

Verantwoordelijkheid voor de bescherming van burgers

Nieuw paradigma in de internationale politiek

mgr. A.H. van Luyn s.d.b., voorzitter Pax Christi Nederland

Tiltenberg, 5 maart 2007

De Amerikaanse socioloog Amitai Etzioni spreekt met zijn gemeenschapsdenken tot de verbeelding van menig politicus. Jimmy Carter liet zich door Etzioni adviseren en Bill Clinton en Tony Blair behoren tot de aanhangers van Etzioni's communitarisme. Het zal u niet ontgaan zijn dat ook Premier Balkenende zich laat inspireren door Etzioni's pleidooien voor een *responsive community*. Etzioni was op uitnodiging van onze premier een van de sprekers tijdens een internationale conferentie over "Europa als gemeenschap van waarden", georganiseerd in het kader van het Nederlands voorzitterschap van de Europese Unie.¹

Etzioni - zijn ouders ontvluchtten nazi-Duitsland en hij groeide op in Palestina - is zonder twijfel geïnspireerd door het denken van joodse filosofen als Hans Jonas, Martin Buber, die in de jaren vijftig Etzioni als student aannam, en Emmanuel Levinas.² Ook in hun denken staat de verantwoordelijkheid voor de ander centraal. Jonas ziet het principe "Verantwortung" als een plicht tot zorg voor de ander, een plicht die grenzen stelt aan de menselijke zelfzucht. Buber pleit met zijn filosofische kerngedachte *Das dialogische Prinzip* voor een wederkerige gerichtheid op de ander die het individualisme overstijgt. En ook in het "zijn door en voor de ander" van de Franse denker Levinas klinkt een ethisch appel door tot radicale verantwoordelijkheid voor de ander.³

Mondiale gemeenschapszin

Ook voor Pax Christi is solidariteit met de ander een centrale waardeoriëntatie. Dat wil zeggen dat Pax Christi de solidariteit met slachtoffers van gewapend geweld en met dragers van vredesinitiatieven als maatstaf hanteert aan de hand waarvan zij de kwaliteit van haar vredeswerk bepaalt en naar de samenleving verantwoordt.

De verantwoordelijkheid voor de ander mag niet beperkt blijven tot de medeverantwoordelijkheid van individuen of particuliere groepen in de civil society. Verantwoordelijkheid voor de ander vraagt ook om een politieke ordening van de staat, van staten en van de Verenigde Naties, die zowel nationaal als internationaal grenzen stelt aan het eigen belang van mensen en de soevereiniteit van staten en die garanties biedt voor een internationale rechtvaardige vrede met de ander.⁴

1 Koos van Houdt, *Met oog voor de gemeenschap. Balkenende en Etzioni: pleidooi voor een waardengemeenschap*, Het goede leven, 28 augustus 2004

2 Aart Brouwer en Gustaaf Haan, *Aartsvader van het communitarisme*, De Groene Amsterdammer, 6 december 2003

3 Mgr. A.H. van Luyn s.d.b., *Geroepen en Verantwoordelijk*, Luisteren in de randstad, p. 115-116,., Kampen, 2003

4 Roger Burggraeve, *Vrede, vrede voor hen die nabij zijn én voor hen die veraf zijn, De ethische visie van Emmanuel Levinas op vrede, Om de Ander, Elementen vooreen ethiek en spiritualiteit van de vrede*, Analen van het Thijmgenootschap, jaargang 75, aflevering 2, 1987

Deze internationale verantwoordelijkheid wordt in het bijzonder op de proef gesteld wanneer de wereld geconfronteerd wordt met genocide, massale vernietiging en systematische verkrachting. De beelden van de burgeroorlog in Somalië, de genocide in Rwanda, de etnische zuiveringen in Srebrenica, de vluchtelingen uit Darfur staan op ons netvlies gebrand. Maar de lijst van humanitaire rampen en bloedige oorlogen is vele keren langer. Tussen 1990 en 2000 waren wij getuigen van 56 gewapende conflicten met jaarlijks meer dan 1.000 oorlogsdoden, 53 van deze conflicten waren burgeroorlogen⁵. In totaal manifesteerden er zich in 2001 meer dan 140 gewelddadige intrastatelijke conflicten.⁶

Geconfronteerd met de vele geweldsuitbarstingen die niet zelden escaleren in grootschalige schendingen van mensenrechten, is de centrale vraag keer op keer op welke wijze de internationale gemeenschap een *responsive community* kan zijn. "De mensheid staat [dan] voor een cruciale uitdaging: als zij er niet in slaagt zich instituties te verschaffen die de gesel van oorlog daadwerkelijk kunnen bezweren, bestaat het gevaar dat het recht van de sterkste het wint van de kracht van het recht".⁷

Humanitaire interventie

In de praktijk is gebleken dat de Verenigde Naties, in het bijzonder de Veiligheidsraad, soms in het geheel niet, vaak veel te laat en te weinig in staat waren om met humanitaire interventies een einde te maken aan oorlog, genocide of massale schendingen van mensenrechten. Bij humanitaire interventie machtigt de internationale gemeenschap één of meerdere landen om met geweld of dreiging van geweld een regime dat zich schuldig maakt aan grove schending van mensenrechten, daarvan af te brengen.

Pax Christi beschouwt het als een plicht om niet alleen bij genocide maar ook bij grootschalige mensenrechtenschendingen het fundamentele recht op leven te beschermen. Er is echter sprake van een groeiende spanning tussen twee grondslagen van internationale statelijke ordening: tussen enerzijds het respect voor de soevereiniteit van staten en daaruit volgend het verbod op militair geweldgebruik van de ene staat jegens de andere en anderzijds de verplichting tot handhaving en bevordering van mensenrechten wereldwijd. Pax Christi meent dat in gevallen van grootschalige mensenrechtenschendingen de plicht tot internationale bescherming van de rechten van de mens zwaarder weegt dan het verbod op militaire inmenging. "De beginselen van de soevereiniteit van staten en van niet-inmenging in

5 Volgens het Stockholm International Peace Research Institute. Van een oorlog is in dit overzicht van het SIPRI sprake bij 1.000 of meer doden door direct oorlogsgeweld.

6 *World Conflict and Human Rights map 2000/2001*, Interdisciplinary Research Programme on Causes of Human Rights Violations, PIOOM, Leiden.

hun binnenlandse aangelegenheden, die heel hun waarden behouden, mogen geen schutting vormen waarachter gemarteld en vermoord kan worden."⁸

Deze plicht tot bescherming van mensenrechten kan alleen tot humanitaire interventie leiden indien de Veiligheidsraad daar toestemming voor geeft. Er bestaat in het internationale recht immers geen duidelijke rechtsgrond voor humanitaire interventies die niet zijn geautoriseerd door de VN-Veiligheidsraad.

Op 22 september 2004 pleitte Kardinaal Sodano er daarom voor de "mogelijkheid, of beter de plicht van humanitaire interventie" op te nemen in het VN-Handvest voor gevallen "waar de rechten van de mens worden vertrap⁹." Onze minister van Buitenlandse Zaken heeft indertijd (in de begroting voor 2005) een actieve Nederlandse bijdrage aangekondigd aan de hervorming van de VN-structuren. Met voorrang zouden politieke initiatieven genomen moeten kunnen worden die kunnen leiden tot de introductie van een aparte rechtsgrond voor politieke en in uiterste gevallen militaire interventie voor humanitaire doeleinden. Staten die tot een humanitaire interventie willen overgaan, zouden eerst via een ontwerpresolutie toestemming voor geweldgebruik voor humanitaire doeleinden moeten vragen aan de VN-Veiligheidsraad. Indien de Veiligheidsraad vanwege interne verdeeldheid geen toestemming verleent, dient de kwestie aanhangig te worden gemaakt in de Algemene Vergadering van de VN.

Een hervorming van het handvest in deze richting zou de geloofwaardigheid van de VN minder afhankelijk maken van het politieke krachtenspel binnen de Veiligheidsraad. Het zou ook een stap in de richting zijn van "een door allen erkende openbare wereldautoriteit die over effectieve macht moet beschikken om allen veiligheid, inachtneming van de rechtvaardigheid en respect voor ieders rechten te garanderen", waarvoor het Tweede Vaticaans Concilie in 1965 reeds pleitte in de constitutie "Gaudium et Spes".¹⁰

Amerika's nieuwe veiligheidsdoctrine

Sinds 11 september 2001 lijkt het politieke debat over humanitaire interventie naar de achtergrond te zijn verdrongen door het debat over de preventieve oorlog. De aanleiding hiervoor is de in september 2002 door de Amerikaanse regering gepresenteerde *National Security Strategy*, de nieuwe Amerikaanse veiligheidsdoctrine die de termen van humanitaire interventies gebruikt om preventieve oorlog te rechtvaardigen.

⁷ Pauselijke Raad *Justitia et Pax* in de toelichting op het thema voor WereldvredeSDag 1 januari 2004.

⁸ Paus Johannes Paulus in een toespraak tot het Corps Diplomatique in 1993 naar aanleiding van de VN-mensenrechtenconferentie in Wenen

⁹ *Vatican Seeks to Introduce New Principle to UN Charter*, Vatican City, September 24, 2004

¹⁰ Tweede Vaticaans Concilie, Pastorale constitutie over de Kerk in de wereld van deze tijd, "Gaudium et Spes", nr. 82

Op gevaarlijke wijze maakt deze doctrine geen onderscheid tussen een preëemptieve en preventieve aanval. Preëemptief militair optreden is volgens het VN-handvest (artikel 51) toegestaan als een gerechtvaardigde anticiperende zelfverdediging in situaties waar sprake is van een plotselinge, overweldigende dreiging die geen moment van reflectie en geen keuze van middelen toelaat. De vijand staat bij wijze van spreke aan de poort, er is geen moment te verliezen. Een bekend voorbeeld hiervan is de Zesdaagse Oorlog waarbij Israël zich beriep op het recht van "*anticipatory self-defence*" tegen een op handen zijnde aanval.

De Amerikaanse regering heeft het begrip "preëemptief echter zover opgerekt dat niet langer sprake is van preëemptie maar van "preventie". Amerika behoudt zich namelijk het recht voor militair geweld toe te passen niet alleen tegen een plotselinge overweldigende dreiging maar ook ter voorkoming van een eventuele toekomstige dreiging zoals het mogelijke gebruik van massavernietigingswapens door schurkenstaten, zonder daarbij heldere criteria te hanteren. Hiermee is de keuze voor recht, diplomatie en internationale samenwerking, die na de Tweede Wereldoorlog mede op initiatief van de Verenigde Staten is gemaakt, in gevaar.

Indien andere landen, in navolging van de VS, zich ook het recht op preventieve oorlog zouden toe-eigenen dan zou de wereld terugvallen op het primitieve recht van de sterkste, zoals dat bestond voor de erkenning van de essentie van soevereiniteit die sinds de zeventiende eeuw binnen de internationale rechtsontwikkeling de hoeksteen vormt van de interstatelijke verhoudingen. De Nederlandse bisschoppen schrijven in hun pastorale brief van 2003 dan ook terecht dat de doctrine van de preventieve oorlog zorgwekkend is "vanwege het gevaar van willekeur dat eraan verbonden is". Pax Christi wil er geen misverstand over laten bestaan dat de doctrine van de preventieve oorlog het internationale recht ondermijnt en de VN verzwakt.¹¹ Wij worden in deze visie ondersteund door het advies aan de Nederlandse regering van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken.¹²

De *National Security Strategy* (NSS) streeft naar een hegemoniale militaire macht van de Verenigde Staten. De preventieve oorlog als onderdeel van de NSS staat daarmee vooral in functie van Amerikaanse veiligheidsbelangen. Het altruïsme van de humanitaire interventie lijkt plaats te hebben gemaakt voor het egocentrisme van de preventieve oorlog. Politiek

¹¹ *Pre-emptieve oorlog of pre-emptieve vrede? De Nationale Veiligheidsstrategie van de VS: een uitdaging voor de vredesbeweging*. Adviesnota voor Pax Christi Nederland, geschreven door Ben Schennink

¹² Adviesraad Internationale Vraagstukken en Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, *Preëemptief Optreden*, Den Haag, Juli 2004

unilateralisme heeft de internationale samenwerking onder grote druk gezet, het internationaal recht ondergraven en de Verenigde Naties beschadigd. Bovendien dreigt de plechtige belofte in het Non-Proliferatie Verdrag om tot wereldwijde nucleaire ontwapening te komen, uit te draaien op een faliekante mislukking, aangezien de VS inmiddels een onderzoek zijn gestart naar nieuwe nucleaire gevechtswapens, de zogenoemde "mini-nukes".

De preventieve oorlog in Irak

De verstrekende gevolgen van de nieuwe Amerikaanse veiligheidsdoctrine hebben zich in de preventieve oorlog tegen Irak op dramatische wijze gemanifesteerd. In gesprekken met de Nederlandse premier en de minister van Buitenlandse Zaken heb ik als voorzitter van Pax Christi - tevergeefs - aangedrongen op voortzetting en intensivering van de VN-wapeninspecties. Met de steun van een aantal hoogleraren internationaal recht stelde Pax Christi dat er voor militair geweld tegen Irak een expliciete machtiging door de VN-Veilighedsraad noodzakelijk was en dat resolutie 1441 geen militair geweld autoriseerde.¹³

Bovendien wees Pax Christi al in januari 2003, ruim voor het begin van de oorlog op "de grote verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap voor de politieke toekomst van Irak na een oorlog." We schreven: "Het risico dat (...) spanningen de territoriale integriteit van Irak in gevaar brengen is niet denkbeeldig. Tot nu ontbreekt een visie op de politieke toekomst van Irak na een oorlog. De exit-strategie voor interveniërende troepenmachten is daarmee ongewis".¹⁴

De politieke verantwoording en juridische legitimatie waarmee de Nederlandse regering de politieke steun van Nederland aan de oorlog in Irak heeft gerechtvaardigd is door Pax Christi steeds met krachtige argumenten bekritiseerd. Naast sterke argumenten beschikken we nu ook over onweerlegbare feiten. Voortzetting van de VN-wapeninspecties zou hebben aangetoond wat wij nu zeker weten: er waren geen massavernietigingswapens in Irak en de wapeninspecties zijn effectief geweest. In september 2004 heeft de secretaris-generaal Kofi Annan zich onomwonden uitgesproken met betrekking tot de rechtmatigheid: de oorlog was illegaal.¹⁵ En de politieke toekomst van Irak is nog steeds uitermate problematisch.

Ik wil in dit verband graag nog een tweetal opmerkingen maken.

13 *Machtiging VN-Veilighedsraad voor mogelijke oorlog is noodzakelijk - statement van zes hoogleraren International Recht i.s.m. Pax Christi, Cordaid en de Raad van Kerken in Nederland, Utrecht, 12 februari 2003*

14 Jan Gruiters, *Factsheet Irak*, Pax Christi Nederland, Utrecht, 10 januari 2003

"Regime change"

De voorstanders van de preventieve oorlog hebben, zeker naarmate het steeds onwaarschijnlijker werd dat er massavernietigingswapens in Irak zouden worden aangetroffen, ook de afschuwelijke mensenrechtenschendingen van Saddam Hoessein aangevoerd als rechtvaardiging. Natuurlijk kunnen we alleen maar verheugd zijn dat deze wrede dictator van het toneel is verdwenen. Maar ik heb het steeds als wrang ervaren dat de Irakese bevolking, toen er jarenlang daadwerkelijk sprake was van grootschalig moorden en martelen, in de steek is gelaten. Er werd in 1991 wel een speciale VN mensenrechtenrapporteur - Max v.d. Stoel - benoemd maar naar zijn rapporten werd amper geluisterd en het feit dat hem al snel door Saddam Hoessein de toegang tot Irak werd ontzegd is met een schouderophalen afgedaan. Het is cynisch om de schendingen van de mensenrechten in Irak in het verleden nu met terugwerkende kracht als ethische rechtvaardiging voor de oorlog aan te voeren.

De "oorlog" tegen het terrorisme

De tegenstanders van de preventieve oorlog wordt naïviteit verweten. Zij zouden de ogen sluiten voor de reële dreiging van internationaal terrorisme. Ontkenning van deze dreiging zou inderdaad een misrekening zijn. Het valt immers niet te ontkennen dat het brisante gevaar van terrorisme, met mogelijke steun van schurkenstaten en massavernietigingswapens, een bedreiging vormt van de internationale vrede en veiligheid. Het op lange termijn bestrijden van dit gevaar vergt volgens Pax Christi echter geen oorlog maar een veelzijdige en geïntegreerde benadering die doeltreffend de gevoelige kwesties van vrede en veiligheid ter hand neemt. Een dergelijke benadering moet duidelijk drie prioriteiten stellen: versterking van de internationale rechtsorde, non-proliferatie en ontwapening en intensivering van de internationale samenwerking¹⁶. Het is mijn stellige overtuiging dat effectief optreden tegen de wereldwijde criminele acties door organisaties als Al-Qaeda noodzakelijk is, maar dat vergt geen oorlog maar een efficiënte en globale politiemacht, zoals Brian Wicker recent heeft betoogd. Hij schrijft: "Wat heden ten dage nodig is, is de ontwikkeling van een mondiale politiemacht die orde en naleving van de wet kan afdwingen tegen hen, die net als Al-Qaeda, 'terroristische' misdaden tegen de mensheid begaan. Zo'n politiemacht zal, als ze optreedt, geen 'oorlog tegen het terrorisme' voeren, maar politiewerk doen op gezag van mondiale wetgeving en orde."¹⁷ Een *oorlog* tegen het terrorisme is m.i. niet alleen misplaatst maar ook contraproductief vanwege het

¹⁵ "I've indicated that [the Iraq war] was not in conformity with the UN Charter. From our point of view, from the charter point of view, it was illegal, Kofi Annan, UN secretary general, 15 september 2004 on BBC World Service.

¹⁶ Een nieuwe agenda voor collectieve veiligheid, beleidsnotitie van Pax Christi, 2003.

disproportionele en non-discriminatoire karakter van oorlogsgeweld, zeker in situaties van burgeroorlogen.

De noodzaak van een nieuw paradigma

Tien jaar na de genocide in Rwanda zijn we opnieuw getuige van grootschalige en planmatige mensenrechtenschendingen in Afrika, dit keer in het Soedanese Dafur. De omvang en stelselmatigheid van deze wandaden staan in schril contrast met de onmacht en weinig doortastende respons van de internationale gemeenschap. En tragisch genoeg is het niet alleen onmacht maar ook onwil die de internationale gemeenschap verhindert om te beantwoorden aan Etzioni's beeld van een *responsive community*, een gemeenschap van verenigde naties die verantwoording neemt voor de bescherming van kwetsbare en weerloze mensen. De Soedanese regering kan, achter de schutting van nationale soevereiniteit, halfslachtig blijven optreden tegen het moorden en verkrachten dat volgens sommige waarnemers de proporties van een genocide heeft aangenomen, en weet zich daarbij vanwege oliebelangen gesteund door o.a. China dat als permanent lid van de Veiligheidsraad een vetorecht heeft waarmee het de Verenigde Naties kan verlammen.

De internationale gemeenschap is nog ver verwijderd van de mondiale gemeenschapszin waar Etzioni voor pleit in zijn nieuwste boek *From Empire to Community*, een boek dat als een "baanbrekend werk van vitaal belang voor het ontwikkelen van een nieuwe denkwijze over internationale zaken" wordt aangeprezen door premier Balkenende.

Als voorzitter van een vredesbeweging wil ik er voor pleiten dat deze nieuwe denkwijze met voorrang wordt toegepast om een einde te maken aan de chronische onveiligheid die het leven en de ontwikkelingskansen van miljoenen mensen bedreigt. In veel gevallen is deze toenemende onveiligheid het gevolg van intrastatelijke conflicten waarbij het bestaan van burgers doelbewust en straffeloos wordt bedreigd. Deze mensen moeten leven in omstandigheden van wetteloosheid en verarming waar exclusieve ideologieën en dagelijkse onderdrukking en geweld de orde van de dag bepalen. Deze "nieuwe" conflicten onderstrepen de urgente noodzaak van een nieuwe denkwijze over veiligheid. Er is behoefte aan een nieuw paradigma waarbij de selectieve verontwaardiging van de internationale gemeenschap plaats maakt voor belangenloze betrokkenheid, waarbij het begrip veiligheid niet alleen betrekking heeft op staten maar vooral op mensen, waarbij het niet alleen gaat om fysieke veiligheid maar ook om sociaal-economisch welzijn, om respect voor de menselijke waardigheid, om bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden.

The responsibility to protect

Dit nieuwe paradigma is naar mijn oordeel scherp geformuleerd in april 2004 door de *International Commission on Intervention and State Sovereignty* die op initiatief van de Canadese regering heeft nagedacht over de wijze waarop de internationale gemeenschap zou moeten reageren op crises zoals in Rwanda en Darfur. Vertrekpunt in deze nieuwe denkwijze is niet het recht op interventie maar de verantwoordelijkheid om te beschermen, "*the responsibility to protect*"; een verantwoordelijkheid die aansluit bij de idee van een 'wereldautoriteit'¹, zoals bepleit door het Tweede Vaticaans Concilie. Dat het beginsel van bescherming militair ingrijpen kan rechtvaardigen, onderstreepten de Nederlandse bisschoppen in hun vredesbrief "Tot vrede in staat?" uit 1996: "De kerkelijke traditie erkent het recht op zelfverdediging en urgeert de plicht tot verdediging van de weerlozen en de kwetsbaren. Geweld moet daarbij zoveel mogelijk worden vermeden en beperkt maar wordt als uiterste middel (...) niet uitgesloten."¹⁸

Ik wil graag kort aangeven waarom dit nieuwe paradigma zo van belang kan zijn in de internationale verhoudingen.¹⁹

- *The responsibility to protect* impliceert een wisseling van perspectief. Het perspectief bij humanitaire interventie is dat van regeringen, het perspectief van *the responsibility to protect* is dat van burgers. Het primair proces bij humanitaire interventies is militair ingrijpen, bij *the responsibility to protect* gaat het om beschermen. In de doorslaggevende waardeoriëntatie bij de humanitaire interventie speelt vaak het eigen belang mee van interveniërende staten, bij *the responsibility to protect* gaat het uitsluitend om de solidariteit met burgers van wie het humane bestaan op het spel staat.
- *The responsibility to protect* bevestigt dat het in eerste instantie de staat is die verantwoordelijk is voor de bescherming van zijn eigen burgers. Pas wanneer de staat niet bij machte is zijn burgers te beschermen of zelf de aanstichter van geweld is, zoals in Darfur het geval is, gaat de verantwoordelijkheid om te beschermen over naar de internationale gemeenschap. Hier is het subsidiariteitsbeginsel van toepassing. Wij mogen en moeten overheden ter verantwoording roepen als zij deze verantwoordelijkheid ontlopen of ondergeschikt maken aan geopolitieke en economische belangen.

Tot vrede in staat? "Wijpersoonlijk geloven dat dit mogelijk is". Herderlijk schrijven over gerechtigheid, veiligheid en vrede in de geest van het evangelie, Utrecht 1996, blz. 19

- *The responsibility to protect* is een breed begrip dat niet alleen een verantwoordelijkheid om te reageren omvat maar ook de verantwoordelijkheid om te voorkomen en de verantwoordelijkheid om te verzoenen en weer op te bouwen. De actuele ervaringen in landen als Kosovo, Afghanistan en Irak onderstrepen het belang van een langdurig 'commitment' van de internationale gemeenschap bij de complexe processen van verzoening en wederopbouw na politionele of militaire interventies. Uitgebreid onderzoek²⁰ geeft aan dat een omvangrijke inzet van menskracht, geld, tijd een noodzakelijke voorwaarde is voor het welslagen van deze processen van *nation building*.
- *The responsibility to protect* onderstreept daarmee ook het belang van een meer geïntegreerd interventierepertoire dat breder is dan militaire middelen die bij humanitaire interventies centraal staan.

The responsibility to protect dient het nieuwe paradigma te worden van mondiale gemeenschapszin. Burgers mogen bescherming verwachten tegen een staat die hun rechten met voeten treedt of in gevallen waar de regering niet in staat is hen te beschermen. Europese burgers kunnen dit recht opeisen bij het Europees Hof voor de Rechten, in andere regio's bestaan soortgelijke instanties.

Overwegingen bij militair geweld om te beschermen

Als de internationale gemeenschap geroepen wordt te beschermen, doet zich de vraag voor welke middelen zij daarvoor kan en mag inzetten. Deze middelen omvatten een schaal van diplomatieke en juridische tot politieke en economische drukmiddelen. Mochten deze middelen te kort schieten dan moet preventie met politionele middelen prioriteit krijgen. In uiterste gevallen kunnen ook militaire drukmiddelen noodzakelijk zijn. Maar wanneer is een situatie dermate extreem dat de inzet van militair geweld een te rechtvaardigen invulling is van de verantwoordelijkheid om te beschermen? De beantwoording van deze vraag is uitermate complex en kan - we zagen dat rond de besluitvorming tot de oorlog in Irak - de internationale samenwerking, de transatlantische verhoudingen en de consensus binnen de Europese Unie onder immense druk zetten.

Voor de katholieke vredesleer vormen de beginselen die ontleend zijn aan de traditie van de rechtvaardige oorlog - in dit verband kunnen we beter spreken over de rechtmatige

19 *The responsibility to protect: Rethinking Humanitarian Intervention*, address by Gareth Evans, president of the International Crisis Group and co-chair of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, to The American Society of International Law, 98th Annual Meeting, Panel on "Rethinking Collective Action", Washington DC, 1 April 2004

20 Zie: Mgr. A.H. van Luyn s.d.b. en Jan Gruiters, *Ongeduld bedreigt succesvolle wederopbouw van Irak*, NRC Handelsblad 21 mei 2004

verdediging of bescherming - een belangrijk referentiekader. Het is daarbij van belang te beseffen dat elk normatief referentiekader dat betrekking heeft op het overgaan tot gebruik van geweld geconditioneerd is door de tijd en de context. De traditie van de rechtvaardige oorlog is ontstaan in een tijd dat er nog geen bovenstatelijke autoriteit beschikbaar was om er op toe te zien dat recht wordt gedaan in situaties waar soevereine staten in conflict met elkaar zijn. Elke tijd en elke situatie vraagt om een nieuw wikkelen en wegen met betrekking tot de criteria die een rol moeten spelen bij de vraag onder welke voorwaarden het gebruik van militair geweld geoorloofd is en welke grenzen en beperkingen daarbij in acht moeten worden genomen.

Pax Christi meent dat bij de mogelijke inzet van militair geweld ter bescherming van burgers de volgende waardeafwegingen noodzakelijk zijn.²¹

- Het doel moet rechtvaardig zijn. Militair geweld mag alleen gebruikt worden ter bescherming van mensenlevens die op het spel staan door toedoen, nalaten of onmacht van de staat zoals steeds vaker het geval is in zogenoemde "failed states" en ter voorkoming van grootschalige mensenrechtenschendingen en genocidale wandaden.
- Het militair geweld moet het laatste middel zijn. Het gebruik van geweld is alleen geoorloofd indien andere middelen en sancties geprobeerd en uitgeput zijn.
- De waarschijnlijkheid van doelbereiking. Er mag geen militair geweld worden ingezet als er geen reëel uitzicht bestaat dat het beoogde doel - bescherming - bereikt wordt. Betrokkenheid en consultatie van de bevolking in gevaar zijn niet alleen een morele noodzaak maar zullen ook bijdragen aan de kans op succes. Waarschijnlijkheid van doelbereiking vraagt overigens ook om een passende geweldsinstructie en adequate uitrusting voor uitgezonden militairen.
- De opdracht moet komen van het wettige gezag. De opdracht moet uitgaan van de Veiligheidsraad en daar waar deze verlamd is door politieke tegenstellingen zou, zoals ik eerder aangaf, de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een rol moeten spelen. Een 'commitment' om multilateraal op te treden in het kader van internationale instellingen is vereist. Maar ook regionale instellingen zoals de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de OVSE, en de Afrikaanse Unie in Afrika zijn van groot belang ook omdat de gevolgen van humanitaire crises vaak effecten hebben op buurlanden.

21 Zie o.a. Tot vrede in staat? Wij geloven dat dit mogelijk is. Herderlijk schrijven over gerechtigheid, veiligheid en vrede. RK Bisschoppenconferentie van Nederland, Utrecht, 1995 en *The Harvest of Justice is Sown in Peace. A reflection of the US National Conference of Catholic Bishops on the tenth Anniversary of the Challenge of Peace*, November 17, 1993.

- De juiste intentie. Het gebruik van geweld moet gericht zijn op de bescherming van burgers en in het teken staan van gerechtigheid en vrede. Als eigen politieke of economische belangen de boventoon gaan voeren, zal er steeds sprake zijn van selectieve verontwaardiging met als gevolg dat de internationale gemeenschap mensen in gemarginaliseerde gebieden aan hun lot zal overlaten of slechts zal ingrijpen indien eigen belangen in het geding zijn.
- Het militair geweld moet proportioneel zijn. Het geweld en de schade die daarmee wordt aangericht moeten in verhouding staan tot het doel. Het paradigma van de *the responsibility to protect* stelt hoge eisen aan de militaire operaties. Militaire doelen dienen te worden gerealiseerd met evenredig geweldgebruik waarbij schade van levens en bezittingen van burgers naar beste vermogen gemeden wordt. Dat impliceert dat geen gebruik kan worden gemaakt van massavernietigingswapens maar evenmin van anti-persoonsmijnen of clustermunities.

Ik besef dat deze overwegingen slechts referentiepunten kunnen vormen bij de complexe morele, politieke, juridische en militaire dilemma's die onvermijdelijk samenhangen met het gebruik van militair geweld.

Het gebrek aan internationale consensus over militair geweld en de tekortkomingen van het VN-systeem, zoals die zich manifesteerden rond de oorlog in Irak, mogen geen alibi vormen voor unilateralisme of non-interventie maar moeten juist leiden tot initiatieven om het internationaal gezag van de VN en de juridische basis van het internationale recht te versterken. Als één ding de afgelopen jaren is duidelijk geworden dan is het wel dat noch de hegemoniale preventieve oorlogsdoctrine noch het legalistische non-interventiebeginsel recht doen aan *the responsibility to protect*. Zowel de versterking van de wereldautoriteit van de VN als de ontwikkeling van het internationaal recht zijn naar mijn stellige overtuiging vereisten wil de wereld een einde maken aan volkerenmoord en terrorisme²².

Geïntegreerde capaciteiten voor geïntegreerde taken

De concretisering van het paradigma *the responsibility to protect* is niet alleen afhankelijk van de politieke wil van staten en regeringsleiders. De complexe realiteit van intrastatelijke conflicten en *"failed states"* maakt duidelijk dat er een enorme kloof gaapt tussen huidige defensiecapaciteiten en de actuele veiligheidsbehoefte. In de klassieke oorlogvoering draait het om vuurkracht en technologisch overwicht. In de context van *the responsibility to protect* zijn juist geïntegreerde capaciteiten voor geïntegreerde taken noodzakelijk.

In dit verband is het voorstel van de *Study Group on Europe's Security Capabilities*²³, bestaande uit wetenschappers en oud-politici onder wie Jan Pronk, interessant. Zij pleitten in september 2004 voor de oprichting van *Human Security Response Force*, bestaande uit 15.000 militairen en burgers, die snel inzetbaar is en waarvan tenminste eenderde bestaat uit politie en burgerspecialisten. Dat spreekt mij aan omdat daarmee een snelle en meer politionele respons mogelijk is. Ik pleit voor een spoedige oprichting van een dergelijke *Human Security Response Force* zodat de exclusief militaire *European Rapid Reaction Force*, waartoe de Europese Unie in december 2001 in Helsinki heeft besloten, pas in uiterste gevallen behoeft te worden ingezet.

Partnerschap

De problematiek van burgeroorlogen en falende staten vraagt niet alleen om geïntegreerde capaciteiten en geïntegreerde taken. Er is ook behoefte aan nieuwe partnerschappen. De vorige Nederlandse minister van Ontwikkelingssamenwerking pleitte in haar beleidsnota "Aan elkaar verplicht" voor het aangaan van nieuwe partnerschappen waarbinnen partijen op complementaire wijze met elkaar samenwerken. Juist in situaties van burgeroorlogen en falende staten is een nieuwe dynamische samenwerking van overheden en representanten van de civiele samenlevingen van essentieel belang. En wel om twee redenen.

Allereerst mist de Nederlandse regering in gebieden waar de lokale overheid faalt of zelf partij is in de gewelddadige onderdrukking van burgers vaak een natuurlijke en legitieme gesprekspartner en is het maatschappelijk middenveld waar Pax Christi deel vanuit maakt nodig voor het bereiken van *local capacities for peace*. En non-gouvernementele organisaties als Pax Christi hebben de Nederlandse regering nodig om productieve verbindingen te leggen tussen de capaciteiten voor vrede aan de basis en verschillende internationale fora.

Vervolgens wordt meer en meer duidelijk dat formele vredesovereenkomsten onvoldoende garanties bieden voor duurzame vrede omdat het draagvlak in de samenleving ontbreekt en omdat de partijen bij de vredesovereenkomst legitimiteit ontberen. De ervaring leert dat vredesakkoorden in drie van de tien gevallen niet standhouden. In Afrika gaat dit zelfs op

22 Ivo Daalder en James Steinberg, Brookings Institution, Washington, De *Nieuwe regels voor oorlogsvoering*, NRC Handelsblad, 10 augustus 2004

23 *A Human Security Doctrine for Europe, the Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy Javier Solana, Barcelona, 15 September 2004

voor ruim de helft van de vredesakkoorden.²⁴ Van belang is dat nationale akkoorden op gouvernementeel niveau worden aangevuld met vredes- en verzoeningsprocessen aan de basis waarbij organisaties als Pax Christi, overigens in alle bescheidenheid, een faciliterende rol kunnen vervullen.

De dramatische situatie in Darfur onderstreept het belang van zo'n geïntegreerde benadering en complementaire samenwerking. Regeringen uit het westen, onze vorige minister van Ontwikkelingssamenwerking was hier nauw bij betrokken, hebben forse druk uitgeoefend op de regering van Soedan met het doel een vredesakkoord te bereiken tussen de regering in Khartoum en de SPLA, de grootste guerrillagroepering. Hoe noodzakelijk dit akkoord ook was, het is geen inclusief akkoord gebleken. De belangen van vele andere actoren, vaak regionaal en lokaal georganiseerd, zijn buiten beschouwing gebleven. Deze uitsluiting is, naast allerlei andere mogelijke manipulaties, een belangrijke oorzaak van het voortduren van de gewelddadigheden in Darfur. Ook hier geldt dat het nationale vredesproces inclusief moet zijn en ondersteund moet worden door een veelheid aan lokale vredes- en verzoeningsinitiatieven.

Maar allereerst zal de internationale gemeenschap pressie moeten uitoefenen op de regering van Soedan. Dreiging met en zondig oplegging van effectieve economische en financiële sancties die het regime treffen en de stationering van ruime aantallen militaire, politionele en civiele waarnemers van de Afrikaanse Unie, mogelijk ondersteund door andere landen, zijn daarbij noodzakelijk.

The responsibility to protect vergt geïntegreerde benaderingen en partnerschappen waarin diverse actoren op basis van eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht met elkaar samenwerken.

Slot

Ik ben mijn verhaal begonnen met Etzioni en zijn pleidooi voor mondiale gemeenschapszin. De kern van zijn gemeenschapsdenken is de lotsverbondenheid van alle mensen. In de internationale betrekkingen kan deze verantwoordelijkheid voor de ander invulling krijgen met het nieuwe paradigma van *the responsibility to protect*, de verantwoordelijkheid voor de bescherming van burgers. Zou het geen idee zijn wanneer de Nederlandse regering in

24 B. Bigombe, P. Collier and N. Sambanis, *Policies for building post-conflict peace*, Ad hoc Experts Meeting on the Economics of Civil Conflicts in Africa, Addis Ababa, Economic Commission for Africa, World Bank, 7-8 April 2000

samenwerking met de Canadese regering Etzioni en de denkers achter het concept van *the responsibility to protect* zou samenbrengen? Dat zou een baanbrekend initiatief kunnen zijn, en een welkome perspectiefverbreding van de verantwoordelijkheid voor eigen land en staat naar mec/e-verantwoordelijkheid voor weerloze burgers elders en voor het alle volkeren overstijgende ideaal van vrede en gerechtigheid.

De internationale verhoudingen zijn nog steeds vooral gebaseerd op eigenbelang. In een globaliserende wereld is een dergelijke benadering niet alleen moreel laakbaar maar ook kortzichtig. Kortzichtig omdat er immers sprake is van een toenemende interdependentie. Als staten zich niet geroepen voelen tot bescherming van hun burgers, als de internationale gemeenschap chronische onveiligheid laat voortwoekeren en doof is voor de roep om bescherming, zal dat op den duur het humane bestaan en de veiligheid in alle continenten aantasten, ook in het rijke Westen.

Maar het is vooral moreel laakbaar omdat het indruist tegen de twee grondbeginselen van humaniteit en humanisering die in katholieke sociale leer worden aangeduid als: de onvervreembare waardigheid van ieder mens en het "common good" dat alle particuliere en groepsbelangen overstijgt.²⁵ Uit deze twee grondbeginselen komt de plicht voort van solidariteit en subsidiariteit²⁶ waarop de verantwoordelijkheid voor de bescherming van burgers is gebaseerd, *the responsibility to protect*.

Mgr. A.H. van Luyn s.d.b. President

Pax Christi Nederland

²⁵ De permanent vertegenwoordiger van de H. Stoel bij de VN, mgr. Celestino Migliore, onderstreepte de betekenis hiervan nog zeer onlangs in zijn bijdrage aan het Joint Debate over "Revitalization of the Work of the General Assembly" en "Strengthening of the United Nations System" op 6 oktober '04: "Characterized by its universal membership, this organization must be adapted to equally universal goals. We know from experience that the shape of political life and the influence exercised by public authority are not always up to the task of promoting the common good. Today the universal common good is confronted with problems of worldwide dimensions; problems, therefore, which can be solved only by an authority possessed with power, organization and means co-extensive with these problems and whose sphere of activity is worldwide. Thus, the bodies of the international community should be shaped so that they are capable of realizing the common good by ways and means adequate to the changing historical conditions."

²⁶ Vgl. de bijdrage van mgr. Migliore (aantekening 24): "In this context we are reminded of the recommendation of the same panel to 'connect the global with the local'. This criterion can be read as a modern version of the well-known notion of subsidiarity, which is another landmark for the process of reform. In fact, most problems in today's world, because of their gravity, breadth and urgency, are often simply too difficult for the rulers of individual states to solve with any degree of success."