

Militair ingrijpen in Darfur?

Door Dick LEURDIJK ¹

In: Jaarboek Vrede en Veiligheid 2006. Internationale veiligheidsvraagstukken en het Nederlands perspectief, Amsterdam 2007

‘In my monthly reports to the Council on Darfur, I have described in detail the violence and destruction that have plagued the region for more than three years. When the current conflict erupted in February 2003, Darfur had already experienced localized violence exacerbated by ethnic, economic and political dimensions and competition over increasingly scarce resources. But the attacks in 2003 by the Sudan Liberation Movement/Army (SLM/A) and the Justice and Equality Movement (JEM) and the Government’s decision to respond by deploying its national armed forces and mobilizing local militia, introduced a completely new kind of terrifying violence. The notorious Janjaweed, coupled with militia attacks and indiscriminate air bombardment, contributed to the razing and burning of villages, the rape of girls and women, the abduction of children, and the destruction of food and water resources. The result has been death, devastation and displacement in Darfur, with more than 200,000 civilian casualties, more than 2 million people displaced from their homes and condemned to misery, and millions more having their livelihoods destroyed.’ ²

Inleiding

‘Kamer wil militair ingrijpen in Sudan’ kopte de Volkskrant prominent op de voorpagina op de ochtend van 2 augustus 2004. Uit het bericht bleek dat ‘De Tweede Kamer wil dat het Nederlandse kabinet zich in de Europese Unie en de Verenigde Naties sterk maakt voor snel militair ingrijpen in de Sudanese regio Darfur. Alleen het zenden van een internationale vredesmacht kan het geweld in het gebied stoppen, denken PvdA, VVD en D66’. ³ Nog diezelfde dag sprak ik in een uitzending van het Radio 1 Journaal mijn verontwaardiging uit over het volstrekt misplaatste karakter van de uitspraken van de Kamerleden van dat weekeinde. De Veiligheidsraad immers had bij het ingaan van dat weekend, op vrijdagavond, een resolutie aangenomen waarin van het sturen van een troepenmacht ‘om het geweld in het gebied te stoppen’ in het geheel geen sprake was. De Raad had slechts steun uitgesproken voor ‘de ontplooiing van internationale waarnemers, met inbegrip van de beschermingsmacht zoals voorzien door de Afrikaanse Unie, naar de regio Darfur in Soedan onder leiding van de Afrikaanse Unie’. Het ging hier om een waarnemersmissie met een klassiek ‘peacekeeping’ mandaat, het andere uiterste, met andere woorden, van waar de Kamerleden op aandrongen! De oproep was ongetwijfeld goed bedoeld, maar het Kamerbrede pleidooi voor militair ingrijpen ging volledig voorbij aan de politieke realiteit van de internationale machtsverhoudingen van dat moment die zo’n interventie volstrekt kansloos maakte. Om die reden meende ik dat de Kamer zich schuldig maakte aan misleiding.

¹ Dick Leurdijk is als onderzoeker, docent en politiek commentator verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’ in Den Haag.

² Report of the Secretary-General on Darfur, S/2006/591, 28 July 2006.

³ De Volkskrant, 2 augustus 2004.

In dit artikel wil ik nader ingaan op de merites van militair ingrijpen in Darfur. De situatie in de regio was in het voorjaar van 2004 door Kofi Annan, de Secretaris-Generaal van de VN, al omschreven als ‘de ernstigste humanitaire catastrofe in de wereld van dit moment’. Ze kenmerkte zich al langer door aanhoudende schendingen van mensenrechten en het internationale humanitaire recht, in termen van oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid, etnische zuiveringen, moorden en verkrachtingen, in zo’n omvang dat sommigen zelfs spraken van genocide. Ondanks een grote mate van consensus over de ernst van de situatie, was er geen draagvlak voor militair ingrijpen, gelet op een tweetal zwaarwegende obstakels: de onwil van de regering van Soedan om mee te werken met zo’n interventie en de onderlinge verdeeldheid binnen Veiligheidsraad. Het zou tot begin 2006 duren voordat binnen de VN een begin werd gemaakt met een serieus debat over de optie van daadwerkelijk militair ingrijpen.

Gemeenschappelijk communiqué

De problemen in Darfur ontstonden toen begin 2003 rebellen de wapens opnamen tegen de centrale regering in Khartoem. Ze claimden een grotere mate van autonomie voor de regio en maakten aanspraak op een groter aandeel in de verdeling van de economische rijkdommen in het land. Nadat op 8 april 2004 in N’Djamena een staakt-het-vuren was overeengekomen, werd een maand later, op 28 mei, overeenstemming bereikt over de modaliteiten van het sturen van een waarnemersmissie van de Afrikaanse Unie: het zou gaan om de ontplooiing van in totaal 60 militaire waarnemers, aangevuld met een beschermingsmacht van 310 man die zou instaan voor de veiligheid van de waarnemers. Hun opdracht was toe te zien op de naleving door de partijen van het akkoord inzake het staakt-het-vuren van 8 april.

Tegen deze achtergrond bereikte VN-Secretaris-Generaal Kofi Annan begin juli een akkoord met de regering in Khartoum over de situatie in Darfur, vastgelegd in een zg. Gemeenschappelijk Communiqué. De afspraken hadden betrekking op de humanitaire hulpverlening, onderzoek naar schendingen van mensenrechten, de veiligheid van de burgerbevolking en hervatting van de politieke onderhandelingen over de situatie in Darfur, en voorzagen in:

- ‘het toelaten van internationale hulp voor de humanitaire ramp door het instellen van een moratorium op alle beperkingen die de humanitaire hulpverlening en de toegang tot de bevolking bemoeilijken;
- het bevorderen van onafhankelijk onderzoek, in samenwerking met de VN, naar schendingen van mensenrechten en het internationale humanitaire recht;
- het creëren van geloofwaardige veiligheidscondities voor de bescherming van de burgerbevolking en hulpverleners, en
- de hervatting van de politieke gesprekken met dissidente groepen uit de regio Darfur (de rebellenbewegingen JEM, SLM/A).

In een resolutie van 30 juli over de kwestie-Darfur borduurde de Veiligheidsraad voort op het communiqué van drie weken daarvoor. De Raad nam de resolutie aan op basis van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, uitgaande van de vaststelling dat de situatie in Soedan beoordeeld werd als ‘een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid en van de stabiliteit in de regio’. De regering van Soedan werd opgeroepen ‘onmiddellijk’ alle toezeggingen na te komen die ze gedaan had in het Gemeenschappelijke Communiqué. In paragraaf zes van de resolutie verwees de Raad in het bijzonder naar de verplichtingen om de Janjaweed milities te ontwapenen en die leiders van de Janjaweed en militias aan te klagen die verantwoordelijk

zijn voor gepleegde misdaden. In zeer voorzichtige bewoordingen gaf de Raad aan 'het voornemen' te hebben 'verdere acties te overwegen', inclusief sancties, voor het geval de regering daaraan geen gevolg zou geven. Met het aannemen van die resolutie gaf de Veiligheidsraad een politiek kader voor zijn bemoeienissen met het verdere verloop van de situatie in Darfur, toegespitst op kwesties als de humanitaire hulpverlening, politieke onderhandelingen, sancties, onderzoek naar schendingen van het humanitaire oorlogsrecht en veiligheidskwesties, zoals ontwapening van milities alsmede de rol van een internationale troepenmacht.⁴ De Veiligheidsraad besteedde in aparte paragrafen aandacht aan de waarnemersmissie van de Afrikaanse Unie:

'Endorses the deployment of international monitors, including the protection force envisioned by the African Union, to the Darfur region of Sudan under the leadership of the African Union and urges the international community to continue to support these efforts, welcomes the progress made in deploying monitors, including the offers to provide forces by members of the African Union, and stresses the need for the Government of Sudan and all involved parties to facilitate the work of the monitors in accordance with the N'Djamena ceasefire agreement and with the Addis Ababa agreement of 28 May 2004 on the modalities of establishing an observer mission to monitor the ceasefire;

Urges member states to reinforce the international monitoring team, led by the African Union, including the protection force, by providing personnel and other assistance including financing, supplies, transport, vehicles, command support, communications and headquarters support as needed for the monitoring operation, and welcomes the contributions already made by the European Union and the United States to support the African Union led operation; [in noot: res?]

Zes weken later, op 18 september 2004, sprak de Veiligheidsraad er vervolgens zijn 'ernstige bezorgdheid' over uit dat Soedan 'niet volledig heeft voldaan' aan alle eerder aangegane verplichtingen gericht op de veiligheid van de burgerbevolking in Darfur, zoals vastgelegd in resolutie 1556 en het gemeenschappelijke communiqué van 3 juli. Terwijl de Raad iets nadrukkelijker dan in resolutie 1556 repte van de mogelijkheid om sancties in te stellen, was er nog onvoldoende steun voor het nemen van verdergaande maatregelen.⁵ Wel steunden de leden van de Veiligheidsraad het voornemen van de Afrikaanse Unie haar waarnemingsmissie in Darfur 'te versterken en uit te breiden', onder andere door 'proactieve waarneming', zonder dat overigens nader te definiëren. Verder herhaalde Raad de oproep aan lidstaten van de VN om de Afrikaanse Unie in haar inspanningen te steunen. Aan het eind van het jaar beschikte de AU nog slechts over 800 man troepen en amper 100 militaire waarnemers, in een fase van het conflict dat de situatie alleen maar verergerde en de vrees bestond voor het uitbreken van een complete chaos. Onder zware druk van de buitenwereld stemde de regering uiteindelijk in met de komst van meer dan 3000 troepen vd AU – maar dan wel onder de voorwaarde dat het mandaat van missie (waarnemen, en niet: militair ingrijpen) ongewijzigd zou blijven. Maar de

⁴ Het conflict in Zuid-Soedan tussen de regering in Kahartoum en de rebellenbeweging van het SPLM verliep volgens een eigen traject.

⁵ Onder resolutie 1556 ['the Security Council] expresses its intention to consider further actions, including measures as provided for in Article 41 of the Charter of the United Nations on the Government of Sudan, in the event of non-compliance'. In resolutie 1564 heette het vervolgens dat ['the Security Council] shall consider taking additional measures as contemplated in Article 41 of the Charter of the United Nations, such as actions to affect Sudan's petroleum sector or individual members of the Government of Sudan, in order to take effective action to obtain such full compliance or full cooperation'.

Afrikaanse landen bleken niet in staat op korte termijn het overeengekomen aantal manschappen te ontplooiën.

Ondertussen verbeterde de situatie in Darfur nauwelijks. In December 2004 oordeelde Kofi Annan dat de aanpak van de VN in Darfur 'niet werkt', en dat die ingrijpend moest worden herzien. De Veiligheidsraad zou maatregelen moeten overwegen om meer druk uit te oefenen op de strijdende partijen, o.m. door 'personen individueel verantwoordelijk te stellen.'⁶ Begin 2005 werd, na moeizame onderhandelingen, een vredesregeling getroffen voor het al decennia slepende conflict in Zuid-Soedan tussen de rebellen van het SPLM/A en de regering in Khartoem. Gehoopt werd dat het akkoord een nieuw momentum zou creëren voor een vredesregeling in Darfur nu, zoals Kofi Annan begin februari in een rapport aan de Veiligheidsraad schreef, een meer representatieve nationale regering met deelneming uit het zuiden 'veel ontvankelijker zou zijn voor de grieven van gemarginaliseerde mensen'. Begin februari lichtte Pronk, de speciale vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal voor Soedan, zijn bevindingen bij de presentatie van het rapport over de ontwikkelingen in Darfur in het afgelopen halfjaar nader toe tegenover de Veiligheidsraad. Hij schetste een 'troosteloos beeld' en beschreef de vooruitgang bij zijn gesprekken met de partijen als een processie van Echternach: twee stappen voorwaarts en dan een stap terug, eraan toevoegend: 'Vaak was het erger: een stap voorwaarts, twee terug, netto achteruitgang'. Na zes maanden van onderhandelingen concludeerde Pronk dat er sprake was van een impasse: 'We hebben dringend een doorbraak nodig'. In dit licht drong Pronk, voor het eerst, aan op een veel grotere en robuustere strijdmacht dan de waarnemersmissie van de AU om een eind te maken aan het conflict.⁷ Hij vond de omvang van de inmiddels uitgebreide AU-troepenmacht van 7000 man veel te beperkt, en riep de AU en de leden van de Veiligheidsraad op 'creatieve manieren' te vinden om de waarnemersmissie om te vormen tot 'een troepenmacht die aan alle aanvallen een eind kan maken'. Met de hulp van zo'n strijdmacht moest het mogelijk zijn, meende Pronk, om aan het eind van het jaar in Darfur een akkoord te bereiken, ook al had het tien jaar gekost om in in Zuid-Soedan tot een vredesregeling te komen: 'Dat zou betekenen dat op de Soedanese Dag van Nationale Onafhankelijkheid, 1 januari 2006, Soedan een van de eerste landen in Afrika kon zijn die in vrede zou kunnen terugblikken op een halve eeuw onafhankelijkheid na koloniaal bestuur', aldus Pronk in zijn toelichting op het rapport van Kofi Annan, dat als basis diende voor de beraadslagingen in de Veiligheidsraad.⁸

Het zou uiteindelijk een klein jaar duren alvorens Pronk's idee over het opzetten van een nieuwe militaire missie in Darfur serieus aan de orde werd gesteld. Maar daarvoor was wel een aanhoudend verdere verslechtering van de situatie nodig. Het halfjaarlijkse rapport dat Kofi Annan eind December 2005 over Darfur aan de Veiligheidsraad uitbracht, betekende een keerpunt in de tot dan toe gevolgde aanpak. In zijn toelichting op de gebeurtenissen van het afgelopen halfjaar gaf Pronk aan dat de tot dan gevolgde strategie gefaald had: 'Het enige wat we deden was de brokstukken verzamelen en doormodderen, we deden te weinig te laat.' Hij bepleitte de komst van een mobiele en veel grotere nieuwe troepenmacht, in een omvang van zo'n 12-20.000 man, die ook kon beschikken over de capaciteiten om aanvallen op burgers te stoppen. Medio januari 2006, na afloop van zijn maandelijks werklunch met de 15 leden van de Veiligheidsraad, gaf Kofi Annan aan dat de Raad de balans had opgemaakt van zijn bemoeienissen met het verloop van de situatie in Darfur. Meer dan een jaar had de Raad

⁶ NRC Handelsblad, 23 december 2004.

⁷ De missie van de Afrikaanse Unie (AMIS) was inmiddels in twee stadij verder uitgebreid, in resp. oktober 2004 tot circa 3000 man, en in april 2005 tot een formeel geautoriseerde sterkte van ruim 6100 man militair en ruim 1500 man politie-personeel.

⁸ UN News Centre, 11 February 2005.

geprobeerd een eind te maken aan de burgeroorlog, de Janjaweed militia te ontwapenen, de straffeloosheid te stoppen en een politieke oplossing te vinden. De Raad had ook een wapenembargo ingesteld, tegoeden bevroren en een reisverbod ingesteld voor oorlogvoerenden in Darfur, en de kwestie van schendingen van het humanitaire oorlogsrecht doorverwezen naar het Internationale Strafhof. Nu de troepenmacht van de Afrikaanse Unie op een termijn van drie maanden zonder financiële middelen dreigde te komen zitten, was nadrukkelijk gekeken naar welke opties zich nu aandienen, inclusief de mogelijkheid de AU-missie over te dragen aan de VN. Gelet op de omvang van het operatiegebied zou elke nieuwe missie anders moeten worden opgezet, met meer nadruk op mobiliteit en snelle inzetbaarheid, tezamen met de benodigde capaciteiten (zoals inzet van de luchtmacht en helicopters bv) en logistieke ondersteuning. Hij verklaarde zich bereid daarover met regeringen te gaan overleggen die over zulke capaciteiten beschikken. Hoewel Soedan al in eerdere stadia had aangegeven dat het alleen Afrikaanse troepen op zijn grondgebied zou accepteren, maakte Annan duidelijk dat dat nu een gepasseerd station was. Het was voorts opmerkelijk dat Annan zijn initiatieven nadrukkelijk presenteerde als een eerste proeve van de toepassing van het concept van de *responsibility to protect*, zoals aanvaard op de VN-top ter gelegenheid van het 60-jarig bestaan van de VN, in september 2005. (kort samenvatten in noot!)

Aldus werden de contouren aangegeven van het diplomatieke overleg dat nu wereldwijd op gang kwam over de situatie in Darfur, toegespitst op twee speerpunten: het bereiken van een vredesregeling bij het overleg in Abuja, de hoofdstad van Nigeria, en de bijdrage van een internationale troepenmacht. Een en ander leidde tot een stroomversnelling in de besluitvorming, inclusief uniek intensief diplomatiek overleg tussen een reeks internationale organisaties, zoals de VN, de Afrikaanse Unie, de NAVO en de Europese Unie. Dit leidde o.a. tot een bezoek van Annan en Pronk, medio januari, aan de EU en de NAVO in Brussel in een poging steun te verwerven voor een eventuele nieuwe rol voor de VN in Darfur. In een ‘verklaring van de voorzitter’, de Amerikaanse ambassadeur John Bolton, verzocht de Veiligheidsraad, op 3 februari, de Secretaris-Generaal ‘to initiate contingency planning without delay’, in nauwe samenwerking met alle bij het vredesproces betrokken partijen, inclusief de regering van nationale eenheid, ‘on a range of options for a possible transition from AMIS to a UN operation’. De Amerikaanse regering stuurde, blijkens uitspraken van een van de onderministers voor buitenlandse zaken, aan op ‘een robuust, krachtig Hoofdstuk VII mandaat’, gericht op het bieden van bescherming voor de burgerbevolking.⁹ Daarmee anticipeerde Washington duidelijk op de komst van een VN-missie met een robuust peacekeeping mandaat, naar het voorbeeld van soortgelijke VN-missies zoals de Veiligheidsraad die sinds 2000 vaker had ingesteld.¹⁰ Medio februari committeerde de Amerikaanse regering zich, na overleg tussen Annan en President Bush, aan een nieuwe missie in Darfur. Ze spraken af ‘samen te werken’ bij het totstandbrengen, van wat Annan noemde ‘een effectieve veiligheidspresentie op de grond’ in Darfur.¹¹ Bush ging zelfs zover de NAVO op te roepen steun te toe te zeggen voor de nieuwe missie.

Temidden van dit drukke diplomatieke verkeer werd ook binnen de Afrikaanse Unie gezocht naar een uitweg uit de gerezen problemen. Terwijl er zich aanvankelijk een consensus aftekende over het afblazen van de missie per eind maart 2006, leidde juist het zoeken naar een alternatief voor AMIS op het laatste moment, uit vrees voor gezichtsverlies, tot het besluit om de missie alsnog met een half jaar te verlengen, tot eind september. Blijkens het officiële

⁹ UNA USA, February 6, 2006.

¹⁰ Zie mijn publikatie “Robuuste ‘peacekeeping’: VN bereid tot hardere aanpak bij vredesoperaties”. Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’, februari 2006.

¹¹ UN News Centre, 14 February 2006.

communiqué van de Raad voor Vrede en Veiligheid (PSC) van de Afrikaanse Unie van 10 maart 2006, nam de Raad een veelomvattend pakket besluiten aan, met betrekking tot de overgang van AMIS naar een VN-operatie, verlenging van het mandaat van AMIS tot eind September 2006, een reeks voorstellen om te komen tot een vredesregeling bij de vredesbesprekingen in Abuja, een verbetering van de veiligheids-, humanitaire en mensenrechtensituatie in Darfur, en een aanpak van de crisis in de relaties tussen Tsjaad en Soedan.¹² Formeel heette het dat de PSC, op basis van een rapport van zijn voorzitter van 12 januari (¹³), de volgende besluiten nam:

- 1) 'Decides to support in principle the transition from AMIS to a UN Operation, within the framework of the partnership between AU and the United Nations in the promotion of peace, security and stability in Africa.
- 2) Decides to extend the mandate of UNMIS until 30 September 2006 to undertake the following:
 - o contribute to the improvement of the general security situation, provide a secure environment for the delivery of humanitarian assistance and the return of IDP and refugees, and contribute to the protection of the civilian population in Darfur,
 - o monitor and observe the compliance of the parties with the N'djamena Humanitarian Ceasefire Agreement of 8 April 2004 and the Abuja Protocols of 9 November 2004 and all such agreements in the future, and
 - o assist in the process of confidence building. '
- 3) Decides that, during the period mentioned above, every effort should be made to (a) ensure the early conclusion of a peace agreement at the ongoing 7th Round of the Inter-Sudanese Peace Talks that opened in Abuja since 29 November 2005, (b) improve the security, humanitarian and human rights situation on the ground, and (c) address the crisis in the relations between Chad and Sudan ()'.

In een nadere uitwerking van het eerste hierboven geciteerde besluit verwelkomde de Raad voor Vrede en Veiligheid de verklaring van de voorzitter van de VN-Veiligheidsraad van 3 februari, met daarin het verzoek aan de Secretaris-Generaal om een begin te maken met 'contingency planning' inzake een reeks opties voor een mogelijke overgang van AMIS naar een VN-operatie. In dat verband nam de PSC ook kennis van de mededeling van de regering van de Soedanese regering dat Soedan bereid is in te stemmen met de ontplooiing van een VN-missie in Darfur op basis van het sluiten van een vredesregeling bij de onderhandelingen in Abuja.

Bovendien formuleerden de Afrikaanse staatsleiders nog een aantal elementen of overwegingen waarmee rekening moest worden gehouden bij de discussie over de overgang van AMIS naar een VN-operatie:

- De bereidheid van de regering van Soedan om in te stemmen met de stationering van de VN-operatie in Darfur.
- Het besluit over het mandaat en de omvang van welke toekomstige VN-missie ook dient mede te worden bepaald door de zich ontwikkelende situatie op de grond. Een succesvolle afronding van de vredesbesprekingen in Abuja en een 'significante

¹² Communique of the 46th meeting of the Peace and Security Council, Addis Ababa, Ethiopia, PSC/MIN/Comm.(XLVI), 10 March 2006.

¹³ Report of the Chairperson of the Commission pursuant to Paragraph 5 of the PSC Communique PSC/PR/COMM(XLV) of 12 January 2006 on the Situation in Darfur. PSC/MIN/2(XLVI), Peace and Security Council, 46th Meeting, Addis Ababa, 10 March 2006.

verbetering' van de veiligheids- en humanitaire situatie op grond dienen sleutelfactoren te zijn bij elk besluit van de Veiligheidsraad inzake het karakter van de peacekeeping-operatie in Darfur.

- Er dient aan het Afrikaanse karakter van de missie, met inbegrip van de samenstelling en het leiderschap, zoveel mogelijk te worden vastgehouden, om de samenwerking met alle partijen te verkrijgen.
- Er dient te worden vastgehouden aan de leidersrol van de Afrikaanse Unie bij het algehele vredesproces rond Darfur, ook bij de uitvoering van bestaande en toekomstige akkoorden tussen de partijen.
- Tijdens en na de overgang dienen consultaties door te gaan tussen de AU en de VN.

Terwijl dus enerzijds initiatieven werden genomen ter voorbereiding van het instellen van een VN-missie voor Darfur, was anderzijds het wachten op de uitkomst van het vredesoverleg in Abuja. Op 24 maart 2006 reageerde de Veiligheidsraad op de uitspraken van de AU met het aannemen van resolutie 1663.¹⁴ De Raad verzocht de Secretaris-Generaal om samen met de Afrikaanse Unie een begin te maken met 'de noodzakelijke voorbereidende planning voor de overgang van AMIS naar een operatie van de Verenigde Naties', met de bedoeling dat hij de Raad een maand later, op 24 april 2006, 'een reeks opties' zou voorleggen voor een VN-operatie in Darfur. De resolutie voorzag in de volgende paragraaf:

'[The Security Council] Requests that the Secretary-General, jointly with the African Union (...) expedite the necessary preparatory planning for transition of AMIS to a United Nations operation (...), and that the Secretary-General present to the Council by 24 April 2006 for its consideration a range of options for a United Nations operation in Darfur';

Deze deadline zou niet worden gehaald, o.a. omdat de regering in Khartoem geen visa wilde verlenen aan de leden van een VN-missie die zich ter plaatse wilden oriënteren op de situatie in het gebied. Ondertussen kwam begin mei, ondanks aanhoudende gevechten, dan eindelijk een vredesregeling tot stand voor Darfur. Het betrof evenwel een akkoord tussen de regering in Khartoum en slechts een van de rebellenbewegingen, de belangrijkste factie van de Sudan Liberation Army (SLA). Het akkoord voorzag in een raamwerk voor afspraken over de deling van de macht (met de invoering van een aparte bestuurlijke autoriteit voor de drie provincies van Darfur), over het delen van de economische welvaart (met een formule voor de overdracht van financiële middelen van Khartoum naar Darfur), over de veiligheid in het gebied, inclusief een staakt-het-vuren en een plan voor de ontwapening van de Janjaweed en andere bewapende militias, en over een politiek proces gericht op de bevordering van verzoening.¹⁵ Daarmee leek ook de weg vrij voor de komst van een VN-missie. De regering in Khartoum zei in Abuja in te stemmen met de komst van zo'n macht nu er een akkoord lag. Niettemin bestond er grote scepsis over de uitvoering van het akkoord, niet alleen omdat niet alle rebellengroepen meededen, maar ook omdat de uitvoering van het vredesakkoord voor Zuid-Soedan ook al zo moeizaam verliep, vooral door politieke onwil van de kant van de regering in Khartoum. Anderen wezen erop dat er nog altijd een formele instemming van Khartoem moest komen voor de ontplooiing van een VN-troepenmacht.

Met de aanvaarding van resolutie 1679 op 16 mei verwelkomde de Veiligheidsraad het success van de door de Afrikaanse Unie geleide 'Inter-Soedanese gesprekken over het conflict in Darfur'. Onder verwijzing naar Hoofdstuk VII van het VN-Handvest riep de Raad alle

¹⁴ S/RES/1663 (2006), 24 March 2006.

¹⁵ S/2006/591, 28 July 2006.

betrokken partijen op het eens te worden over de noodzakelijke vereisten voor de versterking van het vermogen van AMIS om de bepalingen inzake de veiligheid uit het vredesakkoord voor Darfur, met het oog op een vervolgmissie van de VN, 'af te dwingen'. Ook sprak de Raad zijn steun uit voor het besluit van de AU om, na ondertekening van het vredesakkoord, 'concrete stappen' te nemen gericht op de overgang van AMIS naar een VN-operatie. De Veiligheidsraad riep zelfs op tot een versnelling van de overgang. Tenslotte vroeg de Raad aan de Secretaris-Generaal om met aanbevelingen te komen met betrekking tot 'alle relevante aspecten van het mandaat' voor de VN-missie in Darfur.¹⁶ Toegespitst op de kwestie van de overgang van de AU-missie naar een VN-missie bevatte de resolutie de volgende relevante bepalingen:

'[The Security Council]

Determining that the situation in the Sudan continues to constitute a threat to international peace and security,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

2. Calls upon the African Union to agree with the United Nations, regional and international organizations, and Member States on requirements now necessary, in addition to those identified by the joint assessment mission of December 2005, to strengthen AMIS' capacity to enforce the security arrangements of the Darfur Peace Agreement with a view to a follow-on United Nations operation in Darfur;

3. Endorses the decision of the African Union Peace and Security Council in its communiqué of 15 May 2006 that, in view of the signing of the Darfur Peace Agreement, concrete steps should be taken to effect the transition from AMIS to a United Nations operation, (...), calls for the deployment of a joint African Union and United Nations technical assessment mission within one week of the adoption of this resolution;

5. Requests the Secretary-General to submit recommendations to the Council within one week of the return of the joint African Union and United Nations assessment mission on all relevant aspects of the mandate of the United Nations operation in Darfur, including force structure, additional force requirements, potential troop-contributing countries and a detailed financial evaluation of future costs.'

In een medio mei uitgebracht rapport van VN-Secretaris-Generaal Kofi Annan over de situatie in Darfur in de maanden april en mei herinnerde hij er nog eens aan dat ook in de slotfase van de onderhandelingen in Abuja 'all parties continued to engage in totally unacceptable levels of violence and despicable attacks against civilians, in breach of humanitarian law and earlier ceasefire commitments'.¹⁷ In dit verband onderscheidde hij een drietal prioriteiten: de versterking van AMIS, het voorkomen van een humanitaire catastrofe en de voorbereiding van een VN-operatie. De eerste prioriteit voor de internationale gemeenschap lag nu bij een versterking van AMIS, gericht op de tenuitvoerlegging van het vredesakkoord en het voorzien in 'echte veiligheid' voor de burgers. Annan dacht hierbij met name aan een uitbreiding van het aantal troepen en grotere logistieke en financiële steun. De tweede prioriteit had betrekking op de aanhoudende humanitaire crisis in Darfur, die grootschalige hulpverlening noodzakelijk maakte, ondanks alle mogelijke belemmeringen wat betreft de toegang, de kwetsbare veiligheidssituatie, sporadische gerichte aanvallen en administratieve obstakels, gericht op 'het overbruggen van het voedseltekort en het voorkomen van een catastrofale humanitaire crisis'. Als derde prioriteit benadrukte Annan het belang van het afronden van 'detailed planning proposals for a United Nations operation in

¹⁶ S/RES/1679 (2006)

¹⁷ Report of the Secretary-General on Darfur, S/2006/306, 19 May 2006.

Darfur'. Hij besloot tot het sturen van een gezamenlijke technische verkenningsmissie van de AU en de VN voor overleg met betrokken partijen ter plekke over hoe nu verder te gaan.

De door Annan geformuleerde prioriteiten zouden ook de leidraad vormen voor de verdere internationale besluitvorming in de fase na de ondertekening van het vredesakkoord. Begin juli besloot de Afrikaanse Unie op een topbijeenkomst in Banjul (Gambia) om haar missie in Darfur te verlengen tot het eind van het jaar. Onder die omstandigheden zou de VN dan in januari 2007 een troepenmacht moeten ontplooiën.

Begin augustus presenteerde Kofi Annan in een rapport aan de Veiligheidsraad zijn voorstellen voor een VN-vredesoperatie in Darfur. Hij schetste drie opties. Elke troepenmacht zou 'groot, mobiel en robuust' moeten zijn. Afhankelijk van de vereiste snelheid van de ontplooiing, het niveau van de 'troop density' en mobiliteit, maar ook van de risico's die worden genomen voor burgers en VN-personeel, deed Annan de aanbeveling dat de omvang van de troepenmachten zo'n 15.300, 17.300 of 18.600 man zou moeten zijn. De belangrijkste taak van de missie zou zich toespitsen op de bescherming van burgers, met name de grote aantallen ontheemden die in kampen leven, verdeeld over de drie provincies van Darfur. Annan drong er bij Khartoem op aan een VN-vredesmissie in Darfur te accepteren, met als argument dat de vrede in Zuid-Soedan anders in gevaar zou kunnen komen: 'Peace cannot take root in one part of the country, while another part remains chronically unstable and prone to extreme violence.'

Het grote probleem voor de komst van de blauwhelmen bleef ondertussen de onwil van het politieke establishment in Soedan, waaronder President al-Bashir en de regering in Khartoem, om in te stemmen met de komst van zo'n troepenmacht. In eerdere fasen had al-Bashir al gewaarschuwd dat de ontplooiing van VN-troepen tegen de wil van Soedan Darfur tot een kerkhof voor VN-militairen zou maken. Sindsdien herhaalde hij zijn afwijzing nog vele malen. In augustus 2006 verzette hij zich tegen een ontwerpresolutie van de Veiligheidsraad die voorzag in de stationering van een VN-troepenmacht in Darfur. Hij wees erop dat de overdracht van de missie van de AU naar de VN 'niet gesteund wordt door brede lagen van de bevolking van Soedan: 'Alle wetgevende, parlementaire en uitvoerende instellingen op alle niveaus, inclusief de regering van nationale eenheid, hebben in unanieme resoluties categorisch het proces van de overdracht verworpen.'¹⁸ Kort daarvoor had hij de Raad een brief geschreven over een nieuw Soedanees plan voor herstel van het normale leven en de bescherming van de burgerbevolking in Darfur.¹⁹

Juist dat voornemen had de alarmbellen intussen doen luiden. Tegen de achtergrond van aanhoudende vijandelijkheden, nieuwe golven van geweld tegen humanitaire hulpverleners, en een alsmaar verslechterende humanitaire situatie, werd van verschillende kanten gewaarschuwd voor een ophanden zijnd groot offensief van het Soedanees leger in Darfur. Kofi Annan waarschuwde dat Khartoum zou proberen het vredesakkoord met geweld uit te voeren, onder meer door een gedwongen terugkeer van honderdduizenden ontheemden naar hun woonplaats. Amnesty International waarschuwde voor een 'mensrechtencatastrofe' en

¹⁸ United Nations News Centre, 24 augustus 2006.

¹⁹ S/2006/665, 17 August 2006. Het plan voorzag in een aantal componenten voor het herstel van het normale leven in Darfur, zoals een humanitaire component, met inbegrip van kwesties als de ontheemden en de vrijwillige terugkeer, een component voor het opzetten van urgente wederopbouwprogramma's, een mensenrechten-component en een politieke component. Het belangrijkste onderdeel evenwel betrof de militaire en veiligheidscomponent, gericht op het onder controle brengen van de veiligheidssituatie, het bereiken van stabiliteit, de bescherming van burgers en de versterking van het rechtssysteem, aldus de tekst van het plan, zoals opgesteld door de regering van Soedan.

een 'schijnvertoning' in Darfur als Khartoem het eigen leger zou inzetten: 'Dezelfde soldaten die de vluchtelingen uit hun huizen en dorpen hebben gejaagd, zouden hen nu moeten beschermen'.²⁰ De Onder-Secretaris-Generaal voor Humanitaire Zaken Jan Egeland waarschuwde eveneens voor de geplande militaire campagne, die hij beschreef als een 'recept voor een ramp'. Hij sprak van een dramatische verslechtering van de mensenrechtensituatie sinds de ondertekening van het vredesakkoord, begin mei, die zou kunnen uitmonden in 'een catastrofe van ongekeende omvang' met mogelijk 'honderdduizenden doden' als de hulpverlening zou moeten worden afgeblazen.²¹ Hij wees erop dat een terugkeer naar een totale oorlog nabij leek.²²

Tegen deze achtergrond nam de Veiligheidsraad op 31 augustus een resolutie aan die voorzag in het sturen van een VN-troepenmacht van 20.000 man naar Darfur – zonder dat de regering van Soedan vooraf al had ingestemd met de komst van de missie. De traditie in VN-verband schrijft voor dat zonder zo'n instemming ('consent') er geen volkenrechtelijke basis is voor het sturen van militairen. De Veiligheidsraad was daar nu bewust van afgeweken in een poging de druk op Khartoum te vergroten. In een hoogst ongebruikelijke formulering 'nodigde' de Raad de regering in Khartoum 'uit' om 'in te stemmen' met de komst van UNMIS naar Darfur. Soedan wees de resolutie echter onmiddellijk af als 'illegaal'. Onder verwijzing naar Hoofdstuk VII van het VN-Handvest autoriseerde de Raad UNMIS om in Darfur 'alle noodzakelijke middelen' te gebruiken (diplomatiek jargon dat de militairen de juridische rugdekking geeft voor het gebruik van geweld) voor een aantal specifieke, expliciet genoemde doeleinden: ter bescherming van VN-personeel, om de bewegingsvrijheid van VN-personeel en humanitaire hulpverleners te verzekeren, om te voorkomen dat gewapende groeperingen de uitvoering van het vredesakkoord voor Darfur tegenhouden, om wapens in beslag te nemen en om burgers te beschermen die met fysiek geweld worden bedreigd. Daarmee kreeg deze operatie alle kenmerken van een VN-missie met een robuust peacekeeping mandaat, zoals de VN dat eerder had toegepast bij VN-missies in Afrika en de nieuwe UNIFIL-missie in Zuid-Libanon, enkele weken daarvoor. Tegelijkertijd bevatte het nieuwe mandaat voor UNMIS in Darfur ook een aantal typische klassieke peacekeeping taken ter ondersteuning van het vredesakkoord, zoals waarnemen, 'monitoren' en rapporteren. Ook had het mandaat betrekking op inspanningen om de veiligheidssituatie langs de grens van Soedan met Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek te verbeteren. De resolutie voorzag in een versterking van UNMIS in Darfur tot een omvang van ruim 17.000 man militair personeel en ruim 3000 man civiele politie. Voorts vroeg de Raad de Secretaris-Generaal om met een plan en een tijdschema te komen voor een overgang van de missie van de Afrikaanse Unie naar een VN-missie in Darfur, te beginnen vanaf 1 oktober en uiterlijk 31 december 2006 af te ronden.

Wat de positie van de nieuwe vredesoperatie betrof, voorzag resolutie 1706 in de volgende relevante paragrafen:

'[The Security Council],

- 1. Decides, without prejudice to its existing mandate and operations as provided for in resolution 1590 (2005) and in order to support the early and effective implementation of the Darfur Peace Agreement, that UNMIS' mandate shall be expanded as specified in paragraphs 8, 9 and 12 below, that it shall deploy to Darfur, and therefore invites

²⁰ NRC Handelsblad, 28 augustus 2006.

²¹ UN News Service, 28 August 2006.

²² NRC Handelsblad, 28 augustus en de Volkskrant 29 augustus 2006.

the consent of the Government of National Unity for this deployment, and urges Member States to provide the capability for an expeditious deployment;

- 3. Decides that UNMIS shall be strengthened by up to 17,300 military personnel and by an appropriate civilian component including up to 3,300 civilian police personnel;
- 5. Requests the Secretary-General to consult jointly with the African Union, in close and continuing consultation with the parties to the Darfur Peace Agreement, including the Government of National Unity, on a plan and timetable for transition from AMIS to a United Nations operation in Darfur; decides [] that UNMIS shall take over from AMIS responsibility for supporting the implementation of the Darfur Peace Agreement upon the expiration of AMIS' mandate but in any event no later than 31 December 2006;
- 6. Notes that the Status of Forces Agreement for UNMIS with the Sudan, as outlined in resolution 1590 (2005), shall apply to UNMIS' operations throughout the Sudan, including in Darfur;
- 8. Decides that the mandate of UNMIS in Darfur shall be to support implementation of the Darfur Peace Agreement of 5 May 2006 and the N'djamena Agreement on Humanitarian Cease-Fire on the Conflict in Darfur ("the Agreements"), including by performing the following tasks:
 - o To monitor and verify the implementation () of the Darfur Peace Agreement ();
 - o To observe and monitor movement of armed groups and redeployment of forces in areas of UNMIS deployment by ground and aerial means ();
 - o To investigate violations of the Agreements ();
 - o To maintain, in particular, a presence in key areas, such as buffer zones established pursuant to the Darfur Peace Agreement, areas inside internally displaced persons camps and demilitarized zones around and in internally displaced persons camps (); etc.
- 9. Decides further that the mandate of UNMIS in Darfur shall also include the following:
 - o To facilitate and coordinate () the voluntary return of refugees and internally displaced persons, and humanitarian assistance inter alia by helping to establish the necessary security conditions in Darfur;
 - o To contribute towards international efforts to protect, promote and monitor human rights in Darfur (); etc.
- 12. Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations:
 - o (a) Decides that UNMIS is authorized to use all necessary measures, in the areas of deployment of its forces and as it deems within its capabilities:
 - to protect United Nations personnel, facilities, installations and equipment, to ensure the security and freedom of movement of United Nations personnel, humanitarian workers, assessment and valuation commission personnel, to prevent disruption of the implementation of the Darfur Peace Agreement by armed groups, without prejudice to the responsibility of the Government of Sudan, to protect civilians under threat of physical violence,
 - in order to support early and effective implementation of the Darfur Peace Agreement, to prevent attacks and threats against civilians,
 - to seize or collect, as appropriate, arms or related material whose presence in Darfur is in violation of the Agreements () and to dispose of such arms and related material as appropriate;

- (b) Requests that the Secretary-General and the Governments of Chad and the Central African Republic conclude status-of-forces agreements as soon as possible ();²³

Met het besluit tot ontplooiing van een troepenmacht van de VN in Darfur zonder de formele instemming van de regering in Khartoum en de afwijzing van de resolutie door Soedan stonden beide partijen diametraal tegenover elkaar. Indien Khartoum de komst van de VN in Darfur bleef tegenhouden, en alles wees daar op, kon van de stationering van blauwhelmen geen sprake zijn. Bij een ontplooiing van de troepen zonder ‘consent’ van de regering van het ‘gastland’ zouden de VN-militairen in een complete oorlogssituatie geplaatst worden, met alle consequenties van dien. Geen troepenleverend land zou voor zo’n scenario te porren zijn. Het besluit van de regering van Soedan, vier dagen na de resolutie van de Veiligheidsraad, om ook een punt te zetten achter de aanwezigheid van de missie van de Afrikaanse Unie, zodra het mandaat eind september 2006 zou aflopen, zette de verhoudingen nog verder op scherp, en leek te wijzen op een complete impasse in het streven naar het zoeken naar een oplossing voor de situatie in Darfur.

Niettemin leidde verder diplomatieke overleg op 21 september tot een besluit van de Afrikaanse Unie om het mandaat van AMIS, dat 10 dagen later afliep, tot eind 2006 te verlengen – een besluit dat even later ook de instemming kreeg van de VN-Veiligheidsraad. Een voortzetting van de slecht uitgeruste en onderbemande AU-missie betekende overigens wel dat een verdere financiële bijdrage van de internationale gemeenschap onontbeerlijk was. De VN en de AU ondertekenden daartoe een ‘Memorandum of Understanding’ dat voorzag in een ‘light support package’ van 21 miljoen dollar voor de aanschaf van uitrusting en extra ondersteunend personeel. Het akkoord over de financiële steun aan AMIS maakte deel uit van een fase-gewijze hervorming van de missie, die uiteindelijk zou moeten uitmonden in de totstandkoming van een gemeenschappelijke ‘hybride’ missie van de AU en de VN, die de taken van AMIS zou moeten overnemen. Medio november bereikten de betrokken partijen ‘in beginsel’ overeenstemming over de oprichting van zo’n gemengde troepenmacht, hangende nadere afspraken, vooral op aandringen van Khartoum, over de omvang en het overwegend Afrikaanse karakter van de missie.²⁴ Uiteindelijk zou het tot kort voor Kerstmis duren voordat de regering van Soedan bevestigde te zullen instemmen met de stationering van de gemengde vredesmacht van de AU en de VN, ook al gaf Khartoum aan dat de omvang van de troepenmacht nog nader moest worden bepaald en dat het commando in handen vd AU zou moeten komen.

Met deze uitkomst leek de kou weliswaar uit de lucht, maar het zag er eind 2006 naar uit dat de Veiligheidsraad het initiatief voor een belangrijk deel aan de Soedanese regering had overgelaten. Van een volwaardige VN-missie van 20.000 man, conform de resolutie van eind augustus, was immers geen sprake. De VN zou slechts voor ‘technische ondersteuning’ zorgen en militaire en politieke expertise leveren, maar de AU zou de meeste troepen leveren, en de leiding in hand krijgen, conform de wens van President Bashir. Ondertussen bleef onduidelijk over wat voor soort mandaat en over welke bevoegdheden de gemengde missie zou gaan beschikken. Eind december werd de eerste groep VN-adviseurs naar Darfur gestuurd ter versterking van de AU-missie. De rest zou later komen.

Zo bleef alle ruimte voor scepsis over de effectiviteit van de in VN-verband gemaakte afspraken over een beeindiging van het conflict in Darfur. Ondanks de toegenomen druk op

²³ S/RES/1706, 31 August 2006.

²⁴ United Nations News Centre, 16 November 2006.

het bewind in Khartoum en de toenemende kritiek op het uitblijven van een daadkrachtige reactie van de kant van de internationale gemeenschap, inclusief vermaarde filmacteurs en sportlieden, kon ook Kofi Annan, bij zijn laatste rede als SGVN ter gelegenheid van de Dag van de mensenrechten, begin december, zijn teleurstelling over de opstelling van de lidstaten, in weerwil van reeks mooie woorden sinds de oprichting van de VN, maar moeilijk onderdrukken:

‘As you know, last year’s World Summit formally endorsed that momentous doctrine [of ‘Responsibility to Protect’] – which means, in essence, that respect for national sovereignty can no longer be used as an excuse for inaction in the face of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. Yet one year later, to judge by what is happening in Darfur, our performance has not improved much since the disasters of Bosnia and Rwanda. Sixty years after the liberation of the Nazi death camps, and 30 years after the Cambodian killing fields, the promise of ‘never again’ is ringing hollow.

The tragedy of Darfur has raged for over three years now, and still reports pour in of villages being destroyed by the hundred, and of the brutal treatment of civilians spreading into neighbouring countries. How can an international community which claims to uphold human rights allow this horror to continue?’.

En hij schuwde niet vervolgens de direct betrokkenen, zij het indirect, aan te wijzen:

‘There is more than enough blame to go around. It can be shared among those who value abstract notions of sovereignty more than the lives of real families, those whose reflex of solidarity puts them on the side of governments and not of peoples, and those who fear that action to stop the slaughter would jeopardize their commercial interests. The truth is, none of these arguments amount even to excuses, let alone justifications, for the shameful passivity of most governments. We have still not summoned up the collective sense of urgency that this issue requires.

Some governments have tried to win support in the global South by caricaturing responsibility to protect, as a conspiracy by imperialist power to take back the hard-won national sovereignty of formerly colonized peoples. This is utterly false.

We must do better. We must develop the responsibility to protect into a powerful international norm that is not only quoted but put into practice, whenever and wherever it is needed.

Above all we must not wait to take action until genocide is actually happening, by which time it is often too late to do anything effective about it. ()’²⁵

Hier heb ik niks meer aan toe te voegen; deze woorden spreken voor zichzelf.

²⁵ Statements Secretary-General Kofi A. Annan, Time Warner Center (US), 08 December 2006:
http://www.un.org/News/ossg/sg/stories/statements_full.asp?statID=39