

Geen interventies zonder politieke oplossingen

Militaire interventies zoals nu in Libië bieden op zich geen oplossing voor de burgers in dat land. Om hun duurzame bescherming te bieden, moet de interventiemacht ook naar een politieke oplossing streven.

JAN PRONK

Binnenlandse conflicten zijn er altijd geweest. Buitenlandse interventies in deze conflicten eveneens. Maar na het midden van de vorige eeuw zijn zowel de conflicten als de interventies van karakter veranderd. Veel van die conflicten waren een sequel van een van de drie grote omslagen in de tweede helft van de vorige eeuw. De Tweede Wereldoorlog — meer een wereldoorlog dan de daaraan voorafgaande. De wereldwijde dekolonisatie en het einde van de Koude Oorlog, die decennialang niet alleen de verhoudingen tussen Oost en West, maar ook binnen veel landen in het Zuiden had bepaald. En de globalisering van maatschappelijke verhoudingen — economisch, politiek en cultureel; de technologische vooruitgang en de onbegrensde nieuwe communicatiemogelijkheden leidden tot een bijna vanzelfsprekende internationalisering van binnenlandse conflicten.

Omdat binnenlandse conflicten steeds grotere gevolgen konden hebben voor andere landen, kregen deze een gezamenlijk belang bij het verloop van die conflicten. Dat leidde

tot pogingen om in deze conflicten op de een of andere manier gezamenlijk te interveniëren. Gezamenlijk, dat wil zeggen niet alleen de (voormalige) kolonisator of een van de beide grootmachten tijdens de Koude Oorlog, maar een coalitie van belanghebbenden.

Interventies vonden in toenemende mate plaats in het kader van de Verenigde Naties. Het VN-systeem was opgericht ter bevordering van internationale stabiliteit en veiligheid. Haar acties werden gebaseerd op internationaal recht. Dat recht werd binnen het systeem werkende weg en via onderhandelingen verder ontwikkeld.

Zo kreeg de Veiligheidsraad bevoegdheden om vrede te handhaven wanneer strijdende partijen daarom vroegen — bijvoorbeeld bij het bereiken van een wapenstilstand — maar ook om tegen de wil van partijen in te grijpen ten einde, zoals dat eufemistisch heet, vrede te brengen of te maken. Voor beide opties (vastgelegd in de hoofdstukken 6 en 7 van het VN Handvest) is een meerderheid van stemmen binnen de Veiligheidsraad nodig, benevens consensus tussen de vijf permanente leden: de vs, Rusland, China, Engeland en Frankrijk.

Over de auteur Jan Pronk was viermaal minister namens de PvdA en was VN-gezant in Soedan

Die consensus was niet gemakkelijk tot stand te brengen, zodat de Veiligheidsraad in veel gevallen die op grond van het Handvest in aanmerking hadden kunnen komen voor interventie (zoals de genocide in Cambodja in de jaren zeventig), gedoemd was tot inactiviteit. Na de Koude Oorlog veranderde dat slechts langzaam. De permanente leden van de Veiligheidsraad hielden vast aan hun bevoegdheid tot veto en lieten bij beslissingen om wel of niet te interveniëren hun eigen belangen net zo sterk meespelen als voorheen.

VERENIGDE NATIES

De Verenigde Naties functioneren verre van volmaakt. Eigenmachtige interventies, zoals die van de vs in Irak, zijn niet uitgesloten. Soms, zoals in Irak en Afghanistan, werd een interventie achteraf door de Veiligheidsraad gelegitimeerd en in zodanige banen geleid, dat andere landen het verdere verloop konden meebepalen. Soms, zoals in Rwanda, werd een vredesmacht teruggetrokken, juist op het moment dat deze nodig was om de veiligheid te handhaven.

Macht en politiek bepalen of en hoe het recht wordt toegepast, ook internationaal. Mandaten en procedures kunnen eenzijdig worden geïnterpreteerd, omgebogen of omzeild. De geschiedenis van de Veiligheidsraad verschaft tal van voorbeelden. Veranderingen in mandaten en procedures, om deze meer in overeenstemming te brengen met het rechtsgevoel in nieuwe staten dan wel bij minderheden, stuiten op gevestigde belangen.

Toch is er vooruitgang geboekt. Het geweld waarmee binnenlandse conflicten gepaard gingen leidde in de jaren negentig tot voorstellen om humanitaire interventie vast te leggen in internationaal recht en om in de Veiligheidsraad de bevordering van *human security* een eigen plaats te geven naast *national security*. Een en ander leidde uiteindelijk tot een resolutie waarin werd bepaald dat zowel afzonderlijke landen als de internationale gemeenschap als geheel een verantwoordelijkheid hebben om mensen te

beschermen: de *responsibility to protect* (R2P). Dat zou eigenlijk vanzelf moeten spreken, omdat het systeem van de Verenigde Naties van het begin af aan heeft berust op twee pijlers: de soevereiniteit van de natiestaat en de rechten van de mens. Beide liggen vast in het Handvest. Ze zijn op elkaar betrokken. Nationale soevereiniteit is geen doel op zich: de natiestaat dient het welzijn van haar burgers te bevorderen, zonder onderscheid, en burgers zullen om hun rechten gegarandeerd te zien een beroep moeten kunnen doen op de instellingen van de staat.

Het is een prachtig model, maar ook binnen landen leiden ongelijke machtsverhoudingen tot rechtsverkrachting. Daarom was het nieuwe R2P-beginsel een stap vooruit. Dat beginsel houdt immers in dat, wanneer een staat haar burgers niet kan of wenst te beschermen, de internationale gemeenschap niet alleen het recht heeft, maar ook de plicht, die verantwoordelijkheid over te nemen.

De bescherming van mensen heeft een steeds belangrijker plaats gekregen in het mandaat van VN-vredestroepen. Een van de gevolgen daarvan is dat in de praktijk van de VN-vredesoperaties het verschil tussen *peacekeeping* en *peacemaking* vervaagt. Formeel-juridisch kan nog steeds onderscheid gemaakt worden tussen een vredesoperatie op verzoek van het erkend wettelijk gezag van een staat en een interventie zonder instemming van de betrokken overheid. Echter, het R2P-beginsel wettigt vragen als: om wiens soevereiniteit en veiligheid gaat het eigenlijk, wiens recht is in het geding, en wat is de betekenis van een verzoek dan wel van instemming van een regime wanneer dat regime haar eigen bevolking onderdrukt?

De recente Veiligheidsraadresoluties voor de Ivoorkust en Libië zijn de eerste waarin de bescherming van mensen vooropstaat. Dat is vooruitgang. Maar in situaties van massale en grove schendingen van mensenrechten, grootschalig geweld tegen de eigen bevolking, onderdrukking van minderheden, en het ombrengen van politieke tegenstanders is meer nodig dan een militaire interventie.

Een tweetal decennia geleden beperkte de internationale gemeenschap zich tot humanitaire hulp aan slachtoffers van het geweld. Vervolgens groeide het besef dat dit een *end of pipe*-benadering was, waarmee men lang kon doorgaan, terwijl er steeds meer nieuwe slachtoffers bijkwamen. Dat laatste kan alleen bestreden worden door de oorzaken van het geweld en de achtergronden van conflicten aan te pakken. Wanneer dat niet geschiedt is humanitaire hulp dweilen met de kraan open. Die hulp kan zelfs onderdeel worden van het probleem, in plaats van de oplossing. Humanitaire hulp is noodzakelijk, maar onvoldoende en soms contraproductief. Niet alleen slachtoffers, maar ook de strijdende partijen krijgen belang bij de hulp. Die kan dan zelfs leiden tot voeding van het conflict.

Datzelfde geldt voor vredesoperaties. Ook wanneer deze louter ter bescherming van mensen plaatsvinden, zijn zij daartoe niet voldoende. Niet zelden hebben zij een tegengesteld effect: meer slachtoffers in plaats van minder, niet alleen omdat de militaire interventie zelf burgerslachtoffers maakt, maar ook omdat zij kan leiden tot verharding van de strijdende partijen.

POLITIEKE INBEDDING VAN INTERVENTIES

18 Er kan niet genoeg nadruk worden gelegd op de noodzaak van een politieke inbedding van interventies. Een vredesoperatie kan leiden tot stabilisering, meer niet. De daarmee gewonnen tijd moet gebruikt worden om de conflictorzaken aan te pakken. Dat kunnen de strijdende partijen zelf doen, zoals dat het geval was in de burgeroorlog tussen Noord- en Zuid-Soedan. Zo niet, dan berust de verantwoordelijkheid voor het vinden van een politieke oplossing ook bij de internationale gemeenschap die intervieneert. In de Ivoorkust is dat geprobeerd door verkiezingen te organiseren en de uitkomst daarvan te helpen bewerkstelligen. Maar de troepen van de rechtmatige overwinnaar Ouattara zijn onvoldoende gedisciplineerd en de groepen waarop Gbagbo steunde is onvoldoende duide-

lijk gemaakt dat er voor hen in het eigen land een plaats zou zijn na regimeverandering.

De verandering van een regime is vaak onvermijdelijk om onderdrukte groepen — en dat zijn lang niet altijd minderheden — het vertrouwen te geven op duurzame bescherming. De VN-resolutie over Libië spreekt uitdrukkelijk niet over regimeverandering, maar alle spelers zijn het erover eens: Kaddafi moet vertrekken. Maar een regimeverandering via interventie vereist ook de aanwezigheid van de interventiemacht op de grond, niet alleen acties vanuit de lucht. Duurzame bescherming vereist politieke oplossingen. Daaraan kan alleen worden gewerkt op de grond, zo onpartijdig mogelijk, om de bevolkingsgroepen die Kaddafi steunden de zekerheid te geven dat er voor hen een plaats is in het nieuwe Libië. Dat betekent onderhandelen over machtsdeling en het bieden van een achterdeur aan leden van het regime.

In de brief aan de Tweede Kamer over de Nederlandse medewerking aan de VN-operatie jegens Libië, stelt de regering dat Kaddafi moet vertrekken, dat er een stabiel overgangsregime moet komen, en dat de EU zich geen machtsvacuüm aan haar zuidgrenzen kan permitteren. Echter, zo vervolgt de regering: 'Het doel en de benodigde middelen zijn militair van aard. Een geïntegreerde aanpak is daarmee niet aan de orde.' Dat spoot niet. De geformuleerde doelen vereisen een geïntegreerde aanpak.

De internationale gemeenschap heeft onvoldoende zicht gehad op de politieke en militaire krachtsverhoudingen binnen Libië zelf. Bovendien is het groene licht voor de interventie laat gegeven. Multilaterale interventies plegen doorgaans te laat te starten (en bilaterale *pre-emptive* interventies te vroeg...). Een les uit de vredesoperaties van de laatste jaren is, dat de VN en haar secretaris-generaal zich in een veel vroeger stadium met binnenlandse conflicten moeten kunnen bemoeien, met gebruik van politieke machtsmiddelen, voordat de Veiligheidsraad zelf optreedt. De noodzakelijke hervorming van de Veiligheidsraad reikt verder dan een verandering van haar samenstelling.