Daardoor is militaire inzet "om der gerechtigheid wille", ook in de vorm van interventies voor humanitaire doeleinden ('humanitaire interventies'), aan het begin van de 21e eeuw een uiterst actueel thema in de internationale politiek.

Door processen als globalisering en internationalisering zijn conflicten (en de gevolgen ervan) niet alleen ter plekke, maar ook overal elders ter wereld zichtbaar. Het belang van de relatie tussen 'stabiliteit en veiligheid' en 'gerechtigheid en vrede' is duidelijk in de gebieden waarmee Nederland internationaal verbonden is. Daarmee is zij ook politiek en militair relevant geworden. Deze hele ontwikkeling van de laatste tien jaren had een ingrijpende invloed op de grondslagen van de Nederlandse defensie en het gebruik van de krijgsmacht. Ook de normatieve staatkundige grondslag, als legitimatie voor de defensie-organisatie en de inzet

daarvan, veranderde. De Defensienota van 1991, de Prioriteitennota van 1993 en de Defensienota van 2000 getuigen van deze omslag in waarden en beginselen.

*Tot medio de jaren 1990 kende Nederland een relatief grote, staande en tamelijk statische kader-militiekrijgsmacht, merendeels bestaande uit dienstplichtigen en primair gericht op landsverdediging in Navo-verband. Oriëntatie (ook geestelijk) en inzet waren gericht op 'vaste' gebieden in en boven Duitsland, in de Noordzee en de Noord-Atlantische Oceaan. De legitimatie hiervan lag, gebaseerd op art. 51 uit het VN-Handvest over legitieme zelfverdediging, verankerd in het Noord-Atlantisch verdrag. Daarbij ging het de verdragspartners in laatste instantie niet alleen om militaire, collectieve zelfverdediging, maar ook om het behoud van vrede en veiligheid meer in het algemeen en het veiligstellen van de democratie, persoonlijke vrijheid en rechtsorde van hun volken.*

Externe veiligheid en interne ordening, waaraan defensie en de krijgsmacht ten dienste stonden, vonden hun normatieve grondslag dus bij voorrang in de beginselen rondom 'eigen huis en haard'. In feite de traditionele grondslag bij uitstek waarop sedert het ontstaan van de Griekse polis in de oudheid de militaire dienstplicht (en burgerrecht) van de vrije burgers beruiste. De geschiedenis liet vervolgens zien hoe de normatieve grondslag van de krijgsmacht veranderde wanneer de politieke verbanden, waarin militair macht fundamenteel was, de legitimatie van de 'huis en haard'-oriëntatie overstegen. Daarmee veranderden ook telkenmale de motivatie van de politieke gemeenschap en het individu om 'de krijg in te gaan'.

*De Nederlandse defensie-organisatie werd omgevormd tot een relatief kleine, flexibele krijgsmacht, uitsluitend bestaande uit vrijwilligers, die wereldwijd inzetbaar is om in internationale verbanden zowel nationale als internationale waarden, normen en andere belangen te handhaven en te bevorderen. In een nieuw grondwetsartikel 97, dat thans ter beoordeling van de gezamenlijke Staten-Generaal ligt, zijn bondgenootschappelijke verdediging, bescherming van de koninkrijksbelangen en, thans ook, de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde samenhangend en in één artikel aan de Nederlandse krijgsmacht opgedragen.*

De consequenties hiervan voor Nederland als staat en 'civil society' zijn verre gaand. Aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw zullen regering en parlement aan de bevolking – ook op langere termijn - moeten duidelijk maken:

1. waarom de Nederlandse defensie-organisatie naast het defensieve 'huis en haard' tegelijkertijd ook integraal dienstbaar is aan de bredere internationale gemeenschap,
2. waarom 'het waard is' dat Nederlandse militaire vrouwen en mannen zich vrijwillig in conflictgebieden, tezamen met collega's uit andere landen, ook met gevaar voor eigen leven [moeten] inzetten bij vredesondersteunende operaties in geval internationale waarden en normen geschonden worden; niet alleen tussen staten, maar vooral ook binnen staatsgemeenschappen,
3. de voorwaarden en dilemma's waaronder de Nederlandse gemeenschap haar expeditionaire vrijwilligerskrijgsmacht ten behoeve van de internationale rechtsorde zal willen inzetten. Een belangrijke vraag daarbij is ook waarom men in sommige gevallen de krijgsmacht niet wenst in te zetten.

Tezamen genomen impliceert dit in de eerste plaats een algehele herformulering van het Nederlandse vrede- en veiligheidsbeleid en van de normatieve staatkundige grondslag voor de Nederlandse krijgsmacht. Zo'n geheel van beginselen en toetsingsnormen zal dan ook verder moeten reiken dan het Navo-verdrag als Noord-Atlantische uitwerking van het VN-Handvest, dat tot nog toe de voornaamste normatieve legitimatie vormde voor het Nederlandse defensie-apparaat. Een nieuw, integraal vredesbeleid, zoals bepleit in Defensienota 2000, heeft ons

inziens daarom een uitgewerkte nieuwe normatieve (staatkundige) grondslag. 'Militair ingrijpen om der gerechtigheid wille', i.c. rechtvaardige interventie ook voor humanitaire doeleinden, is daarin geen op zichzelf staand concept, maar een integraal en afgeleid bestanddeel.

In Defensienota 2000 kondigde de regering aan ook met de Kerken verder te willen praten over 'humanitaire interventie' als onderdeel van het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid. De desbetreffende passage in de Defensienota werd voorafgegaan door een commentaar op de kerkelijke traditie van de 'rechtvaardige oorlog'. Een koppeling tussen beide onderwerpen werd niet (expliciet) gelegd. Uit het voorgaande moge blijken, dat volgens ons die koppeling niet alleen moet worden gelegd, maar ook alleen betekenisvol is - en weerbarstig - in een breder kader. Dáárover gaat het hier.

## 2.4 Probleemstelling

Naar onze mening is het dus niet zinvol over de betekenis en criteria voor humanitaire interventie te spreken zonder dat de vóórliggende kaders duidelijk zijn:

Die kaders zijn de normatieve [staatkundige] grondslag voor:

- (1) het bestaansrecht van de Nederlandse krijgsmacht in de nieuwe veiligheidssituatie, en
- (2) de *inzet* daarvan in het algemeen,

Pas daarna kan worden gekeken naar één van de actievormen daarvan; *militaire interventie*, waarvan militaire interventie voor humanitaire doeleinden weer een subvorm is. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met specifieke aspecten als: maatschappelijk en politiek draagvlak, bevoegd gezag (internationaal recht), militaire dilemma's, politieke ethiek, juridische overwegingen en het doel van de uitzending.

Tezamen genomen moet ons dit criteria opleveren voor een normatief referentiekader ten aanzien van militaire interventie voor humanitaire doeleinden, i.c. 'humanitaire interventie'.

*Kortom: Humanitaire interventie is met dit al dus geen eigenstandig concept. Dat zou de aandacht dis-proportioneel op het militaire element in integraal vredes- en veiligheidsbeleid kunnen richten en het zicht ontnemen op andere middelen om vrede te bewaren, zoals bijvoorbeeld conflictpreventie.*

Deze in onze ogen essentiële normatieve grondslag en zijn verdere uitwerking zijn niet opgenomen in de Defensienota. Het geformuleerde actieve veiligheidsbeleid berust enkel op de pragmatische constatering dat we als welvarend land belang hebben bij internationale stabiliteit! Wij vinden dit te enen male onvoldoende. Gerechtigheid, (mede-) verantwoordelijkheid en universele waarden zijn begrippen die hierin een belangrijke rol zouden moeten spelen.

In de kerkelijke traditie wordt al zeer lang nagedacht over ethische en morele dilemma's die in het geding zijn bij het inzetten van een krijgsmacht. De normatieve kerkelijke grondslag wordt onder meer gevonden in de visie op 'rechtvaardige oorlog' of 'rechtmatige verdediging'. Sleutelwoorden daarbij zijn gerechtigheid, vrede en participatie. 'Ingrijpen om der gerechtigheid wille' om geweld in te dammen, te weerstaan, te stoppen en om verzoening mogelijk te maken, maakt daar een belangrijk onderdeel van uit.

Gerechtigheid, vrede en participatie zijn voor ons dan ook de leidraad die de genoemde elementen in het nieuwe grondwetsartikel 97 tezamen bindt: [bondgenootschappelijke] verdediging, nationale belangen, in stand houden van de internationale rechtsorde en het bevorderen daarvan. Bij de behandeling door de Staten-Generaal van het in 1997/98 voorgestelde nieuwe grondwetsartikel 97 is ons inziens een discussie hierover onvermijdelijk. Onze nationale bel-



angen en die van de internationale rechtsorde zijn hierin immers in één grondwetsartikel samengebracht. Een nieuw type krijgsmacht zonder een uitgewerkte, nieuwe normatieve staatkundige grondslag verliest op langere termijn, ook vanuit kerkelijk oogpunt - zijn legitimiteit in de nationale en internationale (Europese) gemeenschap.

In de probleemstelling moeten wij ons daarom allereerst bezighouden met het uitwerken van de beginselen, normen en regels voor het bestaan en de inzet (waar dan ook) van onze nieuwe expeditionaire vrijwilligerskrijgsmacht, gegeven de vier elementen van GRW-art 97 (nieuw). Het rapport van de Generale Synode der Nederlands Hervormde Kerk "Hart en ziel voor Europa ?" (1996) en het Herderlijk schrijven van de bisschoppen "Tot vrede in staat ? Wij geloven dat dit mogelijk is" (1996) zijn daartoe belangrijke aanknopingspunten.

## 2.5 De nieuwe veiligheidsomgeving

Europa is eeuwenlang een strijdtoneel geweest. Diverse oorlogen zijn uitgevochten tussen Engeland en Nederland, later tussen Frankrijk en Duitsland, Duitsland en Rusland. De Verenigde Staten van Amerika waren daarbij in de 20<sup>e</sup> eeuw een belangrijke deelnemer. Pas na de Tweede Wereldoorlog is in Europa een integratieproces gestart waarmee een einde gloort aan militaire en andere tegenstellingen. Dit proces is nog steeds gaande en zal waarschijnlijk uiteindelijk leiden tot een verenigd Europa. De motieven waren en zijn verzoening en gerechtigheid. Een nieuwe grote oorlog moe(s)t worden uitgebannen. Die morele impuls is vervolgens omgezet in politieke en economische pogingen om de betrekkingen tussen de landen van Europa op een nieuwe manier te regelen.

***Ten diepste gaat het er in dit verzoenings- en integratieproces om dat machtsverhoudingen, om te beginnen in ons deel van de wereld, plaats maken voor rechtsverhoudingen.***

Bij de Europese verzoening, samenwerking en integratie staat solidariteit op de eerste plaats. Het gaat daarbij weliswaar primair om de solidariteit tussen lidstaten, maar in het OVSE-Handvest van Parijs (1990) en het EU-Verdrag van Maastricht wordt ook de solidariteit tussen de volkeren van de lidstaten genoemd. En het is duidelijk dat verdere eenwording een illusie is wanneer tegelijk de interne tegenstellingen – binnen landen, binnen regio's – groter worden. En ook is het streven naar solidariteit binnen de OVSE en de Unie weinig geloofwaardig wanneer het beleid inzake de wereld eromheen daarmee in scherpe tegenspraak is.

Daarnaast werd het aantal vraagstukken betreffende de internationale en nationale veiligheidssituatie groter (onder meer kwamen de problemen rond migratie, urbanisatie, drinkwater en de toenemende kloof tussen arm en rijk erbij). Ook nam de belangrijkheid van een aantal bestaande vraagstukken toe (bijvoorbeeld toegang tot de meer traditionele natuurlijke hulpbronnen, nationalisme en fundamentalisme). Dit alles leidt op veiligheidsgebied tot een toename van het aantal internationale actoren: staten, partijen (groepen) binnen staten, multinationals, maar ook criminele organisaties .

*Voor ons roept dit de vraag op naar de wijze waarop wij een bijdrage kunnen leveren om gerechtigheid, vrede en participatie in de nieuwe veiligheidsomgeving te bevorderen. Hoe is daarin de plaats van de 'zwaarmacht' van de overheid 'om der gerechtigheid wille' ? Om daar een antwoord op te vinden gaan we in op een aantal vragen, welke weer gegroepeerd zijn rond een aantal onderwerpen.*

## 2.6 Vragen en antwoorden. (Een kleine catechismus!)

De navolgende onderwerpen zullen aan de orde komen.

1. Over het bestaan van de krijgsmacht en de inzet van de krijgsmacht 'om der gerechtigheid wille':

- a. Wat impliceert het nieuwe Grondwetsartikel 97; dienen het bestaansrecht en de taken van de krijgsmacht te worden aangepast aan het VN-Charter, het OVSE-Handvest van Parijs, de EU-Verdragen van Maastricht en Amsterdam, NAVO's nieuwe Strategische Concept en andere internationale organisaties?
  - b. Hoe kunnen rechtvaardigheidsgronden worden getoetst en geverifieerd?
2. Over militaire (humanitaire) interventie
- a. Welke oogmerken rechtvaardigen (humanitaire) interventies?
  - b. Welke politieke dilemma's spelen er bij (humanitaire) interventies en welke normatieve uitgangspunten moeten daarbij worden gehanteerd?
  - c. Welk belang hechten we aan bevoegd gezag?
  - d. Hoe gaan we om met situaties waarin de VN verlamd is?
  - e. Welke militaire dilemma's spelen er bij (humanitaire) interventies en welke normatieve uitgangspunten zijn hierbij van belang?
  - f. Welke morele criteria dienen te worden gehanteerd bij de besluitvorming tot en tijdens humanitaire interventies?
  - g. Welke juridische overwegingen spelen een rol bij (humanitaire) interventies?

### 1. Over het bestaan van de krijgsmacht

*Wat impliceert het nieuwe Grondwetsartikel 97; dienen het bestaansrecht en de taken van de krijgsmacht te worden aangepast aan het VN-Charter, het OVSE-Handvest van Parijs, de EU-Verdragen van Maastricht en Amsterdam, NAVO's nieuwe Strategische Concept en andere internationale organisatie?*

Tot begin van de jaren 1990 was het Nederlandse defensiebeleid met name gericht op het in bondgenootschappelijk verband zekerstellen van eigen territoriale en politieke integriteit tegen een aanval van het Oostblok. In 1989 viel 'de Muur' en nam de dreiging dramatisch af. Het einde van de Koude Oorlog leek het begin van een nieuwe wereld-vredesorde. Stellingen kwamen in beweging, niet alleen in de Sovjet-Unie en Oost-Europa, maar ook elders in de wereld, zoals in Afghanistan en in Zuid-Afrika. Een en ander ging gepaard met een nieuw aanzien van de Verenigde Naties als makelaar van de vrede.

De gehoopte nieuwe orde kwam echter niet. De Iraakse inval in Koeweit, met als gevolg de oorlog in de Golf, verstoorden de illusie: de fundamentele verbetering van de veiligheidssituatie in Europa blijkt helaas geen onderdeel van een ontwikkeling naar een wereld zonder crises en gewapende conflicten.

In Defensienota 2000 werden de consequenties hiervan, welke voor een deel reeds verwoord waren in eerder nota's van 1991 en 1993, verder doorgetrokken. Het Nederlandse veiligheidsbeleid beperkt zich niet tot de zorg voor de veiligheid van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied alleen, het richt zich ook op de bevordering van de internationale rechtsorde en de naleving van de mensenrechten. Politiek en militair is Nederland thans sterk georiënteerd op bilaterale en multilaterale samenwerking in vooral de Verenigde Naties, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), de Navo en de Europese Unie.

Tevens is een grondwetswijziging voorgesteld. Het nieuwe – door de gezamenlijke Staten-Generaal nog te aanvaarden - grondwetsartikel 97 stelt de nieuwe ontwikkelingen in het Nederlandse veiligheidsbeleid (naast het bevorderen van 'eigen' veiligheid, ook handhaven van de internationale rechtsorde en beschermen van mensenrechten) op het hoogste niveau van staat vast.

Wat in dit perspectief ook op langere termijn het bestaansrecht van de krijgsmacht is en op welke wijze en onder welke voorwaarden deze zal worden ingezet, is echter maar zeer beperkt aangegeven. Een duidelijke invulling daarvan is noodzakelijk.

Nederland participeert actief in de VN en de OVSE. Nochtans zoekt Nederland de meest vergaande vorm van associatie binnen de EU en de bondgenootschappen NAVO en WEU (die binnenkort in de EU zal opgaan). Hun normatieve uitgangspunten tezamen, vervat in respectieve handvesten, verdragen en gedragscodes, dienen dus maatgevend te zijn voor de Nederlandse krijgsmacht nieuwe stijl en haar inzet. Voor ons zijn daarbij verzoening, inclusieve (pan-Europese) veiligheid, bondgenootschappelijke weerbaarheid en integraal veiligheidsbeleid (politiek, economisch, sociaal en cultureel) de wegwijzers.

**Kortom: Het bestaan van Defensie en de inzet van de Nederlandse expeditionaire vrijwilligers-krijgsmacht ingevolge Grondwetsartikel 97 (nieuw) dienen in onze visie daarom normatief (staatkundig) geworteld te zijn in:**

- *Veiligheidspartnerschap (naast Navo en EU ook pan-Europees ): ondeelbaarheid van veiligheid (veiligheid niet uitsluitend in termen van eigenbelang) en wederzijdse verantwoordelijkheid voor elkaars veiligheid;*
- *Bouwen van onderling vertrouwen tussen (OVSE-)staten en bevolkingen, samenwerking en/of integratie van strijdkrachten, naast gemeenschappelijke (bondgenootschappelijke) afweer;*
- *Versterking van pan-Europese veiligheidsstructuren;*
- *Niet (doen) opschuiven van een Oost-West-kloof naar het Oosten;*
- *Machtsverhoudingen vervangen door rechtsverhoudingen, bijdragen aan de samenhang tussen vrede en democratie;*
- *(Mede-)verantwoordelijkheid in de internationale gemeenschap t.a.v. schendingen van de gerechtigheid en militair optreden 'om der gerechtigheid wille';*
- *Bijdragen aan verzoeningswerk, medewerking aan de opbouw van een civiele samenleving in conflictgebieden;*
- *Humanitaire noodhulp.*

Vanuit dit kader kunnen de gewenste taken (VN 'Agenda for Peace' en de OVSE-Gedragscode) voor de krijgsmacht worden afgeleid, die met de verschillende vormen van inzet (vredescontacten en –coöperatie, noodhulp, preventieve diplomatie en ontplooiing, post-conflict-optreden, interventie, collectieve afweer) gediend moeten worden (te toetsen in het licht van de kerkelijke visie op 'rechtvaardige oorlog' resp. 'rechtmatige verdediging').

#### ***Hoe kunnen rechtvaardigingsgronden voor inzet worden getoetst en geverifieerd ?***

Het drietal hoofdtaken van de krijgsmacht dat in Defensienota 2000 is genoemd:

- \* bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied,
- \* bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit,
- \* ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving en humanitaire hulp, nationaal en internationaal.

heeft geen geschreven normatief kader als door ons bepleit, noch wordt er gesproken over de voorwaarden waaronder de krijgsmacht kan worden ingezet.

De rol van de Nederlandse krijgsmacht in dienst van integrale vredes- en veiligheidspolitiek op basis van de door ons voorgestelde grondslag vereist vervolgens een nog verder uitgewerkt normatief toetsingskader ter ondersteuning van de besluitvorming over inzet. Want wanneer

is er sprake van inzet voor vredesbeleid, wordt de internationale rechtsorde bevorderd en wie bepaalt dat ?

Van de overheid vraagt dat een creatieve en vernuftige politiek met heldere transparante argumenten wil zij in de samenleving een breed draagvlak verwerven voor een verregaande militaire inzet van mensen en middelen daartoe. Een consistent en goed doordacht beleid en niet de politieke waan-van-de-dag zal het Nederlandse beleid in deze hebben te bepalen.

Wat ons betreft, wordt dit bepaald door drie noties: *vrede*, in de brede betekenis van Sjalom, *gerechtigheid* en *participatie* (inclusief veiligheidsbeleid). Inzetten van strijdkrachten kan geen autonoom beleid zijn, maar dient te geschieden binnen een normatief kader en binnen een groep opties waartoe ook behoren diplomatieke, economische, sociale en culturele beleidsmiddelen. Een breed maatschappelijk en politiek draagvlak voor de aan de krijgsmacht op te dragen taken is dus onontbeerlijk.

### ***Toetsingscriteria***

Toetsingscriteria voor zo'n inzet van de strijdkrachten vormen voor ons de visie op 'rechtvaardige oorlog' of 'rechtmatige verdediging' zoals die door de eeuwen heen is verwoord en geactualiseerd door de Kerk (voor zover zij niet tot een strikt pacifistische stroming behoorde). Deze visie vormt voor ons een normatief referentiekader dat, met haar streven het geweld in te dammen en tot de ultima ratio te beperken, heldere taal spreekt. Niet alleen voor wat betreft inter-statelijke conflicten, maar ook voor ingrijpen 'om der gerechtigheid wille' binnen staten. Daarbij is het internationaal recht, zoals het is en zich ontwikkelt, voor ons een wezenlijk instrument.

De belangrijkste elementen ('decaloog') van deze geactualiseerde kerkelijke visie op geweldsaanwending 'om der gerechtigheids wille' zijn:

- *Rechtvaardig doel (justa causa)*, het moet een rechtvaardige vredesordening dienen, gericht zijn tegen agressie en/of grove schendingen van grondrechten van (groepen van) volken;
- *Juiste intentie*, het moet in functie staan van gerechtigheid en vrede;
- *Dwingende noodzaak*, inzet c.q. ingrijpen duldt geen uitstel,
- *Wettig gezag (auctoritas)*, opdracht moet geworteld zijn in wettig gezag; in beginsel de VN (VR/AV) of gemandateerde regionale arrangementen (OVSE, OAE, OAS, e.a.);
- *Waarheid*, teweerstellen tegen agressie en gewapend ingrijpen in conflicten moet berusten in een op waarheid berustend (publiek) debat (verantwoordingsplicht besluitvormers);
- *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.
- *Proportionaliteit*, het middel moet in juiste verhouding staan tot het doel;

- Navolgen van de regels van het internationale oorlogsrecht en humanitaire recht, *w.o. ontzien van non-combattanten en civiele objecten (uiterste inspanningsverplichting van de interveniërende partij)*;

## 2. Over militaire (humanitaire) interventie.

### *Welke oogmerken rechtvaardigen (humanitaire) interventies ?*

De laatste jaren is er druk gediscussieerd over de ethische rechtvaardiging van militaire interventies, ook t.b.v. humanitaire doeleinden. De notie dat inzet eventueel ook zonder toestemming van de VN Veiligheidsraad mogelijk moe(s)t zijn, is genuanceerd.

Het *internationaal recht* is meestal richtinggevend geweest, ook in het ethische gesprek om al dan niet in te grijpen en inbreuk te maken op de *soevereiniteit* van een land. De uitgangspunten van het internationaal recht kunnen daarbij als volgt worden omschreven.

In het VN-handvest staat de soevereiniteit van de staat voorop. Het zich bemoeien met de interne aangelegenheden van een staat valt onder het verbod van artikel 2 (7) van het Handvest. Staatssoevereiniteit is echter niet het enige beginsel in het Handvest. Respect voor de rechten van de mens is bijvoorbeeld te vinden in de Preambule en in de doelstellingen (artikel 1). De huidige discussie draait vooral om de vraag of en in hoeverre het beginsel van respect voor de rechten van de mens afbreuk kan doen aan het beginsel van staatssoevereiniteit.

Als geaccepteerd wordt dat respect voor mensenrechten in sommige gevallen voorop kan staan, dan zou dat onder andere de volgende implicaties hebben:

- Niet helpen zou afzijdigheid betekenen. Economische-, politieke- en militaire macht houdt vanzelfsprekend *medeverantwoordelijkheid* in voor wereldwijde verwerkelijking van ‘het goede’ voor ieder. (Zie ook de CVSE-Acte van Helsinki 1975 (Mand III) en de aanzetten tot medeverantwoordelijkheid in de OVSE Gedragscode van Budapest 1994, paragrafen 36-38);
- Het geven van *noodhulp* aan mensen die zichzelf niet kunnen helpen, moet mogelijk zijn, ook ten koste van staatssoevereiniteit.

Naast de vraag of interventie legaal en legitiem is, ligt er een afgeleide verantwoordelijkheid, die eveneens op gespannen voet staat met afzijdigheid, namelijk om alles op alles te zetten om conflicten te vermijden, escalatie te voorkomen en geen slachtoffers onder het eigen volk te riskeren.

*De morele plicht* tot interventie, ingegeven door medeverantwoordelijkheid, hoeft niet automatisch te leiden tot aanwenden van geweld.

Het is ook onverantwoordelijk van de aanwending van geweld de vanzelfsprekende oplossing te verwachten. Interventie onder welke vorm dan ook vooronderstelt een integrale strategie gericht op verzoening en een uiteindelijke ‘sjalom’ oplossing. Sancties en militair ingrijpen kunnen hooguit barrières slechten om tot overleg te komen.

De dynamiek in de visie op ‘rechtvaardige oorlog’ of ‘rechtmatige verdediging’ maakt het ook mogelijk om heldere dingen te zeggen over sancties (denk aan bevolking van Irak). Het scherpt de blik voor de grenzen voor ingrijpen ‘om der gerechtigheid wille’. Het dwingt ons voortdurend afwegingen te maken in onze betrokkenheid bij zowel vrede als gerechtigheid. Het is frappant om te zien, hoe in deze tijd van ‘hightech war’, juist de militairen ons attenderen op de grenzen van al dan niet gewapenderhand optreden en sancties in geval gerechtigheid, vrede en veiligheid geschonden worden.

Er is meer en meer oog voor het feit, dat een conflict niet mag escaleren, dat de weg naar verzoening open moet blijven, dat de middelen in verhouding moeten staan tot het doel en dat de politieke doelen helder en zuiver omschreven moeten zijn.

De bedoeling van iedere vorm van ingrijpen is immers, dat het niet komt tot manipulatie met de slachtofferrol (uitlokken van militair ingrijpen) (zie Bosnië) en dat het principe van de wederwraak wordt doorbroken (zie Kosovo).

*Kortom: Interventie mist haar doel wanneer daarna de bevolking onderling niet komt tot een opnieuw nemen van de eigen verantwoordelijkheid voor de toekomst.*

Militair ingrijpen moet voorwaarden scheppen waarbinnen verzoening en die eigen verantwoordelijkheid wordt gestimuleerd om als vroegere vijanden gezamenlijk te werken aan een rechtvaardige toekomst.

***Welke politieke dilemma's spelen er bij humanitaire interventies en welke normatieve uitgangspunten moeten daarbij worden gehanteerd?***

Een beslissing tot dreigen met of inzetten van geweld moet een politiek en maatschappelijk draagvlak hebben. De volgende punten zijn daarbij van belang.

- Het maatschappelijk draagvlak wordt zichtbaar via het *openbaar debat*. Het beperkt zich niet tot de inzet van militaire macht op een bepaald moment, maar is deel van een breder politiek samenhangend beleid waarbij ook andere opties meespelen in de vorm van preventie, ontwikkeling, wederopbouw en verzoening.

Met andere woorden: een maatschappelijke discussie over geweldsdreiging en –aanwending is niet alleen een militaire discussie, maar vooral een (breed) politiek-maatschappelijk debat over een *integrale aanpak*.

- Het politieke draagvlak vooronderstelt een parlementaire beoordeling met behulp van een normatief en politiek toetsingskader, waarbij - zoals de actualiteit van de laatste jaren opnieuw toont - grote ethische en morele dilemma's in het geding zijn.

Recht op *hulp aan mensen in nood* is fundamenteel bij de beoordeling door de gemeenschap van militaire interventies. Het gebruik van geweld, ook voor humanitaire doeleinden, dient aan morele criteria te worden gebonden en getoetst. De kerkelijke visie op 'rechtvaardige oorlog' of 'rechtmatige verdediging' is, zoals gezegd, daarbij opnieuw een zeer actueel ijkpunt.

- Politiek en samenleving zijn zich in toenemende mate bewust van het feit dat zij bij uitzendingen verantwoordelijkheid nemen voor mogelijke slachtoffers van oorlog en geweld. Dat kunnen zowel militairen zijn als burgers. In onze ik-gerichte samenleving is de vraag naar *offerbereidheid* van het eigen leven echter een bijkans ongepaste.

Die vraag kan echter niet worden afgeschoven op het bord van een ander, als de vraag niet is gesteld hoeveel een ieder voor zich er persoonlijk voor over zou hebben. Het aarzelend – of prudent - omgaan hiermee door politici en anderen kan wel eens een goede graadmeter zijn voor de eigen bereidheid dienaangaande.

- Wanneer kerk en samenleving geen *duidelijk perspectief* weten te schetsen op grond waarvan het wezenlijk is het eigen leven over te hebben voor de waanzinnige wijze waarop mensen gebruikt en geofferd worden in de Balkan, Afrika en elders, kan politici niet worden verweten dat zij politieke voorzichtigheid maskeren met betogen over geen sneuvelbereidheid en hun angst voor bodybags.

- *Het accepteren van het in de waagschaal stellen van het eigen leven voor het verhinderen of stoppen van genocide en bescherming van burgerbevolking, zal het uiterste vragen van politieke creativiteit en verantwoordelijkheid alsmede zorg en waardering voor de betrokken militairen en hun "thuisfront". Ook dat is een consequentie van het als Nederlandse samenleving willen hebben en inzetten van een expeditieaire vrijwilligerskrijgsmacht, zoals opgedragen in het Grondwetsartikel 97 (nieuw).*

***Welk belang hechten we aan 'bevoegd gezag' (VN) ?***

Een internationale vredesautoriteit, die gezaghebbend en werkzaam wil zijn, zal op een bepaalde manier moeten zijn verankerd in het recht en/of internationale verdragen, en daarom ook tot op zekere hoogte zijn geïnstitutionaliseerd. Zij moet onder de 'heerschappij van het recht' ('Rule of Law') staan of minimaal politiek bindend zijn. Zij richt zich naar de eis van gerechtigheid door het recht en politieke 'goede trouw'; in zoverre is zij heel dynamisch. Zij heeft ook als taak het recht of politieke overeenkomst geldend te maken.

Voorwaarde voor het mogelijk maken van een humane samenleving is de mate waarin de huidige samenleving is geënt op recht. Dat geldt ook voor de internationale gemeenschap. Dat wil niet zeggen dat staatswetten en regels eenvoudigweg te vertalen zijn naar de internationale gemeenschap of andersom. Wel gaat het er om, dat fundamentele rechtsprincipes worden vertaald naar de internationale gemeenschap. Dat betekent dat in het Handvest van de VN en in gedragscodes voor bijv. de OVSE een evenwichtiger verhouding tussen staatssoevereiniteit en fundamentele mensenrechten zou moeten worden opgenomen. Zo'n (herziene) rechtsorde kan de vrede slechts dienen wanneer zij door eenieder als bindend wordt ervaren. Het zich houden aan die verplichtingen wordt zo een beslissend element in de internationale vredeshandhaving.

*Vredespolitiek zal dit rechtsbewustzijn dus hebben te sterken, met name in het spanningsveld tussen rechtszekerheid en gerechtigheid, en om de wille van de vrede zal het steeds weer recht moeten doen aan die specifieke situatie.*

Een rechtsorde voor vrede kent natuurlijk ook dwang. Een vredes'regiem' dat ervan uitgaat dat het volledig kan bestaan op grond van algehele acceptatie, is na alle historische ervaring gespeend van gevoel voor realiteit. Er is niet te ontkomen aan handhaving van het rechts- of politiek regiem .

Moeilijk is de vraag naar rechtshandhaving of politieke ordening door humanitaire interventie. In principe gaat het daarbij om het traditionele conflict tussen de soevereine staat enerzijds en de universele humaniteit anderzijds. Dit conflict is juridisch in beginsel altijd beslist ten faveure van de soevereine staat.

De hulp aan Koerden in Noord-Irak ( als nasleep van de Golfoorlog) is het eerste voorbeeld van humanitaire interventie. Hieraan lag een VN-resolutie ten grondslag. Kosovo kan gezien worden als een eerste voorbeeld van daadwerkelijk militair ingrijpen om humanitaire redenen. Het mandaat hiervoor was op zijn minst uitermate twijfelachtig

We zeiden het al eerder: het verschaffen van noodhulp moet ook ten koste van staatssoevereiniteit mogelijk zijn voor mensen die zichzelf niet kunnen helpen. Niet helpen zou afzijdigheid betekenen en het ontlopen van medeverantwoordelijkheid.

*Willen wij niettemin de beweegredenen voor ingrijpen zo zuiver en helder mogelijk houden, dan kunnen we niet om breed gedragen recht heen. De rol van internationale recht ten aanzien van conflicten die een bedreiging vormen voor de fundamentele mensenrechten. Dat vereist een aanpassing van het internationale recht en van de rol van de Veiligheidsraad. Ook bij*

*humanitaire interventie blijft de rol van de VN als mandaatgever (niet persé uitvoerder) van belang.*

### ***Hoe gaan we om met situaties waarin de VN verlamd is ?***

De VN(-Veiligheidsraad) moet niet worden beschouwd als een Hobbesiaanse super-soeverein, een wereldregering, maar als een samenwerkingsverband van soevereine staten. Versterking van de rol van de VN als mandaatgever van humanitaire interventies moet binnen deze aanname plaatsvinden en dus niet op grond van de aanname dat de VN een supersoeverein is dan wel op korte termijn zou kunnen worden.

Dit betekent echter niet dat enkel geldend recht moet worden toegepast, maar ook dat *rechtsontwikkeling* gestimuleerd moet worden. Dit vereist aanvulling van het recht. Met name het volkenrecht vertoont veel lacunes, onder meer op het terrein van nationale minderheden. De vraag is of deze lacunes (tijdig) kunnen worden weggewerkt. Daarnaast moet worden nagedacht over wat er in de interim periode zou moeten geschieden.

*Als uitwerking hiervan zou het volgende kunnen dienen: Indien het niet mogelijk blijkt een mogelijke interventie vooraf te toetsen moet in ieder geval achteraf verantwoording worden afgelegd. Daarbij gaat het ook om de legitimiteit in relatie tot staand en zich ontwikkelend recht. Een juridische legitimatie van humanitaire interventie moet in principe gehanteerd worden als een noodzakelijke, maar op zich niet voldoende voorwaarde voor ethische en politieke legitimatie ervan.*

Anders gezegd: als er een juridische legitimatie voor humanitaire interventie is, wil dat nog niet zeggen dat er ipso facto ook een ethische en politieke legitimatie is. Omgekeerd geldt echter dat als er geen juridische legitimatie is - ontleend aan bestaand recht of aan zichtbare inspanning voor recht-in-ontwikkeling, dan is er ook geen ethische legitimatie.

In dat perspectief blijft onverlet dat, ook wanneer de VN zelf door politieke eigenbelangen van landen verdeeld is en daardoor verlamd, er toch een breedgedragen consensus zal moeten zijn via internationale, regionale gremia (VN-Handvest, hfdst. VIII), zoals – van belang voor Nederland - de OVSE.

### ***Welke militaire dilemma's spelen er bij (humanitaire) interventies en welke normatieve uitgangspunten zijn hierbij van belang ?***

Er is een zestal militaire dilemma's te onderkennen.

(1) Het belangrijkste militaire dilemma bij alle moderne vredesoperaties - ook bij humanitaire interventies - is dat tussen '*force protection*' enerzijds en werken aan de *missie* anderzijds. Dit dilemma overheerst alle militaire operaties waarin het niet rechtstreeks gaat om het eigen belang van de interveniërende staat (dwz. om nationale of bondgenootschappelijke verdediging van territoriale integriteit en soevereiniteit). In termen van een waardedilemma kan dit worden geformuleerd als de spanning tussen (eigen) veiligheid enerzijds en rechtvaardigheid anderzijds.

Veiligheid wordt meestal niet als waarde beschouwd, maar kan onder 'strikte condities' wel zo worden beschouwd (Van Iersel 1993). In beginsel moeten force protection en het werken aan een missie als wederzijds voordelig worden gehanteerd. 'Force protection' is nodig om aan (de continuïteit van) een missie te kunnen werken; een missie is nodig om de presentie in een crisis- of conflictgebied geloofwaardigheid, zin en effectiviteit te verlenen. Het opgeven van deze vitale spanning ten gunste van een van de polen heeft fatale gevolgen op alle niveaus in het functioneren van de krijgsmacht.



Verwaarlozing van 'force protection' enerzijds leidt behalve tot laag moreel bij de manschappen en hieruit voortvloeiende problemen ook tot verliezen bij een strijd. Verwaarlozing van missiegerichte activiteiten anderzijds leidt, behalve tot ongeloofwaardige, zinloze en ineffectieve presentie ook tot verlies van controle in een crisis- of conflictgebied. In het huidige Nederlands beleid zoals dat reeds een aantal jaren gestalte krijgt, is een eenzijdig accent op Force Protection te bespeuren. Dit wordt vooral bij zogenaamde 'Military Operations Other Than War' zichtbaar, en speelt daarom ook een rol in de Nederlandse bereidheid tot participatie in humanitaire interventies en de vormgeving daarvan.

(2) Het tweede militaire dilemma (in de ruimere zin van netelig vraagstuk) hangt hiermee samen. Het betreft de 'exit-strategie' bij humanitaire interventie. Vernietigt een humanitaire interventie de lokale infrastructuur ('local capacities for peace') die nodig is om vredesopbouwprocessen te schragen? Dan is de entree gemakkelijker dan de exit of duurt het erg lang voordat de exit-situatie bereikt wordt.

(3) Het derde militaire dilemma (ook in de zin van een netelig vraagstuk) betreft de *politieke doelstelling* van een humanitaire interventie. Die moet helder zijn en naast ethische legitimiteit ook continuïteit bezitten. Indien oorlog voortzetting van de politiek is met andere (militaire) middelen, dan geldt hetzelfde voor humanitaire interventie.

*De vraag is of het stopzetten van een genocide als doel van een humanitaire interventie op zichzelf genomen wel een politiek doel is? Is het niet veel meer een te exclusief juridisch gekleurd doel ?*

Voor een krijgsmacht is zulk een geïsoleerd - hoewel legitiem - doel moeilijk te hanteren gelet op de meerdimensionaliteit van de vredesproblematiek in een crisis- of conflictgebied. Een meer integrale doelstelling voor het conflictgebied is vereist (bijv. een regionaal vredesplan).

Kenmerkend is dat politieke discussies over een integraal vredesbeleid vaak pas tijdens of na een interventie op gang komen, hetgeen de krijgsmacht in de uitvoering van haar taken voor *legitimitetsproblemen* plaatst, bij voorbeeld bij de implementatie van een rechtsorde of opbouw van staatsinstellingen in het gebied.

(4) Ten vierde: *humanitaire interventie geschiedt ter wille van mensenrechten*. Dit betekent dat de wijze van interveniëren geloofwaardig moet zijn uit het oogpunt van mensenrechten. De interveniërende strijdmacht moet daarom schendingen van mensenrechten door eigen manschappen voorkomen. Tegelijk is *humanitaire interventie een vorm van oorlog*, waarbij uiteraard doden vallen en derhalve het mensenrecht op leven van burgers bij tijd en wijle wordt geschonden.

Ter wille van de geloofwaardigheid van de missie vereist dit voor de strategie een actief beleid om collaterale schade (onwenselijke indirecte effecten) te voorkomen en waar mogelijk te herstellen

(5) Ten vijfde: is bij humanitaire interventie het verschil tussen *combattanten* en *non-combattanten* niet helder te maken, dan luidt het dilemma: alle burgers als combattant beschouwen (de Russische variant in Tjetjenië) of uitsluitend een onzichtbare (als burger vermomde) tegenstander hebben en niet kunnen antwoorden. De eerste wijze van optreden is niet acceptabel, de tweede niet effectief.

(6) Ten zesde: het *proportionaliteitsbeginsel* werkt naar twee kanten, dat wil zeggen niet alleen als beginsel dat terughoudend gebruik van geweld vereist, maar ook als vroegtijdig en krachtig ingrijpen vereist is. Echter: als 'massive force' genocide eerder stopt dan geleidelijke

escalatie, wat betekent dit dan voor verhouding van militaire middelen enerzijds en diplomatieke inspanningen anderzijds ?

Proportionaliteit staat dus in spanning met 'last resort' (nb: temeer als dit wordt opgevat als 'laatste middel' in plaats van als 'uiterste middel').

***Welke morele criteria dienen te worden gehanteerd bij de besluitvorming tot en tijdens humanitaire interventies ?***

Op het punt van de politieke ethiek inzake humanitaire interventies is ons inziens een tweedimensionale benadering vereist.

- In de eerste dimensie van de *deugdethiek* (dus niet 'criteria' ) gaat het om deugden als integriteit, verantwoordelijkheid, transparantie en leiderschap, welke alle de klassieke (ook politiek relevante) deugd van de prudentie vereisen. Politieke ethiek vereist in dit verband ook het achteraf erkennen van verantwoordelijkheid voor genomen beslissingen, ook wanneer de uitkomsten niet wenselijk zijn.

- In de tweede dimensie gaat het om criteria met een *handelings-ethisch* karakter. Hierbij is ons inziens doorslaggevend de 'hardheid' van de grootschaligheid van schendingen van mensenrechten. Op dit punt is de ontwikkeling van een internationaal erkend onafhankelijk waarschuwingssysteem nodig.

Een plicht tot interventie zal ons inziens niet tot ontwikkeling komen, omdat het de vrijheid van politici om hun verantwoordelijkheid in te vullen te zeer beperkt. Die vrijheid is op zichzelf een groot goed. Er moet dus geen automatisme worden nagestreefd inzake interventie door een 'plicht' tot interventie te scheppen.

Criteria ontleen hun geldigheid aan de relatie tot de onzerzijds voorgestelde normatieve grondslag onder Defensie en de inzet van de krijgsmacht en kunnen daarzonder geen zinvolle functie vervullen. Dit waardekader kan deel gaan uitmaken van een toetsingskader.

*Politiek-ethische criteria kunnen dus ontleend worden aan het - overigens tien criteria omvattende - ius-ad-bellum uit de traditie van de rechtmatige verdediging (i.c. visie op rechtvaardige oorlog), welke nu niet alle terugkeren in het [politieke] toetsingskader.*

***Welke juridische overwegingen spelen een rol bij (humanitaire) interventies?***

In het voorgaande zijn reeds verschillende keren juridische aspecten aan de orde geweest. Daaraan zijn nog de volgende punten toe te voegen:

- In tegenstelling tot vredesoperaties waarin de status van de troepen in het gastland wordt vastgelegd in een overeenkomst tussen de uitzendende organisatie en dat gastland, is er bij militaire interventies natuurlijk geen sprake van een overeenkomst. Wel is dit soort operaties gebonden aan het humanitaire oorlogsrecht (de Geneefse Conventies). Er is een groeiende consensus dat ook internationale organisaties bij hun militaire optreden gebonden zijn aan het oorlogsrecht, hoewel ze geen partij zijn bij de Conventies. In geval van overtreding van het oorlogsrecht is de uitzendende staat of organisatie dan ook aansprakelijk. Voor het Internationaal Gerechtshof kunnen echter alleen staten gedaagd worden, vandaar dat niet de NAVO, maar tien NAVO-leden door de FRJ zijn aangeklaagd in verband met schendingen van het internationale recht ten tijde van de Kosovo-crisis. Voor misdragingen van individuele militairen is de uitzendende staat of organisatie aansprakelijk. Daarnaast is er de (ontwikkeling in de richting van) individuele aansprakelijkheid, zoals weerspiegeld in bijv. het Joegoslavië-tribunaal.
- Op grond van artikel 42 heeft de Veiligheidsraad de mogelijkheid tot het nemen van militaire dwangacties. Besluiten op basis van artikel 42 zijn bindend voor lidstaten. Er wordt

van uitgegaan dat de Veiligheidsraad staten wel kan dwingen om deel te nemen aan een militaire operatie, maar dat een staat nooit gedwongen kan worden geweld te gebruiken (medewerking kan dan bijvoorbeeld bestaan uit het ter beschikking stellen van materieel of grondgebied). Alleen de Veiligheidsraad heeft de bevoegdheid tot het nemen van bindende besluiten op het terrein van dwangacties. Andere organisaties hebben die bevoegdheid niet, evenmin als individuele staten.

- Op dit moment bestaat er geen expliciete rechtsgrondslag voor humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad. Het is zelfs de vraag of gesteld kan worden dat een dergelijke grondslag in ontwikkeling is<sup>2</sup>. Niettemin achten wij het, in het licht van de voorgaande beschouwingen, gewenst dat een dergelijke rechtsgrond totstandkomt. Een normatief kader, waarvoor hier een aanzet is gegeven, kan daartoe bijdragen.

## 2.7 Conclusies en aanbevelingen:

1. Elke politieke en internationaal-rechtelijke overweging betreffende humanitaire interventie laat onverlet het normatieve appèl vanuit de bijbelse opdracht tot gerechtigheid, vrede en heelheid van de schepping, (militair) ingrijpen ‘om der gerechtigheid wille’ inbegrepen, (niet werkeloos toezien bij het bloed van Uw naaste (Lev. 19:16, Hebreeuwse vertaling).
2. Hoewel een normatief kader noodzakelijk is voor afweging en debat vormt het geen blauwdruk voor handelen.
3. Humanitaire interventie is geen eigenstandig concept, dat zou versluiering betekenen van andere vredebewarende middelen ten faveure van het militaire aspect. Gestreefd moet bovendien worden naar een expliciete rechtsgrond voor humanitaire interventie.
4. Bij mogelijke inzet van de strijdkrachten dient deze inzet onder meer getoetst te worden aan de criteria van de kerkelijke visie op ‘rechtvaardige oorlog’, respectievelijk rechtvaardige verdediging.
5. Interventie mist haar doel als het niet leidt tot het opnieuw nemen van de eigen verantwoordelijkheid van de bevolking voor haar toekomst.
6. Het bestaansrecht en de inzet van de Nederlandse expeditionaire vrijwilligers-krijgsmacht (conform artikel 97 van de Grondwet (nieuw)<sup>3</sup>) dient onder meer geworteld te zijn in:
  - NAVO-, EU- veiligheidspartnerschap;
  - uitbreiding / versterking pan-Europees veiligheidspartnerschap;
  - verzoening, samenwerking en integratie;
  - machtsverhoudingen op basis van rechtsverhoudingen in een democratische structuur;
  - medeverantwoordelijkheid in de internationale gemeenschap t.a.v. optreden tegen schendingen van de internationale rechtsorde, mensenrechten etc. zonodig door militair optreden “om der gerechtigheid wille”.
7. De politiek dient politieke creativiteit te tonen en politieke verantwoordelijkheid te nemen bij het inzetten van militairen wier leven in de waagschaal wordt gesteld; politiek draagvlak. Daarbij dient de politiek zich in te zetten, onder andere via het openbaar debat, voor het verkrijgen van een maatschappelijk draagvlak.

---

<sup>2</sup> Zie onder meer “Humanitaire interventie”, rapport van de adviesraad internationale vraagstukken en de commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken. Rapport nr. 13, april 2000. Zie ook Ramses Wessel, De NAVO in Kosovo; toetssteen voor militaire interventie? Internationale Spectator, 1999, pp. 358-367.

<sup>3</sup> De tekst van het nieuwe artikel luidt: “(1) Ten behoeve van de verdediging en de bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht. (2) De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.”

8. Internationale recht dient in principe de basis te vormen ten aanzien van beslissingen over inmenging in conflicten die een bedreiging vormen voor de internationale vrede en veiligheid. Indien het niet mogelijk blijkt een mogelijke interventie vooraf te toetsen moet in ieder geval achteraf verantwoording worden afgelegd. Een juridische legitimatie van humanitaire interventie moet in principe gehanteerd worden als een noodzakelijke, maar op zich niet voldoende voorwaarde voor ethische en politieke legitimatie ervan.

### **3. Humanitaire interventie: ja; militaire interventie: wie is bevoegd en bekwaam?**

Jan Piet van den Berg<sup>4</sup>

#### **3.1 Inleiding**

In kerkelijke kringen is humanitaire interventie omstreden. Die positie is overigens niet uitzonderlijk, ook in wetenschappelijke en maatschappelijke kringen wordt uiteenlopend over deze materie gedacht. Het uiteenlopen van opvattingen betreft niet alleen humanitaire interventie maar in bredere zin de plaats en inzet van een krijgsmacht in het politieke bestel. In de Sectie Internationale Zaken en Mensenrechten van de Raad van Kerken, waar ik deel van uitmaak, is het de afgelopen jaren niet eenvoudig gebleken om op het terrein van oorlog en vrede spraakmakend te zijn. Verschil van inzicht belemmerde de leden van de sectie bij diverse gelegenheden om snel met een unaniem advies te komen. Naar mijn mening is dat niet verwonderlijk. Kerken en kerkleden laveren tussen enerzijds een geloof in en vertrouwen op een wereld van vrede en recht die in het hier en nu gestalte krijgt en kan krijgen; anderzijds zijn zij zich voortdurend bewust van de broosheid van het individuele en collectieve bestaan waartegen zij dan ook menen zich te moeten wapenen.

Voor het gemak delen kerkleden c.q. kerken zich nog al eens in enerzijds groeperingen die een plaats voor een krijgsmacht zien weggelegd en anderzijds groeperingen die willen afzien van de inzet van militair geweld. In deze bijdrage zoek ik naar een mogelijkheid om de inzet van hen, die ik nu voor het gemak militaristen en pacifisten noem, te verbinden. Ik ben geneigd een ander onderscheid tussen mensen aan te brengen, namelijk tussen degenen die oorlog en geweld als een gruwel ervaren en daartegen in opstand komen en degenen die ogenschijnlijk en feitelijk minder met genoemde zaken in de weer zijn. Militaristen en pacifisten delen de neiging om hartstochtelijk vrede na te streven. Biedt het concept humanitaire interventie een kans om genoemde partijen met elkaar in contact te brengen en tot samenwerking te bewegen? Staan militaire en civiele conflictoplossing zover van elkaar als wij wel geneigd zijn te denken? Als dat niet het geval is, dan wordt het hoog tijd om nieuwe wegen in te slaan. Ons gemeenschappelijke doel is dan allerlei toevallig en georganiseerd geweld van allerlei groeperingen te voorkomen en een halt aan te zeggen. De mensheid wordt dan uitgenodigd een ontwikkeling door te maken waarbij productie en gebruik van geweldsmiddelen steeds meer onder controle van erkende "overheden" worden geplaatst en derhalve in omvang en zwaarte kunnen afnemen. Daarbij wordt dan tevens erkend dat in de huidige maatschappij wapens nog een rol vervullen, omdat mensen in hun denken daar nog op gericht zijn.

Opvallend is, dat er inzake geweldgebruik van politie in onze samenleving veel minder verschil van opvatting bestaat dan ten aanzien van militair geweld. Voor zover mij bekend is de vermeende tegenstelling tussen militarisme en pacifisme op dit terrein nauwelijks aan de orde. Kan derhalve geleerd worden van de uitgangspunten en criteria die gelden voor geweldsinzet van politie? In de werkgroep heeft een bijdrage van Kaldor<sup>5</sup> op dit punt een functie gehad en ook Faber verwijst in zijn hoofdstuk naar een vergelijking van militair- en politieel handelen.

---

<sup>4</sup> Jan Schaake en Ans Brandsma lazen achtereenvolgens een begin- en eindversie van deze bijdrage, waarvoor mijn hartelijke dank.

<sup>5</sup> Mary Kaldor, Humanitarian Intervention. Article for The Nation.

## 3.2 Meerdere posities

In de periode van deelname aan de werkgroep die met het uitbrengen van dit rapport was belast, trachtte ik posities van mensen in kerkelijke kring in kaart te brengen. Vermeld moet hierbij worden dat ik namens de Algemeen Doopsgezinde Sociëteit in genoemde sectie van de Raad van Kerken deelneem. Mijn kerkervaring is beperkt; desalniettemin neem ik waar dat vele kerkleden met vragen rondlopen omtrent humanitaire interventie.

Ik onderscheid de volgende posities:

- zij, die humanitaire interventie zien als een nieuwe poging van machten om greep op ontwikkelingen in de wereld te houden;
- zij, die een inconsistentie in taalgebruik ervaren – humanitaire interventie als militaire interventie – en zelf doorgaan met het zoeken van civiele oplossingen;
- zij, die bereid zijn na te gaan of een militaire en een pacifistische weg verwantschap hebben in de zin dat het beider intenties kan zijn om levens te sparen en aan condities voor vreedzaam samenleven van allen te werken;
- zij, die humanitaire interventie steunen, omdat zij in de huidige situatie geen andere weg zien.

Deze bijdrage wordt vanuit de derde positie geschreven, waarbij ongetwijfeld elementen uit andere posities aansluiten. Het is opvallend en tegelijkertijd verklaarbaar dat er vanuit de “vredekerken” weinig aandacht is voor humanitaire interventie. Tijdens een debat tussen vertegenwoordigers van kerken en van Defensie verwoordde Dibbits (Quaker) zijn positie door te stellen dat hij mogelijk de verkeerde man op de juiste plaats was. De juiste plaats, omdat hij als pacifist in discussie wil met kerk en krijgsmacht; niet de juiste man, omdat hij niet in de positie wil verkeren om de inzet van een krijgsmacht te moeten rechtvaardigen. Dibbits - alhoewel het gesprek zoekend - plaatst zichzelf in mijn indeling in de tweede groep. Gegeven mijn deelname van uit “een vredekerk” aan de werkgroep, kies ik positie in de derde groep. Daarbij meld ik graag, dat binnen de Vereniging Kerk en Vrede actief een discussie omtrent de mogelijkheid van humanitaire interventie gevoerd wordt.

## 3.3 Een poging tot analyse

Geweld, oorlog en vrede en het menselijk omgaan daarmee zijn aan verandering onderhevig. Het is van belang trends of ontwikkelingen te signaleren die de mensheid helpen om uit de ban van geweld en oorlog te raken. Dat er bijvoorbeeld al weer een aantal jaren een Europees Centrum voor Conflictpreventie bestaat, is zo'n trend. Alhoewel anderen dat misschien veel beter kunnen signaleer ik enkele ontwikkelingen die mijns inziens van groot belang zijn en waaraan ik afmeet of ik iets kan met de zaak, waar het in dit rapport om gaat.

### 3.3.1. Van rechtvaardige oorlog naar rechtvaardige vrede

Friesen en Stassen<sup>6</sup> beschrijven hoe zij in een studiegroep van christenen uit de diverse denominaties – waarbij zij gemeenschappelijk erkennen dat zij gevangen zitten in een indeling van hen die de leer van de rechtvaardige oorlog aanhangen en zij die zich tot het christenpacifisme rekenen - tot een uitweg proberen te komen. Dan blijkt in die groep een leer van rechtvaardige vrede hen op een gemeenschappelijk spoor brengt. Daarin beschrijven ze tien praktijken die deze groep verbindt en die zij delen. De gemeenschappelijke erkenning is, dat de kerk er niet voor zichzelf wille is maar om de bevrijdende kracht van Gods aanwezigheid voelbaar te maken. Als we deze beschrijving op ons in laten werken, kunnen we er niet onderuit dat juist zij die op een bepaald moment vrede met geweld willen vestigen en zij die

---

<sup>6</sup> D.K.Friesen en G.H.Stassen, Just Peacemaking. In R. Herr, J.Zimmermann Herr, Transforming Violence. Herald Press, Scottdale Pa 15683

daarvan willen afzien, heel dicht bij elkaar kunnen staan. In *People Building Peace*<sup>7</sup> werkt Lederach bovenstaande uit in een artikel getiteld *Justpeace- The Challenge of the 21<sup>e</sup> century*.

### 3.3.2. Van oorlog naar conflict

In de politieke partij GroenLinks is op haar laatste congres een discussienota geaccepteerd waarin conflictpreventie en –regulering als een centraal thema wordt gezien. Kan het nieuwe van deze tijd erin bestaan, dat we de politieke/maatschappelijke werkelijkheid meer in verschuivende panelen van latent en manifest conflict beschrijven dan in termen van oorlog of vrede? Is dit voor ons een nieuw paradigma? Mijn indruk is, dat er al vele jaren groeperingen zijn die op de diverse samenlevingsterreinen in termen van conflict- en conflictregulering denken en daarmee dus primair een civiele benadering en behandeling van conflicten nastreven o.a. met gebruikmaking van mediation. Ooit heeft Bordewijk in zijn romans onderwijs als oorlog gepresenteerd. Voetbal kan als oorlog worden opgevat. Er sterven mogelijk meer mensen aan ongelukken in het verkeer dan op het slagveld. Wordt daarmee de werkelijkheid die we beschrijven, ook anders? Is een glas half vol of half leeg? Onderkennen we onze betrokkenheid en zijn we in staat oplossingen van een andere orde te zoeken? Jan Ligthart schreef in de pedagogiek over de sinaasappelmethode. Zijn we in staat iets onverwacht goeds te doen dat eveneens een beroep doet op het goede in de ander?

### 3.3.3. Van macht naar recht

Een groepering als de Wereldfederalisten heeft al jaren lang het verschijnsel oorlog in termen van internationaal recht, wetsovertreding, internationale rechtspraak en dergelijke geanalyseerd. Mijn indruk is, dat onder internationale juristen deze benadering gemeengoed is. Met interesse lees ik bijvoorbeeld publicaties van het T.M.C.Asser Instituut. Er is ongetwijfeld veel meer gaande op dit terrein. Ook het denken in termen van politiemacht, internationaal politieoptreden e.d. past waarschijnlijk in dit kader. Macht zal ook een factor zijn in het juridische bedrijf. Machtigen storen zich mogelijk niet aan recht, of voor hen wordt het recht misschien anders toegepast. Wat is de macht van het recht in plaats van het recht van de machten, zo lijkt de vraag. Kunnen we bedoelde tendens helpen versterken?

### 3.3.4. Van vijandbeeld en boze macht naar collectieve spiritualiteit

Met veel interesse bestudeer ik materialen van World Goodwill<sup>8</sup> en acht dit een beweging die een ander denken over internationale relaties aan de orde stelt. Hierbij sluiten aan de World Council of Religion and Peace en vele ander groeperingen. Het is waarneembaar dat waarden als “goodwill, understanding, unanimity, spirituality” en dergelijke opboksen tegen dominante waarden als goede opleiding, recht op werk, consumeren, eigen belang en dergelijke. Ieder kan waarnemen dat kerken bijeen in kerkelijke conferenties zeer duidelijke uitspraken doen over hun betrokkenheid bij verzoening en geweldloze vormen van conflictoplossing. Men zou kunnen stellen, dat zowel de Wereldraad van Kerken als de Verenigde Naties in deze tijd toe gegroeid zijn naar het aanvaarden van documenten die een decennium van geweldloosheid en afzien van geweld bepleiten. Maar daarmee is natuurlijk niet alles gezegd. Het valt velen moeilijk de kloof te accepteren tussen woord en daad. Maar daarmee is de kans groot dat we weer meer focussen op geweld, eigen belang en dergelijke dan op gezamenlijke oplossingen.

Er vallen veel meer ontwikkelingen veel uitvoeriger te beschrijven en te documenteren. Achtereenvolgens heb ik naar ontwikkelingen in de theologie, de sociale wetenschappen, de rechtswetenschappen en spirituele wetenschappen gezocht om duidelijk te maken dat een strijd aangaan een zaak is die op vele terreinen analyse en moed behoeft. Mijn angst is dat

---

<sup>7</sup> J.P.Lederach, *Justpeace – The Challenge of the 21th century*. In *People Building Peace*. 35 Inspiring stories around the world. European Centre for Conflict Prevention e.a. 19

<sup>8</sup> World Goodwill. International movement helping to mobilize the energy of goodwill and building right human relations Headoffice London.

humanitaire interventie zoals nu gepresenteerd de kans loopt meer terug te grijpen op een “oud” defensief denken en minder op een “nieuw” denken over conflict en strijd zoals hierboven in enkele aanduidingen gepresenteerd. Mij is niet op voorhand duidelijk wat ons als christenen verdeeld houdt in onze opvattingen omtrent oorlog en geweld. In welke verhouding zijn theologie, recht en andere wetenschappen voor ons van invloed? Voor mijzelf is de stap van theorie van een rechtvaardige oorlog naar theologie van een rechtvaardige vrede invloedrijk. In die laatste “theorie” krijgen andere wetenschappen een gelijkwaardige plaats. Het gaat om een combinatie van geloof, inzicht, analyse, vertrouwen en nog veel meer.

### 3.4 Van macht naar recht: een droom en een pleidooi<sup>9</sup>

De internationale gemeenschap - zo mogelijk in VN-verband en na besluit van de Veiligheidsraad - maar eventueel ook daarbuitenom - besluit om militair in te grijpen teneinde de levens van vele mensen te redden. Dit tijdelijke militaire ingrijpen wordt als fase gepresenteerd van een proces van conflictbeheersing en vredesbevordering, hetwelk in die visie wil zeggen, dat preventie en militaire interventie in elkaars verlengde liggen (bijdrage Faber). Humanitaire interventie - ingevolge dit pleidooi - veronderstelt een aantal ontwikkelingen in de internationale gemeenschap. Als eerste dat er zoiets is als een internationale gemeenschap en dat er in grote lijnen sprake is van vreedzaam samenleven, dat er sprake is van internationale rechtsregels en dat die regels door grote delen van de wereldbevolking worden gekend en erkend. In dit pleidooi wordt oorlog c.q. geweldsgebruik op een ander plan getild. Het gaat niet om oorlog uit angst voor onderdrukking of oorlog om alvast belangen veilig te stellen. Het gaat hier om geweldsgebruik van een overkoepelende organisatie, welke onderhavige partijen wil laten weten dat het geweld dat zij gebruiken niet te tolereren is. Een pleidooi voor dit soort humanitaire interventie erkent dat geweldsgebruik ter verdediging van eigen belang niet meer kan, maar dat een internationaal erkende groep het alleenrecht verwerft om, als andere middelen falen, zo beperkend en zo kort mogelijk en per individu getoetst, van geweld gebruik te maken teneinde tot (hernieuwde) onderhandeling te komen.

Het ligt voor de hand om na te gaan hoe een proces van rechtsvorming en vredeshandhaving binnen staten en tussen staten zich in de afgelopen eeuwen ontwikkeld heeft. Voor veel mensen is er een ontwikkeling gaande, waarbij het moeilijk voorstelbaar is dat regio's in Nederland of in de Europese Unie oorlog met elkaar voeren of conflicten langs militaire weg beslechten. Die mensen gaan ervan uit dat vreedzame regelingen die in kleinere verbanden functioneren ook in grotere verbanden hun werk gaan doen. De Verenigde Naties zijn o.a. in het leven geroepen om aan genoemd doel gevolg te geven. Als in deze fase van haar bestaan de Verenigde Naties in de ogen van velen niet optimaal functioneert, dan is de uitdaging te groter om van die Verenigde Naties juist dat orgaan te maken dat zij wel voor ogen hebben.

We zijn op weg naar een wereld waarin mensen over afstanden met elkaar te maken hebben. Die afstanden worden sneller overbrugd en audiovisuele en digitale middelen doen ons geloven dat we in een wereld leven die één geworden is. In die ééngeworden wereld moeten we conflicten derhalve aangepast gaan regelen. In de wording van staten hebben burgers een aantal van hun rechten ingeleverd. Hen werd verboden eigen recht in handen te nemen en geweld te gebruiken. In zekere zin als ruil daarvoor werd aan burgers bescherming van overheidswegen geboden. In de wording van de internationale gemeenschap is een soortgelijk proces voorstelbaar. Die veronderstelde wereldgemeenschap is er echter niet van vandaag op morgen. We zullen ook criteria moeten ontwikkelen voor een overgangsfase.

### 3.5 Afsluiting

-In voorgaande paragraaf heb ik de ontwikkeling van het internationaal recht in gedachten wat verder uitgewerkt. Uitsluitend met internationaal recht kunnen we niet toe. De mens leeft van

---

<sup>9</sup> Defensie ter discussie. Uitgave Instituut voor Publiek en politiek. Na het schrijven van deze paragraaf kwam mij deze uitgave onder ogen, waarin een soortgelijke verwoording te lezen is.



meer dan recht. Het gaat om gemeenschappelijke visies, een groter mondiaal verantwoordelijkheidsgevoel en een bindende en gemeenschappelijke ethiek, aldus Kung<sup>10</sup>. Hij formuleert een viertal richtlijnen:

- de noodzaak tot een cultuur van geweldloosheid en respect voor het leven
- de noodzaak tot een cultuur van solidariteit en een rechtvaardige economische orde
- de noodzaak tot een cultuur van tolerantie en een aan de waarheid gewijd leven
- de noodzaak tot een cultuur van gelijke rechten en partnerschap tussen mannen en vrouwen.

-In deze bijdrage wordt gepoogd een opening te bieden aan militaristen en pacifisten om samen te werken aan het voorkomen van en een halt toe roepen aan geweldsgebruik. Humanitaire interventie als begrip en praktijk biedt daartoe aanknopingspunten. Als die samenwerking een feit wordt zullen meer burgervredeteams<sup>11</sup> nodig zijn maar zal aan die teams door de overheid tevens strengere eisen gesteld worden, bijvoorbeeld in de zin van duurzaamheid.

-Op het gevaar wordt gewezen, dat humanitaire interventie alleen vanuit militaire posities wordt benaderd. Er is ongetwijfeld bij Defensie veel oog voor allerlei vormen van conflictoplossing, getuige bijvoorbeeld de diverse elementen die in opleidingen aan bod komen. Nieuwe kaders en posities zijn echter nodig om toekomstgericht met conflicten en schending van rechten om te kunnen gaan.

-In “een droom” wordt gepleit voor een vorm van humanitaire interventie die leidt tot een restrictie van geweldsgebruik in de wereld. Geweldsgebruik als onderdeel van humanitaire interventie zal derhalve zo overtuigend en gewetensvol ingezet dienen te worden dat ander geweldsgebruik vervolgens als ongeoorloofd geweld ontmanteld kan worden.

Ten slotte: er mag een vruchtbare spanningsverhouding blijven bestaan tussen de politiek en kerk. Van kerken wordt niet gevraagd om op de plek van politici te gaan zitten. Kerkleden mogen hun eigen beleving en ervaring van de werkelijkheid onder woorden brengen en op hun wijze meewerken aan een bewoonbare aarde.

---

<sup>10</sup> H. Kung Een nieuwe mondiale ethiek. [http://kvc.minbuza.nl.verslag\\_kung.html](http://kvc.minbuza.nl.verslag_kung.html)

<sup>11</sup> Het ligt in de bedoeling dat er eind 2000 een eerste training van burgervredeteams van start gaat.

## **4. Interventie in Somalië: het failliet van de 'nieuwe wereldorde'**

Cees Homan

"We kwamen, we hebben ze gevoed, ze werden sterk - en ze gaven uiteindelijk een schop onder ons achterwerk". Zo vatte een Amerikaanse militaire woordvoerder bij vertrek van de laatste Amerikaanse militairen in maart 1994 de ervaringen van zijn land in Somalië samen. Ruim een jaar daarvoor waren 1800 Amerikaanse mariniers op 9 december 1992 - tijdens 'prime time' onder de spotlights van TV-camera's - bij Mogadishu op het strand geland. Deze mariniers vormden de voorhoede van een grote Amerikaanse militaire presentie die onderdeel uitmaakte van de operatie 'Restore Hope'. Uiteindelijk bleven de Amerikanen echter de aftocht, waardoor het failliet van de 'nieuwe wereldorde' een feit was. Hoe kon het zover komen en welke conclusies kunnen we trekken uit het Somalische conflict?

### **4.1 Politieke dictatuur van Barre**

De prille geschiedenis van Somalië gaat terug tot 1 juli 1960 toen Noord- en Zuid-Somaliland onafhankelijkheid verkregen en zich verenigden in de Somalische Republiek. Mede ten gevolge van politieke onlusten deed generaal Mohammed Siad Barre in oktober 1969 een succesvolle greep naar de macht. Zijn regime kenmerkte zich echter spoedig door een toenemende corruptie waardoor het zich van de meeste Somali's vervreemde. De nieuwe president zocht vooral naar bondgenoten in het buitenland die hem economisch en militair wilden steunen. Dankzij de strategische ligging van Somalië in de Hoorn van Afrika was Barre achtereenvolgens - en soms ook tegelijk - vriend van Moskou en Washington. Zij pompten Somalië gedurende twintig jaar vol wapens, in ruil voor militaire faciliteiten.

De groeiende binnenlandse oppositie tegen de politieke dictatuur leidde vanaf 1982 tot onlusten die steeds meer het karakter van een burgeroorlog aannamen. Het in 1989 opgerichte Verenigd Somalisch Congres (USC) organiseerde het verzet in de hoofdstad Mogadishu en had veel aanhang onder de grootste clan in Somalië, de Hawiye-clan. USC-milities verdreven Barre tenslotte in januari 1991 uit Mogadishu. Deze vluchtte uiteindelijk naar het buitenland. De balans: 50.000 doden en de hoofdstad voor 75 procent verwoest.

De politiek leider van het USC, Ali Mahdi Mohammed, benoemde zichzelf zonder veel overleg tot interim-president. De militair leider van het USC, generaal Mohammed Farah Aideed, vond echter dat hij recht had op die post. Hij was immers met zijn troepen Mogadishu binnengetrokken om Barre de genadeslag uit te delen. Het USC raakte hierdoor steeds meer verdeeld. Er braken al spoedig gevechten uit tussen Aideed en rivaliserende leiders met als inzet de controle over Mogadishu en het omliggende platteland. Tegen november 1991 was de strijd tussen Aideed en Ali Mahdi tot een complete burgeroorlog geëscaleerd. De eerste had zijn machtsbasis in Zuid-Mogadishu gevestigd, terwijl de laatste Noord-Mogadishu controleerde. Aideed had zich inmiddels met kolonel Jess van de Ogadeni-clan verenigd in de Somalische Nationale Alliantie (SNA). De vijandelijkheden verhinderden ondertussen niet alleen de wederopbouw van de Somalische infrastructuur, maar belemmerden vooral ook de voedsel distributie. Bijna 4,5 miljoen mensen leden aan ondervoeding en 1,5 miljoen stonden in het aangezicht van de hongerdood.

### **4.2 UNOSOM I**

Een wapenstilstand op 3 maart 1992 maakte de weg vrij voor de oprichting van een VN-vredesmacht, 'United Nations Operation in Somalia' (UNOSOM I). Deze operatie vormde het antwoord op het unanieme verzoek van de Somalische strijdende facties om een urgente en grotendeels humanitaire hulpoperatie, evenals een substantieel herstelprogramma. Er zouden ook zo'n vijftig ongewapende militaire waarnemers naar Mogadishu komen om de hulp te coördineren en om toe te zien op het wapenbestand. De secretaris-generaal van de VN, Boutros-Ghali, stuurde Mohammed Sahnoun, een Algerijnse diplomaat, in april 1992 als zijn speciale afgezant naar Somalië. Sahnoun die goed bekend was met Somalië slaagde er

langzaam in het vertrouwen te winnen van de leiders in het hele land. Terwijl zijn besprekingen juist vrucht gingen dragen, leverde een Russisch vliegtuig ( dat niet meer onder VN-contract stond maar wel voorzien was van VN-tekens) medio juni militaire wapens en materieel af op vliegveld in Noord-Mogadishu. Deze waren bestemd voor Ali Mahdi. Aideed beschuldigde de VN ervan zijn rivaal te bevoordelen en weigerde de 47 VN-waarnemers tot Somalië toe te laten. Sahnoun wist eind juli Aideed alsnog over te halen de ongewapende VN-waarnemers te accepteren. De SNA-krijgshoofd ging vervolgens ook akkoord met de komst van 500 gewapende blauwhelmen. Terwijl Sahnoun verder onderhandelde over uitbreiding tot 3800 blauwhelmen, deelde Boutros-Ghali - voordat de eerste 500 blauwhelmen in Somalië waren aangekomen - al mee dat deze uitbreiding zou doorgaan, ongeacht of de Somalische leiders hiermee zouden instemmen. Sahnoun's intensieve en vruchtbare diplomatie gedurende vier maanden werd met deze publieke verklaring vanuit New York volledig tenietgedaan.

Boutros-Ghali was inmiddels in juli scherp uitgevallen naar de lidstaten van de VN - vooral in het Westen. Hij verweet hen dat ze wel veel aandacht besteedden aan de 'rich man's war' in voormalig Joegoslavië maar niet aan de 'poor man's war' in Somalië. Mede als reactie hierop zetten de Verenigde Staten met enkele andere landen in augustus een luchtbrug op. Naast het gebrek aan coördinatie tussen de VN en de hulporganisaties bleef de chaos en het geweld in Somalië het grootste struikelblok voor een geregelde voedseltoevoer. De krijgshoofden maakten van deze situatie dankbaar gebruik. Zo maakten zij zich meester van het overgrote deel van het voedsel dat binnenkwam. Bovendien verdienden zij aan de VN en de NGO's alleen al in Mogadishu enkele honderdduizenden dollars per maand. Het huren van een huis kostte tussen de 10.000 en 12.000 dollar per maand. Voor de bescherming van ieder huis waren verschillende gewapende lijfwachten nodig waaraan een prijskaartje van 2.000 dollar per man per maand hing. Gewapende voertuigen - eufemistisch 'technical cars' genoemd - waren voor 300 dollar per dag te huur. Aangezien de VN-agentschappen en NGO's in totaal ongeveer 100 huizen en 380 'technical cars' huurden voor het huisvesten van personeel en het escorteren van mensen en goederen, ging het om veel geld.

Tegen wil en dank financierden de VN en NGO's op deze wijze in feite het voortzetten van de oorlog. Nog erger was dat ze de krijgshoofden op deze wijze de middelen verschaften om de hongerslijdende mensen te onderdrukken.

De samenloop van burgeroorlog, totale ineenstorting van de overheid, hongersnood en ziekten had in Somalië tegen de herfst het leven gekost aan tussen de 300.000 en 500.000 mensen. Meer dan een miljoen mensen hadden dringend voedsel en medicijnen nodig om een verdere catastrofe te vermijden. Bovendien bevonden zich inmiddels 800.000 Somalische vluchtelingen in Kenia en Ethiopië.

### 4.3 UNITAF

Als gevolg hiervan schreven elf Amerikaanse hulporganisaties medio november 1992 een gezamenlijke brief aan president Bush met het verzoek om bescherming van de hulpverlening in Somalië. Het Pentagon meldde aan de president dat een militaire operatie in Somalië haalbaar was. Voor Bush, die na de tegen Clinton verloren verkiezingen zijn handen vrij had, was dit een laatste kans om zijn tijdens de Golfoorlog geproclameerde 'nieuwe wereldorde' verder gestalte te geven. Op 19 november kondigde de president, met de brief van de elf hulporganisaties in zijn hand, op de televisie aan dat Amerikaanse troepen in Somalië zouden interveniëren. Wel deelde hij mede dat de Amerikaanse presentie van beperkte duur zou zijn. Het liefst zag hij de Amerikaanse troepen al eind januari door een VN-vredesmacht vervangen. Boutros-Ghali drong echter aan op een langer verblijf van de Amerikaanse militairen in Somalië. Hij bepleitte ook een actieve rol van deze troepen bij de pacificatie van het door geweld en banditisme geteisterde land. Washington legde echter de nadruk op het beveiligen van de hulpkonvooien en het tijdelijke karakter van de operatie.

Hoe dan ook: de Veiligheidsraad van de VN autoriseerde voor het eerst in de geschiedenis op 3 december 1992 een multilaterale militaire missie uitsluitend bestemd voor humanitaire doeleinden. Resolutie 794 gaf een mandaat voor "alle noodzakelijke middelen om zo snel mogelijk een veilige omgeving te vestigen voor humanitaire hulp operaties in Somalië". De eerste eenheden van Amerikaanse mariniers die de kern vormden van de 'Unified Task Force' (UNITAF), die onder leiding stond van de Verenigde Staten, zetten onder grote publiciteit op

9 december voet aan wal. UNITAF verving hiermee UNOSOM I, waarvan de 550 Pakistaanse militairen alleen in staat waren geweest het vliegveld van Mogadishu onder controle te houden. De bedoeling was dat nadat UNITAF haar humanitaire taak binnen enkele weken had volbracht, een VN-vredesmacht haar zou opvolgen om toe te zien op de wederopbouw van het land ('nation-building').

De commandant van UNITAF, de Amerikaanse luitenant-generaal der mariniers Robert Johnston, benadrukte voor aanvang van de interventie in Somalië dat de inzet van de mariniers zich tot strikt humanitaire taken zou beperken en dat zijn troepen alleen geweld zouden gebruiken in geval van zelfverdediging en om de voedselkonvoeien te beschermen. De taak van UNITAF beperkte zich daarmee in feite tot het openen van de havens en vliegvelden en het beveiligen van de routes naar het binnenland en de distributiepunten om zo een eind te maken aan de hongersnood. Het Amerikaanse politieke en militaire leiderschap gaven hiermee een enge interpretatie aan het breed geformuleerde mandaat. Dit bleek ook uit het feit dat de Amerikaanse strijdmacht nauwelijks 'civil affairs'-specialisten omvatte. Tot teleurstelling van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties omvatte deze taakstelling ook geen ontwapening van de Somalische milities, waar hij herhaaldelijk bij de Amerikanen op had aangedrongen. De Amerikaanse militaire adviseurs meenden echter dat ontwapening onmogelijk was, gezien de grote aantallen wapens die in het land aanwezig waren en het feit dat de Somalische wetgeving traditioneel geen verbod op het privé-bezit van wapens kende.

Het optreden van UNITAF was vanuit humanitair oogpunt een succes. Meer dan 100.000 Somali's werd de hongersdood bespaard en het aantal doden tengevolge van gevechten tussen elkaar bestrijdende facties daalde aanzienlijk. Wat dit betreft beantwoordde de humanitaire interventie aan zijn doel.

Tegen de tijd dat UNITAF in februari 1993 met 24.000 Amerikaanse militairen en 13.000 militairen van negentien andere nationaliteiten op volledige sterkte was, kondigden de Verenigde Staten echter aan het overgrote deel van hun troepen (volgens afspraak) terug te trekken. De missie van UNITAF ging op 3 maart 1993 over op UNOSOM II. De groene helmen maakten plaats voor blauwhelmen.

Het was echter enigszins paradoxaal dat UNITAF die over veel middelen maar een beperkt mandaat beschikte, de operationele verantwoordelijkheid moest overdragen aan UNOSOM II. Deze nieuwe VN-vredesmacht kreeg namelijk een veel ambitieuzer mandaat ('nation-building'), maar minder middelen ter beschikking. Bovendien strekte het operatiegebied van UNOSOM II zich over geheel Somalië uit, terwijl UNITAF slechts 40 procent van het Somalische grondgebied had moeten bestrijken.

#### 4.4 UNOSOM II

UNOSOM II was de eerste VN-dwangactie sinds de Congo-operatie in het begin van de jaren '60. Naast de verantwoordelijkheid voor de wederopbouw van Somalië kreeg UNOSOM II ook als taak het ontwapenen van de Somalische milities. Hoewel UNITAF wel een deel van de zware wapens had geconfisceerd en gekantonneerd, beschikten de meeste facties nog over formidabele arsenalen. Bij gebrek aan vertrouwen in het vermogen van de VN om de vrede te bewaren, en zich bewust van de kortstondige, cosmetische aard van het verzoeningsproces, gaven de facties er de voorkeur aan hun eigen middelen voor zelfverdediging te houden. Bovendien luidt een gezegde dat de Somalische man drie dingen belangrijk vindt: zijn vrouw, zijn kameel en zijn wapen.

Toch waren de verwachtingen over UNOSOM II hooggespannen. De operatie vormde de lakmoesproef voor de 'Agenda for Peace' van Boutros-Ghali, waarin deze een meer actieve rol voor de VN bepleitte. Maar het vormde ook een test-case voor het concept van 'assertief multilateralisme' van Clinton, waarin deze een wereldorde voor ogen stond, waarin Amerika zijn mondiale belangen kon nastreven met behulp van een krachtige Verenigde Naties. De Amerikaanse ambassadeur bij de VN, Madeleine K. Albright, merkte dan ook over UNOSOM II op: "Dit is een onderneming zonder precedent, met niets minder als doel dan het herstel van een geheel land tot een trots, functionerend en levensvatbaar lid van de gemeenschap van naties".

UNOSOM II was in belangrijke mate tevens een Amerikaanse operatie. Zo was het politiek hoofd van deze VN-missie de Amerikaanse, voormalig plaatsvervangend nationaal veiligheidsadviseur, admiraal Jonathan Howe. Op voorspraak van de Verenigde Staten had de

VN de Turkse generaal Bir tot commandant van UNOSOM II benoemd. Zijn plaatsvervanger was de Amerikaanse generaal-majoor Thomas Montgomery. Daarnaast leverden de Verenigde Staten 4.000 militairen, die na het vertrek van UNITAF waren gebleven. Buiten de bevelslijn van UNOSOM II om, was generaal Montgomery tevens commandant van een kleine zelfstandige Amerikaanse 'Quick Reaction Force'. De dominantie van de Amerikanen was zo groot, dat de oude villa van Sahnoun in Mogadishu bekend stond als 'het Witte Huis' vanwege de vele Amerikaanse politieke en militaire adviseurs die er rondhingen.

Er ontstonden echter reeds na een maand problemen toen UNOSOM II aan de systematische ontwapening van de facties in de hoofdstad begon. De actie was gericht tegen de factie van generaal Mohammed Farrah Aideed, in Zuid-Mogadishu. UNOSOM II liet op 4 juni een waarschuwing uitgaan naar Aideed dat in overeenstemming met gesloten overeenkomsten zijn wapenvoorraden geïnspecteerd zouden worden. Dit met inbegrip van een belangrijke wapenvoorraad bij Radio Mogadishu, het radiostation van Aideed. De SNA-krijgshoofd weigerde echter de VN toegang tot zijn territorium te verschaffen, laat staan zijn wapens over te dragen. Ook ging hij door met het tegenwerken van de VN en het dwarsbomen van de humanitaire activiteiten van de NGO's. Er brak een crisis uit toen Pakistaanse blauwhelmen op 5 juni op weg naar een vastgestelde verificatie-missie in een hinderlaag van Somalische krijgers liepen. Hierbij lieten 23 Pakistani het leven en raakten 54 gewond. Dit markeerde de terugkeer van geweld op grote schaal tegen de buitenlandse aanwezigheid in Somalië. Een controverse VN-onderzoek wees in de richting van de factie van Aideed. De Veiligheidsraad reageerde de dag erop met resolutie 837 die toestemming gaf tot het gebruik van alle noodzakelijke middelen om op te treden tegen gewapende aanvallen. Admiraal Howe verklaarde dat hij Aideed verantwoordelijk stelde voor de moorden. Ineens was de 'vredeafdwingende' missie van UNOSOM II veranderd in een kruistocht tegen Aideed.

#### 4.5 Jacht op Aideed

De VN-vredesmacht trad vervolgens veel krachtiger op tegen de factie van Aideed. Zo voerde zij bombardementen uit op de militaire faciliteiten en het radiostation van Aideed. Howe vaardigde op 17 juni 1993 een arrestatiebevel uit tegen generaal Aideed vanwege diens betrokkenheid bij de dood van de Pakistaanse blauwhelmen. Een week later beging Howe echter een blunder door een beloning van 25.000 dollar uit te loven voor de arrestatie van Aideed. De krijgshoofd kondigde vervolgens een beloning van een miljoen dollar aan voor de gevangenneming van Howe. Evenals de voortvluchtige Aideed moest Howe vervolgens de nachten in een beveiligde bunker doorbrengen.

Een en ander leidde in Mogadishu tot een escalatie van geweld.

De toenemende geweldsspiraal was voor president Clinton aanleiding de Amerikaanse militaire presentie eind augustus te versterken met 400 'Rangers' en een aantal commando's van de 'Delta Force'. Hierdoor vergrootten de Verenigde Staten niet alleen hun 'profiel', maar kreeg de jacht op Aideed een zeer grote prioriteit. Deze krijgshoofd kreeg hierdoor veel publiciteit en wist zich in de media te profileren als een SNA-David die moest vechten tegen een oppermachtige VN-VS-Goliath.

Het kwam uiteindelijk op 3 oktober 1993 tot een climax, toen de 'Rangers' een nieuwe poging ondernamen de voortvluchtige generaal te vinden. Bij een raid met helikopters op het Olympia hotel in Mogadishu, namen de Rangers 24 SNA-verdachten gevangen, waaronder enkele van de belangrijkste ondercommandanten van Aideed. Toen de Rangers de SNA-gevangenen wilden evacueren schoten SNA-militia met geweergranaten en automatische wapens twee Amerikaanse helikopters neer. Er onstond een vuurgevecht waardoor de Rangers en Delta Force werden ingesloten. De 'Quick Reaction Force' en andere UNOSOM-eenheden - die niet op de hoogte waren van deze geheime Amerikaanse operatie - waren pas vele uren later in staat steun te verlenen. Terwijl de gevechten voortduurden, namen steeds meer SNA-militia en vrijwillige Somalische krijgers aan de gevechten deel. Na afloop van de strijd telden de Amerikanen 18 doden en 78 gewonden. Bij de Somali's waren er tussen de 500 en 1000 doden en gewonden gevallen. De gevangenneming van helikopterpiloot Durant en de vernederende televisiebeelden op de televisie van het stoffelijk overschot van een Amerikaanse militair dat door de straten van Mogadishu werd gesleept veroorzaakten in de Verenigde Staten grote verontwaardiging.

President Clinton kondigde op 10 oktober de benoeming aan van Robert Oakley als zijn speciale afgezant in Somalië. Oakley kreeg als opdracht de vrijlating van Durant te regelen en een diplomatiek proces te initiëren voor de oplossing van het conflict in Somalië. Vier dagen na zijn aankomst kreeg hij na uitgebreide besprekingen Durant vrij.

De calamiteiten in juni en oktober luidden echter het begin in van het einde van UNOSOM II. Hoewel de Veiligheidsraad het mandaat vernieuwde, benoemde het een onderzoekscommissie om de situatie in Somalië opnieuw te beoordelen. De commissie adviseerde dat de VN zich moesten onthouden van verdere dwangacties in de binnenlandse conflicten van staten. De VN stopte de jacht op Aideed en nam een 'niet-provocerende' houding aan. Onder strikte nieuwe orders brachten de blauwhelmen vervolgens de meeste tijd achter hun zandzakken en prikkeldraad door om niet verzeild te raken in de gevechten tussen de clans. Hoewel de blauwhelmen zoveel mogelijk trachtten moeilijkheden te vermijden, gingen de aanvallen tegen de VN-troepen en de internationale agentschappen onverminderd voort. Zo namen strijdkrachten die trouw waren aan Aideed op een gegeven moment het gehele VN-contingent uit Zimbabwe gevangen. De blauwhelmen moesten al hun wapens en uitrusting afstaan - een ongeëvenaarde vernedering van VN-troepen.

De Verenigde Staten trokken hun overgebleven troepen tegen eind maart 1994 uit Somalië terug. Verschillende andere landen volgden spoedig dit voorbeeld. De uiteindelijk 2500 overgebleven Pakistaanse en Bengalese VN-militairen verlieten Somalië in maart 1995. Dit onder bescherming van speciaal voor dit doel op het strand bij Mogadishu gelande Amerikaanse en Italiaanse troepen. Daarmee was een einde gekomen aan UNOSOM II.

#### 4.6 'Lessons learned'

Terugkijkend op de interventie in Somalië rijst de vraag hoe het mogelijk was dat naar schatting 800 stedelijke guerrilla's in staat waren de activiteiten te frustreren van een VN-macht van ongeveer 28.000 man. Kortom, welke lessen leert het conflict in Somalië ons ?

- Een eerste les is dat een humanitaire interventie op korte termijn een eind kan maken aan een humanitaire noodsituatie. Maar wanneer de onderliggende oorzaken van deze noodsituatie van politieke en/of maatschappelijke aard zijn, biedt een humanitaire interventie geen oplossing voor de lange termijn. Het voor enkele weken beletten dat de krijgsheren voedsel stelen, is uiteraard geen adequate oplossing voor de problemen in Somalië. De oplossing van een conflict zoals in Somalië vereist inzicht in de aard van de maatschappij en de oorzaken van het conflict. Bovendien moet een interventie als bijdrage aan conflictoplossing een middenweg bewandelen tussen cultureel relativisme en universalisme. De beslissing over een multinationale interventie valt binnen de universele kaders van het volkenrecht. In de operatie zelf domineren echter de normen van het geïntervenieerde land. Het meest markante voorbeeld hiervan was de ongelukkige beslissing van Howe om Aideed tot vluchteling in eigen land te verklaren en ook nog eens 25.000 dollar uit te loven voor zijn arrestatie. Niemand die vertrouwd is met de Somalische cultuur, zou Somali's geld in het vooruitzicht stellen voor het uitleveren van een 'broeder' aan een buitenlandse strijdmacht. Voor de inheemse bevolking riep dit pijnlijke herinneringen op aan de slavernij. De beloning van Howe sorteerde nu als averechts effect dat de Somali's zich verenigden om gemeenschappelijk de buitenlandse invasie te weerstaan. Bovendien verleende de VN met deze misstap de status van held aan Aideed, waardoor UNOSOM II voor een 'mission impossible' kwam te staan.
- Een tweede les die te trekken valt is dat er geen puur militaire oplossingen bestaan voor burgeroorlogen. Het zijn primair politieke onderhandelingen die de beste kansen bieden voor het oplossen van een conflict. Wel kan militair optreden in de vorm van dwangacties dit onderhandelingsproces ondersteunen. Maar het gebruik van geweld vormt geen substituuft voor tijd en dialoog. De VN wilde echter 'snel een karwei klaren' in Somalië. Toen dit niet gelukte speelden de Amerikanen en Boutros-Ghali de kaart van militair geweld, met alle gevolgen van dien.
- Een derde 'lesson learned' is dat strijdkrachten die onder het bevel van de VN vallen, de orders van VN-commandanten moeten opvolgen. Eenhoofdige leiding is immers een belangrijk beginsel voor het slagen van een operatie als UNOSOM. Dit beginsel werd echter met de voeten getreden. Zo volgden sommige contingents die wel onder bevel stonden van UNOSOM, de orders uit hun hoofdstad op. Dit maakte ze onbetrouwbaar en

verminderde de effectiviteit van de missie. Toen de VN het mandaat uitbreidden met 'vredesafdwinging' en 'gedwongen ontwapening' gingen sommige landen zelfstandig bepalen welke acties hun nationale contingenten wel en niet mochten ondernemen. Bovendien stonden niet alle nationale contingenten onder bevel van UNOSOM, met tragische gevolgen voor de Amerikaanse militairen op 3 oktober.

- De commandant van UNOSOM II verwoordde een vierde les in een open brief aan Boutros-Ghali: "Een goed doordacht plan en tijdspad zijn essentieel". In tegenstelling tot de succesvolle missie in Cambodja ontbrak het in Somalië vanaf het begin aan een strategisch plan. Dit met uitzondering van de beperkte doelstelling van het beveiligen van de humanitaire hulpkonvoien, welke UNITAF succesvol uitvoerde. Het gevolg was dat er binnen het Secretariaat van de VN meningsverschillen ontstonden over de verhouding tussen militaire en humanitaire inspanningen. Zo ging er voor elke dollar die naar humanitaire operaties ging, tien dollar naar de beveiliging ervan. Overduidelijk bleek in Somalië het gemis aan een geïntegreerd missieplan van de politieke, humanitaire en militaire aspecten van de operatie.
- Een vijfde les die hiermee samenhangt, is dat er een goede en flexibele coördinatie dient te bestaan tussen militaire en niet-militaire instanties. Aanvankelijk bestond er een aanzienlijk wantrouwen tussen de militairen en de NGO's. Meer aandacht in de opleidingen voor de samenwerking tussen militairen en NGO's is van groot belang. Hoewel de Amerikaanse kolonel Lorenz, juridisch adviseur van 'Restore Hope', dit probleem ook onderkende, gaf hij blijk van een minimalistische benadering: "Als we onze troepen de herkomst en de mogelijkheden van de T-72-tank kunnen leren, kunnen we ze zeker scholen in de missie en functies van humanitaire hulporganisaties".
- Een zesde les luidt dat een mandaat duidelijke doelstellingen moet omvatten waarmee de militaire middelen in overeenstemming behoren te zijn. De mandaten voor het optreden in Somalië waren echter vaag, veranderden voortdurend en stonden open voor velerlei interpretatie. Zo moest UNOSOM II op het ene moment de jacht op Aideed openen, terwijl een volgend mandaat ocriep tot onderhandelingen met deze krijgshoofd. Deze verwarring had tot gevolg dat er binnen UNOSOM II onenigheden onstonden tussen de verschillende deelnemers, tussen de landen die troepen leverden en het Secretariaat van de VN, tussen hoofdfunctionarissen van UNOSOM II en de humanitaire gemeenschap, en tussen UNOSOM II en de VN-agentschappen.
- Maar de schuld voor het falen in Somalië lag niet alleen bij de VN. Ook de Verenigde Staten past het boetekleed. Zij bekleedden immers sleutelposities in UNOSOM II. Daarnaast militariseerden de Verenigde Staten de operatie door de 'Quick Reaction Force' onder eigen bevel te houden. Hiermee gaf het krachtige impuls aan een VN-beleid dat primair gericht was op het met geweld gevangen nemen van Aideed. Naast Boutros-Ghali waren ook admiraal Howe, de Amerikaanse ambassadeur in Somalië, April Glaspie, en het 'State Department' krachtige pleitbezorgers van deze strategie. Bovendien had de Verenigde Staten, toen het de leiding over UNITAF had, zich tegenstander verklaard van het ontwapenen van de facties. Maar het werkte vervolgens wel mee aan de totstandkoming van een mandaat van de Veiligheidsraad dat UNOSOM II autoriseerde dit wel te doen - maar wel met een geringer aantal en ook minder capabele strijdkrachten. Vervolgens oefenden de Verenigde Staten kritiek uit op de VN toen die faalden in het uitvoeren van deze taak. Ook de andere leden van de Veiligheidsraad bepleitten een krachtiger optreden in Somalië. Volgens de militaire adviseur van de VN, de Canadese generaal Maurice Baril, eiste de Veiligheidsraad in haar beraadslagingen unaniem 'bloed aan de paal'.
- Een andere les die het Somalië-conflict leert, is dat wanneer de beslissing om te interveniëren eenmaal is gemaakt, de bereidheid moet bestaan voor langere tijd aan de operatie deel te nemen. De Verenigde Staten kondigden echter voordat de missie was begonnen al de datum van vertrek van de Amerikaanse troepen aan. President Bush verklaarde dat sommige Amerikaanse militairen al voor de inauguratie van Bill Clinton teruggekeerd zouden zijn - een gebeurtenis die toen minder dan twee maanden weg lag. Deze uitspraak bleek zowel niet juist als misleidend te zijn. De voortijdige aankondiging van het vertrek van de Amerikanen was voor de belangrijkste Somalische krijgshoofden in ieder geval een signaal dat ze na verloop van tijd weer hun eigen spel konden gaan spelen.

- Het versneld terugtrekken van Amerikaanse en Europese troepen na de Amerikaanse verliezen in oktober 1993 leert ons tenslotte een harde, maar realistische les. Westerse staten en hun bevolking zijn, als het gaat om het tegengaan van massale schendingen van mensenrechten waarbij geen eigen vitale belangen op het spel staan, niet bereid risico's te nemen van serieuze verliezen onder eigen militairen. Dit ondanks veel retoriek over mensenrechten en rechten van minderheden. Gelouterd door de ervaringen in Somalië zei president Clinton dan ook in een toespraak tot de VN in het najaar van 1993: "De Verenigde Naties kunnen zich eenvoudigweg niet bemoeien met alle wereldconflicten. Als de Amerikaanse bevolking ja zegt tegen peace keeping, moeten de Verenigde Naties weten wanneer ze nee moeten zeggen". De weigering een jaar later tegen de genocide in Rwanda op te treden onderstreepte deze boodschap. Dit ondanks alle retoriek over assertief multilateralisme.



## 5. Bescherming door de internationale gemeenschap

Mient Jan Faber

### 5.1 Inleiding

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 kortetermijndoel 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, met name de diplomatie zal daarbij een hoofdrol moeten spelen. De bescherming van bedreigde (groepen) mensen kan en moet op allerlei niveaus plaatsvinden; het gaat om individuele burgers, om groepen vluchtelingen, om bedreigde steden, om bedreigde regio's, en wat dies meer zij.

Over de notie humanitaire interventie wordt hevig gediscussieerd. Die discussie gaat minder over de uitvoering als zodanig van een humanitaire operatie en des te meer over de legitimatie ervan. Is het geoorloofd om zonder een uitdrukkelijk mandaat van de VN-Veiligheidsraad tot humanitaire interventie over te gaan? Welke andere randvoorwaarden moeten zijn vervuld, bijvoorbeeld ten aanzien van de deelname van de landen aan zo'n operatie? <sup>12</sup> Enzovoort. In dit hoofdstuk zullen we ons echter vooral bezighouden met die andere vraag: hoe komt de bescherming van mensen tot haar recht in gebieden die bedreigd worden of bloot staan aan massale schendingen van mensenrechten, waaronder genocide, etnische zuiveringen en ook hongersnood.

We gaan daarbij als volgt te werk. Allereerst bespreken we een aantal casus waarin landen en internationale organisaties (VN, OVSE) betrokken zijn bij situaties waarin genocide, etnische zuivering en/of andere grootschalige mensenrechtenschendingen aan de orde waren. We gaan na hoe zij daarop hebben gereageerd en hoe zij ook achteraf met hun rol daarin zijn omgegaan. Vervolgens staan we stil bij de ontwikkelingen met betrekking tot humanitaire interventie - "lessons learned" - die, mede naar aanleiding van de beschreven ervaringen, optreden. We zullen laten zien dat die ontwikkelingen helaas de verkeerde kant op gaan en eerder minder dan meer bescherming leveren aan mensen in uiterst benarde situaties. Tenslotte willen we een aantal ideeën en voorstellen de revue laten passeren die wel nadrukkelijk de beschermende taak van de internationale gemeenschap centraal stellen.

### 5.2 Casus

*België/Rwanda.* In december 1997 betuigde de toenmalige Belgische eerste minister Dehaene in het parlement publiekelijk zijn spijt voor het gebrek aan daadkrachtig optreden in de Rwanda crisis van 1994 die uitliep op een genocide. Die spijtbetuiging kwam niet spontaan, want aanvankelijk hadden de Belgische regering en het parlement alle verantwoordelijkheid voor het drama doorgeschoven naar de VN. Na lang touwtrekken en met behulp van de familie van de soldaten uit de Belgische paratroepen die in Rwanda om het leven waren gekomen, lukte het Guy Verhofstadt, lid van het parlement, om brede steun te krijgen voor de instelling van een parlementaire onderzoekscommissie inzake Rwanda. Het rapport van die commissie veroorzaakte een enorme schok in België en leidde tot een publieke schuldbekentenis. In een

---

<sup>12</sup> Zie onder meer "Humanitaire Interventie", rapport van de AIV en de CAVV, 13 April 2000, Den Haag. En: "Report of the Panel on United Nations Peace operations", 21 August 2000, New York.

interview met “Loopgraven”<sup>13</sup> meldt Verhofstadt, rapporteur van de onderzoekscommissie, dat de Belgische politiek alles behalve te springen zat om extra aandacht voor Rwanda. Het boek was gesloten met een “wij hebben de genocide niet voorzien”. De onderzoekscommissie wist echter onder meer een brief te achterhalen die het ministerie van Buitenlandse Zaken in februari 1994, dus 2 maanden voor het begin van de genocide, geschreven had aan de Belgische diplomatieke post in Rwanda. Daarin werd aangedrongen op het vertrek van de Belgische troepen uit Rwanda, omdat in de woorden van de brief “wij geen getuige willen worden van een volkerenmoord”. Na de moord op 10 soldaten van de Belgische paratroepen, in april 1994, trok het Belgische contingent zich in z'n geheel terug, spoedig gevolgd door de meeste andere blauwhelmen. Slechts enkele honderden Ghanezen bleven achter in Rwanda. Volgens Verhofstadt hebben tienduizenden Tutsi's uiteindelijk hun leven te danken aan deze Ghanezen. Op 7 april 2000 heeft Guy Verhofstadt, inmiddels zelf eerste minister van België, in de hoofdstad van Rwanda, Kigali, het Rwandese volk publiekelijk om vergeving gevraagd voor het falen van zijn land. Hij zei onder meer: “Ik geef hier, tegenover u, de fouten van mijn land toe, van de politieke en militaire overheden. België stond in het centrum van de VN-operatie. Onder onze ogen voltrok zich de genocide. België en de internationale gemeenschap moeten hun fouten erkennen. Ik ben ervan overtuigd dat we meer hadden moeten doen, dat we beter hadden moeten doen. In naam van mijn land, buig ik het hoofd voor de slachtoffers van de volkerenmoord van 1994. In naam van mijn land, in naam van mijn volk, vraag ik u om vergeving”<sup>14</sup>. Bijzonder aan de toespraak van Verhofstadt is dat hij diverse verantwoordelijkheden onderscheidt. Hij schuift niet alle verantwoordelijkheid op de VN, maar erkent een eigen verantwoordelijkheid voor België. Bovendien brengt hij ook een onderscheid aan tussen de verantwoordelijkheden van de politieke en de militaire overheden. In het genoemde interview met Loopgraven onderstreept Verhofstadt deze kwestie als volgt: “De VN heeft een totale verantwoordelijkheid. Maar dat ontslaat een land natuurlijk niet van zijn eigen verantwoordelijkheid. Uiteindelijk is de veiligheid van de troepen en de middelen die je krijgt om een missie onder bepaalde omstandigheden tot een goed einde te brengen de verantwoordelijkheid van het land dat meedoet.” Ter illustratie verwijst Verhofstadt naar een voorval uit 1992-3. België deed mee aan de VN-vredesoperaties in voormalig Joegoslavië en de VN hadden een bepaald soort lichte bewapening voor de missie verordonneerd. In een brief aan de minister van Defensie maakt de Belgische generale staf hier bezwaar tegen en stelt de minister voor zich niets van de VN aan te trekken. Het onderscheid tussen peace-keeping en peace-enforcing, schrijft de generale staf, is theoretisch, goed voor geleerde boeken van professoren, maar niet voor de praktijk. Verhofstadt vindt dat in dit geval de Belgische regering gehoor had moeten geven aan de generale staf en dus niet aan de VN.

*Nederland/Srebrenica.* Nederland heeft tot nu toe geen eigen verantwoordelijkheid erkend voor het falen van de internationale gemeenschap (VN) in Srebrenica. Dat heeft veel van doen met de voorgeschiedenis en de ontkenning van het drama, in juli 1995. Gezien de benarde en al maar verder verslechterende omstandigheden waarin de enclave Srebrenica zich al enige tijd bevond, was het gevoel bij de Nederlandse krijgsmacht en de Nederlandse regering steeds sterker geworden dat Dutchbat weg moest uit Srebrenica en dat Nederland dus niet moest intekenen voor nog een periode van 6-18 maanden. Minister van Defensie Voorhoeve polste her en der of er landen waren die de taak wilden overnemen en leek er eindelijk in te zijn geslaagd de Oekraïne voor de, in Nederlandse ogen, onmogelijke en in ieder geval on-dankbare klus te strikken. De aflossing vond evenwel nimmer plaats, als gevolg van de ontwikkelingen die tot de val van en de genocide in Srebrenica leidden. Tijdens de verovering van Srebrenica door de Servische troepen van generaal Mladic en de daarop volgende aanloop naar de genocide werd het Nederlandse beleid gedictieerd door het streven er alles aan te doen om Dutchbat ongeschonden uit de enclave te halen. Als door een adder gebeten reageerden

---

<sup>13</sup> Loopgraven, kwartaalblad van het IKV, “Srebrenica, een anekdote in de Nederlandse geschiedenis”, interview met Guy Verhofstadt, Maart 1998.

<sup>14</sup> [Http://www.premier.fgov.be/verhofstadt/nldigv12.htm](http://www.premier.fgov.be/verhofstadt/nldigv12.htm), Toespraak van de Eerste Minister Guy Verhofstadt ter gelegenheid van de herdenking van de 6<sup>de</sup> verjaardag van de Rwandese genocide.

enkele politieke voormannen, waaronder de minister-president, dan ook toen minister Pronk, op 19 juli 1995, na een ontmoeting in Tuzla met overlevenden van het drama, gewaagde van een nieuwe ronde in de genocide. Die term diende te worden vermeden. Dutchbat was immers nog in de enclave, wachtend op toestemming van generaal Mladic om te mogen vertrekken, en terwille van de veiligheid van Dutchbat diende er een zo rustig en neutraal mogelijk beeld van de gebeurtenissen te worden geschetst. Genocide paste niet in dat beeld. Bij aankomst in Zagreb, op 23 juli, werd Dutchbat opgewacht door de gehele Nederlandse natie. Dat heet: de kroonprins, de regering en een Kamerbrede vertegenwoordiging van het parlement. De door het ministerie van Defensie goedgekeurde tekst die de commandant van Dutchbat die middag voorlas aan de verzamelde pers onderstreepte de neutrale benadering van Nederland nog eens nadrukkelijk. Dutchbat had op onpartijdige wijze een moeilijke job uitgevoerd en tot een goed einde gebracht ten overstaan van twee partijen, Moslims en Serviërs, die niet voor elkaar onderdeden in wandaden. “We hebben geleerd dat de partijen in Bosnië niet kunnen worden verdeeld in ‘good guys’ en ‘bad guys’”<sup>15</sup>. President Kok karakteriseerde bij die gelegenheid voor de camera het gedrag van Dutchbat in Srebrenica als volgt: “Dan komt het erop aan of je mensen moed en karakter tonen. Als ik vandaag ook hier hoor van de Franse generaal Janvier, de leider van UNPROFOR, hoe moedig Nederland is geweest, dan zeg ik: hen valt in ieder geval niets te verwijten”<sup>16</sup>. Het hoeft tegen deze achtergrond niet te verbazen dat toen beetje bij beetje in de daarop volgende maanden (en jaren) de gruwelijke werkelijkheid van Srebrenica naar buiten kwam, alsmede positie en het (niet) handelende van Dutchbat, elke Nederlandse verantwoordelijkheid voor het niet kunnen (willen) leveren van enige duurzame bescherming categorisch werd ontkend. Het duurde bijna vijf jaar aler Dutchbat militairen, voor het Joegoslavië-tribunaal, er onder ede van getuigden zich toentertijd wel degelijk bewust te zijn geweest van de genocide die om zich heen greep. Zij die door deze ervaring geestelijk in nood kwamen, konden op medische en psychologische bijstand rekenen. Maar noch op het niveau van de krijgsmacht noch op dat van de politieke leiding van Nederland, werd een *mea culpa* uitgesproken. De parlementaire commissie (Bakker), ingesteld door de Tweede Kamer met het doel de Nederlandse politieke regie en verantwoordelijkheid in kaart te brengen voorafgaand aan en tijdens vredesoperaties, vermeed nadrukkelijk om in de door haar georganiseerde hoorzittingen de vraag aan de orde te stellen waarom “Den Haag” nooit heeft gereageerd op de herhaalde roep uit Srebrenica/Potocari van overste Karremans, op 12-13 juli 1995, of hij de evacuatie van de Moslim vluchtelingen moest stopzetten toen bleek dat er sprake was van deportatie en er nog 4-5000 vluchtelingen veilig op de Dutchbat compound in Potocari zaten<sup>17</sup>. Regering en parlement hebben zich tot op de dag van vandaag vereenzelvd met de positie die defensie minister Voorhoeve op 30 oktober 1995 koos toen hem voor het NOS-journaal de vraag gesteld werd: wie heeft er gefaald in Srebrenica? Zijn antwoord luidde: de internationale gemeenschap (VN)<sup>18</sup>. Nederland, zo werd gesuggereerd, was feitelijk mede-slachtoffer geworden van het wanbeleid van de VN. Maar had zich desalniettemin moedig gedragen. Voorhoeve vergeleek het Nederlandse optreden met een man die in het water 5 drenkelingen ziet liggen. Hij slaagt erin 3 te redden, maar krijgt vervolgens van de omstanders het verwijt dat er 2 drenkelingen niet gered zijn.<sup>19</sup> Sinds 1995 wordt Nederland nu achtervolgd door het Srebrenica-drama. De meerderheid van het parlement heeft geweigerd een parlementaire-enquêtecommissie in te stellen teneinde de volledige waarheid en de politieke verantwoordelijkheid aan het licht te brengen. Het dossier Srebrenica lijkt nu echter zowel de Nederlandse politiek, als de krijgsmacht, eeuwig te zullen achtervolgen. Alhoewel het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) de opdracht gekregen heeft een historisch onderzoek te doen naar de gebeurtenissen, noemt Verhofstadt dit een

---

<sup>15</sup> Verklaring van overste Karremans, op zondag 23 Juli in Zagreb, kamp Pleso

<sup>16</sup> geciteerd in “*Aan de achterkant van de maan*”, een beschrijving van het drama vanaf de zijlijn, Bert Kreemers, 1998, p. 101.

<sup>17</sup> CNN Mission : Peace. Dutch commander says UN, NATO abandoned peacekeepers, July 4 1996. [www.cnn.com/WORLD/9607/04/yugo.war.crimes/index.html](http://www.cnn.com/WORLD/9607/04/yugo.war.crimes/index.html)

<sup>18</sup> Zie noot 16, p.128

<sup>19</sup> Persconferentie minister Voorhoeve n.a.v. het debriefingsrapport, 30 Oktober 1995.

slechte manier om als land met je trauma's in het reine te komen. "Wanneer je het probleem bij het NIOD legt, maak je van Srebrenica een anekdote in de geschiedenis."<sup>20</sup>

*De Verenigde Naties/Srebrenica.* Op 15 november 1999, presenteerde de Secretaris Generaal (SG) van de VN, Kofi Annan, een omvangrijk "Srebrenica Report"<sup>21</sup>, een evaluatie van de geschiedenis rond de instelling van de safe haven Srebrenica, het verloop ervan tot en met de ondergang in juli 1995. De SG steekt de hand in eigen boezem en komt tot de conclusie dat de VN gefaald hebben in het voorkomen van de genocide en het beschermen van de inwoners van Srebrenica op het moment dat zulks nodig en geboden was. "De val van Srebrenica is schokkend omdat de bewoners van de enclave geloofden dat de autoriteit van de VN- Veiligheidsraad, de aanwezigheid van UNPROFOR peace-keepers, en de kracht van de NAVO-luchtmacht, hun veiligheid zou garanderen" (468). De SG geeft toe dat de uitvoering van het mandaat, te weten het "afschrikken van iedere aanval op de enclave", toen het er op aankwam, ondergeschikt werd gemaakt aan de veiligheid van het UNPROFOR-personeel (Dutchbat) (471). In retrospect, zo stelt Kofi Annan, zou Dutchbat misschien toch alle vluchtelingen op de compound hebben moeten toelaten en zichzelf moeten hebben aangeboden als een menselijk schild ter bescherming van hen. Wellicht was er dan tijd gewonnen om onderhandelingen op een hoog niveau te starten (473). De SG vindt het ook moeilijk te begrijpen waarom Dutchbat niet uitvoeriger rapporteerde over hetgeen zich onder zijn ogen aan het afspelen was. Men was immers getuige van sinistere aanwijzingen die duiden op genocide (474). In het slothoofdstuk trekt Kofi Annan een aantal conclusies, "lessons learned". Hij is van mening dat "protected zones" en "safe areas" wel degelijk een rol kunnen spelen bij de bescherming van burgers in een conflictsituatie. Maar slechts onder de voorwaarde dat deze ofwel gedemilitariseerd zijn en de instemming genieten van de strijdende partijen, zoals het geval is bij "protected zones" en "safe havens" binnen het internationale humanitaire recht, dan wel adequaat te verdedigen zijn met behulp van militaire middelen zoals in het geval van "safe areas".<sup>22</sup> De "safe areas" in Bosnië, uitgeroepen door de VN-Veiligheidsraad zonder instemming van de strijdende partijen beschikten echter allerminst over een toereikende militaire verdediging en hadden volgens de SG dus nooit op deze wijze moeten worden ingesteld (499). Wanneer, zo besluit Kofi Annan, de internationale gemeenschap plechtig belooft onschuldige burgers te redden en te beschermen tegen bloedbaden en slachtpartijen, dan zal zij deze belofte gepaard dienen te gaan met het ter beschikking stellen van de noodzakelijke middelen om hieraan te kunnen voldoen (504). Overigens laten de kritische kanttekeningen die hij plaatst bij het (niet-)optreden van Dutchbat zien dat ook de SG verwacht dat in crisis-situaties militaire eenheden een grote mate van eigen initiatief vertonen teneinde tot een optimale bescherming te komen van degenen die bloot staan aan ernstige schendingen van mensenrechten en zonder hulp van buiten waarschijnlijk een wisse dood tegemoet zullen gaan.

*VN/Rwanda.* Precies een maand later, op 15 december 1999, verschijnt er in het kader van de VN ook een rapport over de genocide in Rwanda.<sup>23</sup> De schrijvers van het rapport concluderen dat de VN zich ervan bewust moeten zijn dat hun aanwezigheid in een conflictgebied bij burgers het gevoel oproept bescherming te zullen krijgen, indien nodig. Dat betekent dat een VN-operatie ook in staat moet zijn om bescherming te bieden als het erop aankomt. Of de verplichting om burgers te beschermen nu wel of niet expliciet onderdeel is van het mandaat van een VN-operatie, de genocide in Rwanda laat zien, zo stelt het rapport, dat de VN louter

---

<sup>20</sup> Zie noot 1.

<sup>21</sup> Report of the Secretary-General pursuant to general assembly resolution 53/35 (1998), *a Srebrenica report*.

<sup>22</sup> Safe areas zijn gebieden die zonder de instemming van de strijdende partijen kunnen worden ingesteld. Safe havens en protected zones zijn begrippen uit het internationale humanitaire recht, geïntroduceerd door het internationale Rode Kruis, die (doorgaans) wel de instemming van de strijdende partijen behoeven. In de praktijk worden de verschillende noties vaak door elkaar heen gebruikt.

<sup>23</sup> Report of the independent inquiry into the actions of the united nations during the 1994 genocide in Rwanda, 15 December 1999.

en alleen door hun aanwezigheid, in staat moeten zijn te reageren op de roep om bescherming. De VN hebben gefaald, aldus de opstellers, en zij verwijten zowel de VN als de meest betrokken lidstaten eveneens in gebreke te zijn gebleven wat betreft het bekennen en uitspreken van schuld, publiekelijk en eerlijk tegenover het volk van Rwanda. In een aanbeveling bij het rapport worden de VN opgeroepen hun verantwoordelijkheid te erkennen voor het gebrek aan initiatief en actie om de genocide in Rwanda te voorkomen en te stoppen. “De SG dient de wegen te zoeken die kunnen leiden naar een nieuw begin in de relatie tussen de VN en Rwanda.” In het rapport wordt gedetailleerd beschreven hoe UNAMIR, de VN-missie, inspeelde en reageerde op de geweldsexplosie in Rwanda. Heel in het bijzonder komt aan de orde hoe een deel van de wanhopige bevolking bescherming zocht bij UNAMIR. Zo dachten ongeveer 2000 burgers bescherming te hebben gevonden in de Ecole Technique Officiële (ETO) in Kicukiro, een voorstad van Kigali, alwaar de Belgische troepen van UNAMIR lagen ingekwartierd. Op 11 april 1994 vertrok België echter spoorslags uit Rwanda, in reactie op de gruwelijke moord op 10 Belgische soldaten die de wacht hielden bij het huis van de Rwandese eerste minister. Maar het vertrek van de Belgen uit de technische school bezegelde tevens het lot van de 2000 vluchtelingen, mannen, vrouwen en kinderen, die vervolgens door de buiten wachtende militieën werden afgeslacht. In een chronologisch overzicht van de gebeurtenissen, dat aan het rapport is toegevoegd, wordt duidelijk hoe UNAMIR geworsteld heeft met de rol die het zou moeten spelen toen in het begin van 1994 zichtbaar werd dat met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid een genocide in aantocht was. Die moest toch voorkomen worden! Half februari vroeg de Belgische minister van Buitenlandse Zaken, Willy Claes, in een brief aan de SG, om een versterking van het mandaat van UNAMIR. Maar er gebeurde nauwelijks iets. UNAMIR legerde eind februari nog wel 200 Ghanezen in Kigali omdat de veiligheidssituatie daar zeer verslechterde. Daar bleef het bij. Twee weken voor het begin van de genocide was UNAMIR nog steeds niet op de afgesproken sterkte, nog afgezien van het ontoereikende mandaat. Wat volgde is bekend.

### 5.3 Analyse

De voorgaande casus, en deels ook de casus Somalië (hoofdstuk 4) roepen de vraag op of de internationale gemeenschap wel in staat is bescherming te bieden en genocide te voorkomen. Deze vraag staat in deze paragraaf centraal.

Er is van vele kanten zware kritiek geuit op de internationale gemeenschap die heeft nagelaten militair te interveniëren in Rwanda om zodoende de levens van honderdduizenden mensen te redden. In ‘Foreign Affairs’<sup>24</sup> zijn de mogelijkheden van militaire interventie geanalyseerd, waarbij werd uitgegaan van de waarschijnlijkheid dat deze pas op gang zou zijn gekomen toen de wereld eenmaal doordrongen was van het feit dat er genocide plaats vond in Rwanda. Dat was het geval ongeveer twee weken nadat het vliegtuig met president Habyarimana, op 7 april 1994, werd neergeschoten en het geweld om zich heen greep. Toen (pas) namen mensenrechten organisaties en ook het RPF, het (Tutsi) Rwandese Patriottische Front, voor het eerst het woord genocide in de mond. Veel tijd was dus reeds verloren gegaan. Op 29 april vreesde het RPF zelfs dat de genocide al vrijwel voltooid was. Een grootschalige interventie, door de VS uitgevoerd, zou hebben betekend dat een troepenmacht van de omvang van een divisie, dat wil zeggen drie brigades met in totaal 15.000 militairen en hun uitrusting, moest worden overgevlogen naar Rwanda en gevechtsklaar gemaakt. Dat zou ongeveer 40 dagen vergen. Ondertussen zou al wel begonnen kunnen worden met de ontplooiing van de binnengevlogen troepen in Rwanda, te beginnen op het vliegveld in Kigali. De opdracht zou zijn om overal in het land grootschalige moordpartijen en gevechten tussen de legers van de Tutsi’s en Hutu’s te stoppen. Rekening houdend met het feitelijke verloop van de genocide, zou deze operatie waarschijnlijk het leven hebben kunnen redden van 125.000 mensen, dus ¼ van het uiteindelijk aantal slachtoffers. Een tweede beperktere interventie, bestaande uit een versterkte brigade, met ongeveer 6000 militairen, zou de taak hebben kun-

---

<sup>24</sup> Alan J. Kuperman, *Rwanda in Retrospect*, in *Foreign Affairs*, January/February 2000, p. 94-118.

nen krijgen enkele zones te beschermen waarin (nog) geen gevechten plaats vonden tussen de legers van de Tutsi's en de Hutu's. Anders gezegd, de brigade zou "protected zones" hebben moeten inrichten. Het overvliegen van deze legermacht zou 21 dagen vergen en uiteindelijk naar schatting de levens van 100.000 Tutsi's hebben kunnen redden. Tenslotte was er de potentiële mogelijkheid van een lichte interventie vanuit de lucht, uitgevoerd door Amerikaanse troepen die al in de omgeving van Rwanda gelegerd waren. Hun taak zou kunnen worden opgevat als 'luchtpolitie', intensief patrouillerend in helikopters en vliegtuigen teneinde grote groepen burgers en vluchtelingen te beschermen tegen militias die hen wilden aanvallen. Binnen 14 dagen zou zo'n luchtpolitie ter plekke hebben kunnen zijn en waarschijnlijk de levens van 75.000 mensen hebben gered. De schrijver van het artikel in 'Foreign Affairs' concludeert vervolgens terecht dat de les van de Rwandese tragedie is dat interventie geen substituuut voor preventie is. Zelfs de meest 'ideale' interventie in Rwanda zou de dood van honderdduizenden Rwandezers niet hebben kunnen voorkomen. Als daarentegen UNAMIR tijdig versterkt was, zoals België had bepleit in februari 1994, en voorzien van een robuust mandaat, zou de genocide misschien wel geheel en al voorkomen zijn. De zittende regering van Rwanda zou waarschijnlijk hebben ingestemd met zo'n versterking, omdat zij tijdens de Arusha-onderhandelingen al akkoord gegaan was met een UNAMIR-mandaat dat de "overall veiligheid van het land garandeert"<sup>25</sup>. Het officiële mandaat van UNAMIR bevat deze opdracht evenwel niet en spreekt slechts over het "bijdragen aan de veiligheid van de stad Kigali"<sup>26</sup>. De VS en Engeland hadden intussen namelijk het sterkere mandaat geblokkeerd, omdat zij beducht waren voor de veiligheid van de "peace-keepers" en een herhaling van het drama Somalië wensten uit te sluiten. De resterende UNAMIR-missie was in feite niet veel meer dan een struikeldraad tegen booswichten dat vooral een vals gevoel van veiligheid wist op te roepen.

Het instellen van "veilige gebieden" is in Bosnië wel toegepast, in de vorm van "safe areas". Waarom het geen successtory is geworden, maakt de geschiedenis van de "safe areas" op een dramatische manier duidelijk. Op de Conferentie van Londen over de toekomst van Joegoslavië, 26-27 augustus 1992, vroeg de president van het Rode Kruis, Cornelio Sommaruga, aandacht voor "safe havens" en "protected zones", teneinde vluchtelingen of bedreigde bevolkingsgroepen adequate bescherming te kunnen bieden<sup>27</sup>. Oostenrijk kwam in de vroege herfst van dat jaar met het voorstel om "safe areas" in te stellen in Bosnië<sup>28</sup>. Het resultaat was een maanden durende slepende discussie, terwijl de situatie in een aantal omsingelde steden zich al maar en in hoog tempo verslechterde. Pas in juni 1993 nam de VN-Veiligheidsraad resolutie 836 aan over de instelling van 6 safe areas, onder hoofdstuk 7 van het Handvest, en zonder de eis eerst de instemming van de strijdende partijen te verwerven. Elke aanval op een safe area moest worden 'afgeschrikt', zo heette het. Maar wat dat woord precies betekende, werd uiteindelijk overgelaten aan de interpretatie van de landen die namens UNPROFOR een safe area onder hun hoede namen. Wel konden deze in beginsel rekenen op luchtondersteuning in geval de "safe area" bedreigd werd. Duidelijk was ook dat de "safe areas" bescherming aan de burgerbevolking moesten leveren. Tijdens de bespreking van resolutie 836 stelde minister Albright dat voor de VS de "safe areas" een instrument waren om "levens te redden", de Franse afgevaardigde bestempelde de "safe areas" als de plaats waar "de overleving van de burgers verzekerd was", en de Russische Federatie was van mening dat de "safe areas" indien aangevallen "met alle noodzakelijke middelen, inclusief het gebruik van militair geweld" dienden te worden verdedigd<sup>29</sup>. En toen kwam de praktijk.

Op 5 februari 1994 werd een mortiergranaat afgeschoten op de Markale-markt in Sarajevo, waarbij 68 mensen gedood werden en meer dan 200 gewond. Sarajevo was een "safe area".

<sup>25</sup> Idem, p. 116.

<sup>26</sup> Rwanda-UNAMIR, United Nations Assistance Mission for Rwanda, Profile, prepared by the department of public information of the UN, 31 August 1996.

<sup>27</sup> Zie voetnoot 8, par. 45.

<sup>28</sup> Idem, par. 47.

<sup>29</sup> Idem, par. 82, 87, 88.

Er volgde weliswaar een discussie over de noodzaak van tegenacties door de NAVO-luchtmacht, maar een optreden bleef uit. Wel werd met instemming van alle partijen een “exclusion zone” (20 km) ingesteld rond de stad van waaruit alle zware wapens geweerd werden. Voor het eerst werden honderden UNPROFOR-soldaten aan de Servische frontlijn gestationeerd om toezicht te houden op de depots met zware wapens. Waarschuwingen dat het risico van gijzelingen nu wel erg groot werd, werden in de wind geslagen<sup>30</sup>. De Servische aanvallen op de “safe area” Gorazde, in maart/april 1994, leidden wel tot (bescheiden) luchtacties van de NAVO en uiteindelijk eveneens tot de instelling van een “exclusion zone” rond de stad. Maar als gevolg van die luchtacties door de NAVO had UNPROFOR inderdaad te maken gekregen met de eerste massale gijzeling (150 man/vrouw) van haar eigen personeel, rond Sarajevo, waarop ze niet in het minst was voorbereid en waaraan alleen via onderhandelingen en het sluiten van compromissen, in de vorm van een “gentleman’s agreement”, een eind werd gemaakt. De Servische aanvallen op de “safe area” Bihac, in oktober/november 1994, kregen in ieder geval een wel erg bescheiden respons van de NAVO te verduren. Zegge en schrijve één aanval werd uitgevoerd op de landingsbaan van het vliegveld in Udbina, waarbij bewust vermeden werd enig vliegtuig of gebouw te treffen. De Servische aanvallen op Bihac werden daarmee niet tot staan gebracht, alhoewel de enclave nimmer werd ingenomen. In mei 1995 werd Sarajevo opnieuw door de Serviërs bestookt met zware wapens die onder de ogen van de UNPROFOR-monitors uit de depots waren weggehaald. De NAVO kwam in actie en vernietigende twee munitiedepots in de buurt van Pale. Wederom reageerde de Servische generaal Mladic met een gijzelingsactie. Meer dan 400 VN-werkers werden voor het oog van de wereld gegijzeld, enkele van hen werden zichtbaar voor de hele wereldgemeenschap aan elektriciteitspalen vastgebonden. De onderhandelingen die volgden, leidden tot de vrijlating van de gegijzelden, maar ook tot een nog grotere terughoudendheid van de VN (en de NAVO) om in actie te komen als er weer iets mis ging rond een “safe area”. Toen in juli 1995 Srebrenica aan de beurt was, leek UNPROFOR inderdaad lam geslagen. Verzoeken om luchtsteun, door de Nederlandse Dutchbat-commandant Karremans, werden ontraden en (halfweg) afgeblazen, nota bene door Nederlandse officieren op hogere niveaus: in Tuzla (kolonel Brantz), in Sarajevo (generaal Nicolai) en tenslotte door de Nederlandse minister van Defensie (Voorhoeve) zelf<sup>31</sup>. Dutchbat en Nederland, alhoewel onderdeel van UNPROFOR en de NAVO, handelden in dezen vrijwel autonoom binnen een verlamde internationale organisatie, en kozen voor de weg van de minste weerstand, hoe zwaar die onder de omstandigheden van Srebrenica ook was. De burgers en vluchtelingen in Srebrenica werden het kind van de rekening. Zelfs de 4-5000 vluchtelingen die op de VN-compound in Potocari waren toegelaten, werden er op bevel van Dutchbat en met stilzwijgende instemming van ‘Den Haag’ twee dagen later weer afgestuurd en in de handen van de Serviërs gedreven. Op alle mannen en jongens en vele vrouwen werd genocide gepleegd. Na Srebrenica werd ook de “safe area” Zepa door het leger van Mladic onder de voet gelopen. Hier vond geen genocide plaats, mede omdat de UNPROFOR-commandant dit keer zelf acte de présence gaf en de evacuatie van de bevolking in de hand hield.

Op 28 augustus 1995 ontplofte er opnieuw een granaat op de Markale-marktplaats in Sarajevo, waarbij 37 mensen werden gedood en ongeveer 90 gewond. Zonder zijn superieuren in de VN te consulteren (441), nam de UNPROFOR-commandant de beslissing om op 30 augustus robuust te reageren met NAVO-luchtaanvallen op Servische doelen dwars door het land heen. Ook de inmiddels ontplooidde Rapid Reaction Force werd ingezet. De NAVO-acties bespoedigden het einde van de strijd in Bosnië die overigens sinds mei ’95 al een beslissende keer had genomen door de overwinningen van het Kroatische leger op de (Kroatische en Bosnische) Serviërs.

#### 5.4 Lessons learned.

Zonder de NAVO-luchtacties kon “geen einde gemaakt worden aan het tegen de Kosovo-Albanese bevolking gerichte geweld, was de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden niet

---

<sup>30</sup> Idem, par. 123

<sup>31</sup> Idem, par. 284

mogelijk geweest en zouden niet alle (para-)militaire en politie-eenheden van de FRJ uit Kosovo zijn teruggetrokken”<sup>32</sup>, zo schrijven de ministers Kok, van Aartsen en de Grave op 22 maart 2000 aan de Tweede Kamer. In de bijgevoegde Kosovo-evaluatie wordt de reactie van de internationale gemeenschap op de ontwikkelingen in Kosovo gemotiveerd door “de ervaringen van de Bosnië-oorlog: de omvangrijkste etnische zuiveringen in Europa sinds WO II, de kille berekeningen van president Milosevic en het onvermogen van de internationale troepenmacht om de plaatselijke bevolking alsmede zichzelf adequaat te beschermen”<sup>33</sup>. De verwachting was dat de luchtacties het regime in Belgrado spoedig (enkele dagen) naar de onderhandelingstafel zouden dwingen en akkoord doen gaan met de voorstellen die in het Franse Rambouillet aan de partijen in het conflict waren voorgelegd. Dat bleek een foute inschatting te zijn en meer nog: de massale etnische zuivering die Milosevic in reactie op de NAVO-bombardementen lanceerde was totaal onvoorzien. “Een vluchtelingen crisis op deze schaal en met deze snelheid was door niemand voorzien.”<sup>34</sup> Met andere woorden: de NAVO-luchtacties hadden precies dat opgeroepen wat vermeden had moeten worden, te weten een grootschalige etnische zuivering van de Albanese burgers van Kosovo. Toch werd de NAVO-campagne allerminst als een mislukking opgevat, hetgeen mag blijken uit de hierboven geciteerde passage uit de brief van de ministers. Terwijl toch slechts op één punt de ervaringen uit Bosnië in praktijk gebracht; de internationale gemeenschap had zichzelf dit keer wel optimaal weten te beschermen. Er viel geen enkel slachtoffer aan NAVO-zijde. Bovendien waren de vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap op de grond (in Kosovo), in het bijzonder de Kosovo-Verificatie Missie (KVM) van de OVSE en de vluchtelingen-organisatie UNHCR, teruggetrokken al eer de bombardementen een aanvang namen. Daarmee waren ook de onderkomens van de internationale gemeenschap, compounds e.d., ontvolkt en dus geen vluchthaven voor de burgerbevolking meer. Met zelfs maar de geringste bescherming ten behoeve van de burgerbevolking was in de NAVO-actie geen rekening gehouden. De lessen uit Bosnië en Rwanda leken niet toegepast, maar juist totaal vergeten. Dat desalniettemin van een succes gesproken werd, had natuurlijk alles met het uiteindelijke resultaat van de luchtacties te maken. Via een enforcement-operatie - de aanduiding ‘oorlog’ mocht om allerlei redenen van volkenrechtelijke en militaire aard niet gebruikt worden - was de internationale gemeenschap er immers in geslaagd Milosevic feitelijk uit Kosovo te verdrijven en dus de Albanese bevolking een eigen huis te bezorgen. Geheel ten onrechte werden de NAVO-luchtacties tevens gepresenteerd als een geslaagde en legitieme vorm van humanitaire interventie.

Als er één les getrokken is door de meeste landen uit de Westerse wereld uit vredesoperaties in Somalië, Rwanda en met name Bosnië, dan is het wel deze: zorg dat je zelf niet verstrikt raakt in het conflict dat je wilt bestrijden. Anders gezegd, geef de partijen niet de kans misbruik te maken van jouw aanwezigheid. Gijzelingen van peace-keepers, opgesloten zitten in enclaves, slecht bewapend je mannetje moeten staan, het zijn evenzovele situaties waarin we niet meer terecht willen komen. Als we niet met volledig uitgeruste militaire eenheden, met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid haalbare klussen kunnen uitvoeren, is het beter afstand te bewaren. Daarmee zijn we, voorzover we over humanitaire interventie spreken, in feite terug bij af, dus bij de klassieke vormen van internationale bemoeienis met regionale en lokale conflicten. Peace-keeping doen we slechts als er ook een peace te keepen valt, zoals bijvoorbeeld in Cyprus. Maar peace-keeping moet dan vooral verstaan worden als monitoren, observeren of verifiëren, niet als handhaven. Als het mis gaat, trekken wij ons liever terug; we komen niet graag tussen beide, laat staan dat we de potentiële slachtoffers in bescherming nemen. Alleen in uitzonderlijke gevallen, doorgaans na afloop van een genocide, een massale etnische zuivering of een hongersnood, als de internationale gemeenschap gevraagd wordt om bijvoorbeeld tijdelijk het gezag over te nemen in een bepaald gebied, dan wordt er krachtiger opgetreden op den duur ook ter bescherming van mensen, zij het dat er dan geen sprake meer

<sup>32</sup> Brief van de Nederlandse regering aan de Tweede Kamer, 22 Maart 2000, inzake de *Kosovo-evaluatie*.

<sup>33</sup> *Kosovo-evaluatie*, p. 8

<sup>34</sup> idem, p. 18



is van massale schending van mensenrechten. In de aanloop en tijdens de uitbarsting van het geweld tegen de burgerbevolking houdt de internationale (Westerse) gemeenschap zich nu meer dan ooit op afstand. Eventueel bombarderen we, relatief veilig voor onszelf, vanuit de lucht, ook al roept dit een massale schending van mensenrechten juist op. De internationale bemoeienis met Kosovo heeft dit alles tot in detail geïllustreerd.

Naar Kosovo werd in oktober 1998 een OVSE-missie gestuurd, de Kosovo-VerificatieMissie (KVM), op papier bestaande uit 2000 verificateurs. De ongewapende KVM kreeg de opdracht om resolutie 1199 van de VN-Veilighedsraad te monitoren. In deze resolutie wordt een onmiddellijke stopzetting van de gewelddadigheden geëist, het terugtrekken van het Joegoslavische leger in de kazernes, een eind aan de terroristische activiteiten van het Kosovo bevrijdingsleger (UCK) en onderhandelingen over een vergaande vorm van zelfbestuur voor de Kosovaren. De voorzitter van de OVSE, de Poolse minister van Buitenlandse Zaken, Bronislav Geremek, typeert de KVM als een “enorme uitdaging en een enorme kans”<sup>35</sup> voor de OVSE om te laten zien wat ze waard is. Dat werd in de praktijk toch iets anders gezien door de meeste lidstaten. Er is grote aarzeling om bij te dragen aan de missie. Verschillende OVSE-staten dringen aan op extra veiligheidsvoorzieningen voor het eigen personeel. Met de slechte ervaring uit Bosnië nog in het achterhoofd, vreest men dat de verificateurs wel eens gegijzeld of anderszins doelwit van acties kunnen worden<sup>36</sup>. De NAVO besluit daarop om in het buurland Macedonië een ‘extractie-leger’ te ontplooien, dat de opdracht krijgt in geval van nood en met assistentie van Belgrado de verificateurs uit Kosovo te evacueren. Het extractie-leger wordt nogal smalend de ‘tandartsen’ genoemd. De omvang van het extractie-leger neemt in de maanden daaropvolgend toe tot ruim 10.000 militairen. Het aantal van 2000 verificateurs wordt echter nimmer gehaald. Op 20 maart 1999 worden ze bovendien allemaal (1400) teruggetrokken uit Kosovo, overigens zonder hulp van het extractie-leger<sup>37</sup>. Het betekende het droevige einde van een “clumsy”<sup>38</sup> onderneming, die bij de burgerbevolking wel veel hoop op bescherming opriep maar in de praktijk niets kon en wilde betekenen. Op 24 maart begint de NAVO met de luchtacties, waarop Milosevic reageert met massale etnische zuiveringen.

Overigens, anders dan in Rwanda waar wel politieke ruimte bestond om tot een sterker mandaat voor UNAMIR te komen, was de uitkomst van het overleg tussen Holbrooke en Milosevic, op 13 oktober 1998, ongeveer het maximum wat op dat moment nog te bereiken viel<sup>39</sup>. Als het de internationale gemeenschap er echt om te doen geweest was een zekere bescherming voor de Kosovaren te realiseren, dan zou ze er alles aan hebben moeten doen om gaandeweg de betekenis van het akkoord in die richting op te rekken. De legering van een troepenmacht in Macedonië zou dan niet de functie van een extractie-eenheid, maar juist van een back-up-eenheid hebben moeten krijgen, die in beweging gezet kon worden op het moment dat de KVM haar hulp zou inroepen bij het beschermen van groepen mensen die in strijd met de afspraak toch zouden worden aangevallen door het Joegoslavische leger of door UCK-eenheden. De tweede (protected zones) en derde (luchtpolitie) optie inzake humanitaire interventie die hiervoor in het geval Rwanda kort werden beschreven, zouden dan in het geval Kosovo onmiddellijk voorhanden zijn geweest. De KVM zou ook van meet af aan hebben moeten duidelijk maken dat ze er was en tevens bleef mede ter bescherming van de burgerbevolking, ongeacht de etnische afkomst ervan, en dat deze in geval van nood op haar kon re-

---

<sup>35</sup> OSCE deploys Kosovo Verification Mission, <http://www.osce.org/e/kvm-depl.htm>

<sup>36</sup> Franklin de Vrieze, *De Kosovo diplomatie*, Pax Christi Vlaanderen, Universiteit van Antwerpen, PSW papers, p. 57, 2000.

<sup>37</sup> Idem, p. 97

<sup>38</sup> De uitdrukking werd door Holbrooke, de architect van de KVM missie, gebezigd in een gesprek dat ik met hem had op 29/1/1999.

<sup>39</sup> De Vrieze betoogt dat in September 1998 een veel beter akkoord tot de mogelijkheden behoorde. Zie 19, p. 52.

kenen, bijvoorbeeld door zo nodig haar eigen onderkomens (compounds e.d.) open te stellen voor vluchtelingen.

De bescherming van mensen-in-nood dient, zo mogelijk, vanzelfsprekend plaats te vinden daar waar deze zich bevinden, dus op de grond. Dat wordt door niemand ontkend. Toch is de inzet van grondtroepen nooit serieus aan de orde geweest tijdens de 'oorlog' om Kosovo. Op vele plaatsen zijn bovendien bezwaren ingebracht tegen deze optie, als zou die wel in staat geweest zijn de burgerbevolking bescherming te bieden. In de Kosovo-evaluatie van de Nederlandse regering wordt uitvoerig stilgestaan bij de politieke, militaire en logistieke bezwaren van een grondoperatie<sup>40</sup>. Er was geen politiek draagvlak voor een grondoperatie, zeker niet in de VS. De inzet van grondtroepen zou wel eens een totale Balkan-oorlog hebben kunnen ontketenen, en tot een breuk met Rusland hebben kunnen leiden. Een grondoorlog zou bovendien gepaard kunnen gaan met veel slachtoffers, zowel aan NAVO-zijde als onder de Kosovaren. Tenslotte zouden speculaties over de inzet van grondtroepen het vertrouwen in de luchtacties kunnen ondermijnen en bovendien veel tijd, (tenminste drie maanden), aan voorbereiding vergen. De vraag of grondoperaties de etnische zuiveringen hadden kunnen stoppen en aan de burgers bescherming hadden kunnen bieden wordt nergens aan de orde gesteld in de nota. Evenmin wordt stilgestaan bij de mogelijkheid van gerichte grondoperaties met het expliciete doel "safe areas" en "protected zones" in te richten ten behoeve van de burgerbevolking. Grondoperaties worden in de nota uitsluitend gezien als een definitieve stap in de richting van een totale oorlogvoering tegen Milosevic, terwijl het volgens de Nederlandse regering en de NAVO juist niet om oorlog maar slechts om een dwangoperatie (enforcement) - hetgeen beperkt geweldsgebruik veronderstelt - ging.

Een groot probleem van de internationale gemeenschap is dat zij niet (meer) bereid is de daad bij het woord te voegen waar het om daadwerkelijke bescherming van mensen gaat. Het 'woord' richt zich in dreigende taal tot de partij waarvan vermoedt of bewezen wordt geacht dat die zich te buiten gaat of wil gaan aan ernstige schendingen van mensenrechten. De 'daad' is evenwel terughoudend, voor zover het de bescherming van mensen-in-nood betreft. In feite is er nauwelijks sprake van serieuze preventie en al helemaal niet van interventie ten behoeve van de burgerbevolking. Er wordt bedreigd en er wordt toegeslagen, bijvoorbeeld met de instelling van economische sancties en/of bombardementen, hetgeen in de praktijk vrijwel steeds leidt tot een asymmetrische reactie van de tegenpartij. Hij wreekt zich op (een deel van) de eigen burgerbevolking. Het is tot op zekere hoogte ook de enige 'keus' die hem gelaten wordt. De tragische voorbeelden hiervan hebben we niet alleen in Kosovo, maar ook in Bosnië, op Oost-Timor en in Rwanda gezien.

## 5.5 Wat te doen?

Humanitaire interventie is een betrekkelijk nieuw verschijnsel, zowel wat betreft haar doelstellingen als haar methoden. Bij humanitaire interventie wordt immers de niet-territoriale soevereiniteit van een staat terzijde geschoven in het belang van de mensenrechten. Humanitaire interventie vindt haar legitimatie in het (internationale) humanitaire recht, waarin de bescherming van de non-combattant centraal staat. Ze heeft betrekking op grootschalige geweldsuitbarstingen, vergelijkbaar met oorlogssituaties, en de implementatie ervan wordt vooral gerechtvaardigd en noodzakelijk geacht in de zgn. "nieuwe conflicten", die zich kenmerken door enerzijds imploderende staten, resulterend in een gewelddadige anarchie, of anderzijds identiteitsconflicten die gepaard gaan met etnische zuiveringen en zelfs genociden. In beide gevallen richt het geweld zich vooral tegen burgers. Het (internationale) humanitaire recht moet juist in zulke situaties zijn betekenis bewijzen. Centraal in het humanitaire recht staan immers de rechten van de burger die niet aan de gevechten deelneemt, in het bijzonder diens recht op bescherming.

---

<sup>40</sup> Idem, p. 15, 16.

Humanitaire interventie is dus iets anders dan de klassieke oorlogvoering, maar het is ook anders dan de semi-klassieke peace-keeping. Het is niet meer en niet minder dan het implementeren, vaak afdwingen (enforcing) van het humanitaire recht. In de geweldssituaties waarover we hier spreken (“nieuwe conflicten”) betekent dat een optreden dat het midden houdt tussen politie en leger. Soldaten leren om te doden op afstand, maar de “enforcers” van het humanitaire recht zijn, net als een politieagent, aanwezig op de grond, in de onmiddellijke omgeving van degenen die zij bescherming moeten bieden. En net als de politieagent wordt ook van de “enforcer” verwacht dat hij in een gegeven situatie naar beste inzicht verantwoord weet te handelen. Het enige doel van zijn optreden is rechtsherstel (internationaal humanitair recht) door middel van de bescherming van burgers en het inperken van het geweld. Het gaat daarbij om het minimaliseren van het aantal slachtoffers aan beide (alle) kanten van het conflict. En bovendien om het uitschakelen en zo mogelijk arresteren en voor het gerecht brengen van degenen die het humanitaire recht schenden of geschonden hebben. De risico’s voor het eigen leven van de “enforcers” zijn relatief groot in vergelijking met die van de huidige soldaat en politieagent. Een aangepaste (militaire) uitrusting ter zelfbescherming is derhalve noodzakelijk. Maar humanitaire interventie dient per definitie defensief van aard te zijn. Tot de methoden die gebruikt kunnen worden behoren onder meer het instellen van “safe havens”, “protected zones” en “humanitaire corridors”.

Handhaving van het humanitaire recht, zo hebben we hierboven aan de hand van het voorbeelden (Rwanda, Kosovo) laten zien, is moeilijk te realiseren als preventie en interventie niet in elkaars verlengde worden gelegd. Waar preventieve maatregelen onvoldoende blijken te zijn, dienen zij te worden aangevuld met vormen van interventie. Maar er dient geen breuk te ontstaan tussen preventie en interventie, omdat dan de burgerbevolking aan zichzelf wordt overgelaten en al snel het slachtoffer wordt van kwaadwillende partijen. De interventie komt, zo die al komt, dan vrijwel altijd te laat. Preventie en interventie behoren een continuüm te vormen. Preventie dient, anders gezegd, zo nodig geleidelijk over te gaan in interventie, al naar gelang de situatie zich verder verslechtert. In feite moeten we ons dus een proces voorstellen waarin de internationale gemeenschap met toestemming van de bevoegde autoriteiten van een land wordt toegelaten of binnengehaald teneinde bij te dragen aan het indammen van een conflict. Zo gaat het meestal. En dat heet preventie. Indien de toestand dat vereist, dient vervolgens de internationale gemeenschap haar aanwezigheid uit te breiden, zowel in de breedte als in de diepte, eventueel ook zonder toestemming van de lokale autoriteiten. In dat laatste geval is er naast preventie al sprake van een zekere mate van interventie alhoewel dit nog niet gepaard hoeft te gaan met militaire acties van de internationale gemeenschap. Een grootschalige interventie vindt pas dan plaats als alle voorgaande stappen niet geleid hebben tot een beëindiging van de conflicten en de menselijke tragedie steeds grote proporties aanneemt. Het beeld dat zich opdringt is dat van een escalatieladder. Iedere volgende stap die op de escalatieladder wordt gezet moet kunnen worden gerechtvaardigd door en gebaseerd zijn op de handhaving van het humanitaire recht. Wel beschouwd levert Bosnië een goede illustratie van zo’n escalatieladder, die werd beklommen door de internationale gemeenschap zij het met zoveel aarzelingen dat er onderweg veel, zo niet alles, mis ging. Nooit weer op deze wijze, riep de internationale gemeenschap na het sluiten van de Dayton-akkoorden in november ‘95. Een al te voorbarige en ondoordachte reactie.

Ieder land dat ooit op enigerlei wijze betrokken is geweest bij een humanitaire tragedie in een ander land en de noodzakelijke bescherming aan de bedreigde burgerbevolking niet of zelfs niet ten dele heeft kunnen of willen leveren, heeft waarschijnlijk het gevoel te hebben gefaald, al dan niet in collectief verband, en zal zich de vraag willen stellen hoe in de toekomst die bescherming wel geleverd kan worden. Voorwaarde daartoe is onder meer dat een land bereid is ook het eigen falen onder ogen te zien en niet alle verantwoordelijkheid afschuift op bijvoorbeeld de internationale gemeenschap. Een publiekelijk uitgesproken mea culpa kan de psychologische ruimte scheppen voor een nieuwe benadering waarin bescherming van de bevolking als de centrale opdracht van een humanitaire operatie wordt beschouwd.

## 5.6 Conclusie

Inderdaad heeft de internationale gemeenschap in Bosnië bewust en vaak onbewust het principe van de escalatieladder gevolgd, met het oog op hulp aan en bescherming van de burgerbevolking. De vraag is of de weg die in Bosnië werd gegaan met het doel de burgerbevolking te beschermen, niet een beter antwoord verdient dan het 'nooit weer'. De maatregelen die door UNPROFOR werden aangekondigd, waren op de keper beschouwd namelijk veelal juist. Toen de oorlog uitbrak in 1992 werd de UNHCR aangewezen als de "lead agency" en zij ontplooidde een omvangrijke hulpoperatie in het land, daarbij ondersteund door UNPROFOR, die als eerste opdracht kreeg van het vliegveld van Sarajevo een veiligheidszone te maken, opdat hulpgoederen het land konden worden ingevlogen. Een opdracht die nimmer slaagde, omdat het mandaat niet deugde, de uitrusting en omvang van het VN-leger tekortschoot en de uitvoering doorgaans ver beneden de maat bleef. Daarmee was in feite de toon gezet. Het bleef knoeiwerk, of het nu om een veiligheidszone rond het vliegveld van Sarajevo ging, de exclusie-zones rond Sarajevo en Gorazde, de veilige gebieden rond Srebrenica, Tuzla, Zepa, Sarajevo, Bihac en Gorazde, NAVO-luchtsteun, en andere hier niet uitvoerig besproken maatregelen zoals het inbrengen van een "Rapid Reaction Force". Het waren evenzovele maatregelen die, mits tijdig en goed uitgevoerd, het humanitaire recht een grote dienst hadden kunnen bewijzen. Toen het zacht gezegd knullige en hard gezegd onverantwoorde optreden van de internationale gemeenschap op een totaal fiasco uitliep, hadden de VS, toch al niet de grootste voorstanders van VN-missies ter handhaving van het humanitaire recht, allang de steven gewend en op traditionele wijze één van de partijen, de Kroaten, zodanig getraind en bewapend, ondanks het wapenembargo, dat de krijgskansen zich keerden en de Bosnische Serviërs militair op de knieën werden gedwongen. In november 1995 werd het Dayton-akkoord getekend en leek daarmee ook het lot bezegeld van elke poging van de internationale gemeenschap om een volgend hoofdstuk in de geschiedenis te schrijven onder de titel: handhaving van het humanitaire recht in de nieuwe conflictsituaties van de 20ste en 21ste eeuw. De lessen van Somalië en Bosnië leken in Kosovo, Tsjetsjenië, Congo, Oost-Timor, Angola en andere gebieden vergeten.

Die lessen mogen echter niet vergeten worden. Ze mogen ook niet leiden tot afzijdigheid. De lessen die getrokken zouden moeten worden, kunnen, op basis van de voorgaande analyse in een aantal vuistregels worden samengevat:

1. Handhaving van het humanitaire recht, in het bijzonder het beschermen van de burgerbevolking, dient te geschieden in de nabijheid van degenen die worden bedreigd.
2. Internationale aanwezigheid in conflictgebieden met het oogmerk mee te werken aan de handhaving van het internationale humanitaire recht dient te zijn gebaseerd op betrokkenheid en niet slechts op observatie.
3. Internationale preventie en militaire interventie liggen in elkaars verlengde. De laatste is een noodzakelijke aanvulling op de eerste en niet een vervanging.
4. Somalië en Bosnië zijn op de keper beschouwd goede, zij het mislukte pogingen van internationale interventies ter handhaving en herstel van het humanitaire recht. Van deze pogingen moet worden geleerd met het oog op de toekomst.
5. Voor de handhaving van het humanitaire recht is het nodig een mixture van leger en politie te vormen, hetgeen een nieuwe en aparte opleiding vereist.

## 6. Positiebepaling

De discussie over humanitaire interventie is terecht een gevoelige. Met elkaar om voorrang strijdende waarden en belangen zijn erbij aan de orde:

- recht op bescherming voor groepen die bedreigd worden door grootschalige schending van mensenrechten;
- de morele plicht en de ambitie om die bescherming te geven;
- de eis geweldsgebruik te minimaliseren en het risico van escalatie te vermijden;
- het geweldsverbod van het VN-handvest;
- de wens interveniërende troepen maximaal te beschermen;
- het belang van het realiseren van voorwaarden voor vrede en verzoening;
- de noodzaak van draagvlak.

De discussie is van groot belang, niet alleen om het onderwerp op zichzelf, maar ook om het belang daarvan 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, dient de vraag zich aan onder welke voorwaarden en op welke wijze de krijgsmacht kan, moet en zal worden ingezet 'om der gerechtigheid wille'. Zonder een helder antwoord op deze vraag, ontbreekt die legitimiteit.

De commissie onderschrijft de stelling uit hoofdstuk 2 dat hiervoor de ontwikkeling van een nieuwe normatieve grondslag voor de krijgsmacht als zodanig in het algemeen en voor vredesoperaties en humanitaire interventies in het bijzonder, noodzakelijk en nuttig is. De in hoofdstuk 2 besproken criteria, afkomstig uit het gedachtegoed van de 'rechtvaardige oorlog', en de overwegingen in hoofdstuk 3 zijn daarbij belangrijke aandachtspunten. De toepassing ervan is echter alles behalve eenvoudig. De commissie maakt de volgende kanttekeningen:

- *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*: de commissie acht humanitaire interventies op basis van een VR-mandaat de meest gewenste optie. Maar ook bij zo'n mandaat blijft een politieke en morele afweging nodig, terwijl omgekeerd, zoals betoogd, humanitaire interventie zonder VN-mandaat nodig kan zijn. De commissie acht de ontwikkeling van een internationaal-rechtelijke kader voor humanitaire interventie gewenst, en te allen tijde verantwoording achteraf noodzakelijk. In beide gevallen kan een normatief kader als in hoofdstuk 2 bepleit nuttig zijn;
- *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' – zie par. 5.5) soms in een relatief vroegtijdig stadium erger voorkomen;
- *waarschijnlijkheid doelbereiking*: vaak met veel onzekerheden omgeven. Ook ongewenste en onbedoelde effecten (bijv. uitbreiding van het conflict) moeten hier meegewogen worden. Internationaal draagvlak en back-up-opties zijn belangrijke aandachtspunten.

Deze kanttekeningen zijn niet bedoeld om iets af te doen aan het belang van de genoemde aandachtspunten, maar juist om het belang van het debat erover te onderstrepen. Waar van een normatief kader geen eenduidige conclusie omtrent het of en hoe van een humanitaire interventie kan worden verwacht, is een debat vooraf en verantwoording achteraf des te meer nodig. Het criterium van urgentie (*dwingende noodzaak*) kan overigens de ruimte voor debat vooraf beperken. Inbedding in een meer omvattende policy met back-up-opties maakt dat minder problematisch. Verantwoording achteraf is dan echter eens te meer belangrijk.

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

Op basis van de bestudeerde casus constateert de commissie echter dat daarbij een normatief kader als in dit rapport 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 beleid evenmin. Maximale bescherming van de interventiemacht zelf leidde tot terugtrekking waar (enige) bescherming kon worden geboden of tot een vormgeving van acties (Kosovo) waardoor daarop niet meer het etiket van 'humanitaire interventie' kan worden geplakt.

De analyses in hoofdstuk 4 en 5 laten evenwel zien dat er andere mogelijkheden geweest waren. Door vroegtijdige en blijvende internationale presentie in situaties waar conflicten dreigen en een omvattend beleid met een groot aantal handelingsopties, kan meer daadwerkelijke bescherming worden geboden. Wellicht 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.

De commissie acht het van groot belang dat we leren van de vredesoperaties en humanitaire interventies die in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden en van de ontwikkelingen in situaties waarin niet werd ingegrepen. Het zou er bij evaluaties niet in de eerste plaats om moeten gaan om uit te leggen waarom het niet anders kon dan het is gegaan, of dat anderen daarvoor (primair) verantwoordelijk waren. Het accent zou moeten liggen op het zoeken naar antwoorden op de vraag hoe in de toekomst *wel* effectieve humanitaire bescherming kan worden geboden. Dit rapport poogt een bijdrage aan dat debat te zijn, wat een tegenwicht kan bieden aan de neiging om de conclusie te trekken dat we ons voortaan verre moeten houden van dergelijke wespennesten. Als dát de belangrijkste gevolgtrekking is, wordt het de vraag of de krijgsmacht in de actuele situatie niet een groot deel van haar legitimiteit verliest.

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, zoals in de hoofdstukken 4 en 5 geanalyseerd, zwaar te wegen. De werkgroep verbindt aan dergelijke analyses de volgende conclusies.

- 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 commitment en de afgewogen inzet van een breed spectrum 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 NGO's 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 is de commissie van mening dat betrokken landen en organisaties ook na een (mislukte) interventie een verantwoordelijkheid blijven houden om bij te dragen aan wederopbouw en verzoening. Waar beloofde bescherming niet effectief geboden is, 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 daartoe onontbeerlijk zijn.

Voortzetting van het debat en leren van ervaringen is onontbeerlijk om het fundamentele recht op bescherming van bedreigde groepen dichterbij realisering te kunnen brengen.

## **BIJLAGE: Leden van de werkgroep**

Mw. Drs. Ans Brandsma, functionaris voor vredeszaken MDO/SOW kerken.  
Drs. Jan Piet van den Berg, lid Sectie Internationale Zaken en Mensenrechten van de Raad van Kerken.  
Mw. Drs. Mijnke Bosman, algemeen-secretaris Remonstrantse Broederschap.  
Igo Corbière, beleidsmedewerker SOMMA  
Dr. Mient Jan Faber, algemeen-secretaris IKV.  
Dr. John Grin, bestuurskundige Universiteit van Amsterdam, lid Dagelijks Bestuur IKV.  
Jan Gruiters, directeur Stichting Pax Christi Projecten.  
Drs. Albert van Hal, coördinator Hague Appeal for Peace.  
Ds. Ab Harrewijn, Lid Tweede Kamer voor GroenLinks.  
Drs. Laurens Hogebrink, hoofd bureau Europa en Noord Amerika/SOW kerken.  
Mr. drs. Cees Homan, medewerker Instituut Clingendael.  
Dhr. Dick José, secretaris Kerk en krijgsmacht/SOW kerken.  
Ds. Gerard van der Klis, Hoofdkrijgsmachtpredikant.  
Dr. Frans Bauke van der Meer, bestuurskundige Erasmus Universiteit, voorzitter IKV.  
Ds. Jaap Poldervaart, voorzitter Kerk en Krijgsmacht /SOW kerken.  
Drs. Paul van Tongeren, directeur Europees Centrum voor Conflictpreventie.  
Drs. Ries de Weerd, lid IKV Beraad (Evangelisch Lutherse Kerk).  
Drs. Leon Wecke, polemoloog, Katholieke Universiteit Nijmegen.