

Ko Colijn

De goede gesel van oorlog ?

De belangrijkste opdracht van de VN, na de Tweede Wereldoorlog bij de start plechtig vastgelegd in het Handvest, is nog altijd ‘om de wereld van de gesel van oorlog te verlossen’. Oorlog is niet goed.

Daar denkt de wereld soms anders over. De ene gesel is de andere niet, en we proberen er honderd etiketten op te plakken om geweld van geweld te onderscheiden. Er zijn sinds 1945 tientallen ‘oorlogen’ gevoerd die niet uit gerechtvaardigde zelfverdediging voortvloeiden of op VN-resoluties waren gebaseerd. Koloniale oorlogen, burgeroorlogen, bevrijdingsoorlogen, humanitaire interventies, politionele acties, offensieve militaire operaties, er viel altijd wel een verbale mouw aan te passen, maar de legitimiteit was lang niet altijd zonneklaar. De tien meest oorlogvoerende landen hebben bij elkaar sinds 1945 duizend jaar oorlog gevoerd, dus je zou de missie van de VN niet echt geslaagd kunnen noemen.

Op 19 maart 2011 machtigde de VN-Veiligheidsraad de internationale gemeenschap voor de verandering wel tot een rechtvaardige oorlog – althans een gewapend ingrijpen. De beslissing om de Libische burgerbevolking te beschermen tegen het eigen regime was dan nog wel geen machtiging tot regime change, resolutie 1973 autoriseerde de lidstaten wel om “alle noodzakelijke maatregelen te nemen (...) om met aanvallen bedreigde burgers en bevolkte gebieden in Libië (...) te beschermen”.

Carte blanche, zo lijkt het, al was de dictator i.c. dus niet persoonlijk op de korrel genomen en was ook het optreden van een buitenlandse bezettingsmacht uitdrukkelijk uitgesloten.

Voorstanders van de ingreep juichten de resolutie toe als een doorbraak. De weg naar goede oorlog via de *responsibility to protect* was nu dan toch eindelijk ingeslagen, de vlag kon uit. Columnist Nicholas Kristov van de New York Times schreef dat het ‘*fledgling concept*’ nu eindelijk tanden had gekregen. De Franse filosoof Bernard Henry-Lévy, de belangrijkste inspirator van de president Nicolas Sarkozy, ging in zijn euforie nog een

stap verder en zei dat de R2P nu niet alleen een begaanbare weg, maar een ‘plicht tot interventie’ was geworden. Ik zou in mijn bijdrage aan de bundel voor Jan Geert Siccama, van wie ik vermoed dat hij net als de VN zelf ruim 66 jaar heeft geworsteld met de paradox van ‘de goede oorlog’, verslag willen doen van de zoektocht die volgens sommigen op 19 maart tot die doorbraak leidde, maar die volgens anderen nog lang niet afgerond is en met de Libië zelfs een stap terug heeft moeten incasseren. *Financial Times* columnist Gideon Rachman heeft zijn scepsis en vindt – nog afgezien van het resultaat van de interventie in Libië, dat we op het moment van schrijven niet kennen – de resolutie eerder een ‘*last hurrah for liberal interventionism*’ dan ‘*new dawn*’, en wijst ons op het omineuze feit dat de BRIC-machten van de toekomst – allen voor het eerst verenigd in de Veiligheidsraad – zich eendrachtig van stemming onthielden. Dat de supermacht die verondersteld wordt terug te treden, de Verenigde Staten, daarbij ook nog eens afstand neemt van volledige deelname aan die ‘plicht tot interventie’ wettigt inderdaad de vraag of wij Jan Geert, en al die anderen die ongeveer even oud als de VN zijn, nu met een gerust hart met pensioen kunnen laten gaan...

Ik put uit bestaande journalistieke stukken die op zeer verschillende momenten zijn geschreven. Ze zijn enigszins bewerkt om de onvermijdelijke hiaten tussen de kennis-van-toen en de-kennis-van-nu, twee haast beladen begrippen in de Nederlandse politieke discussie over inzet van de krijgsmacht, zoveel mogelijk te reduceren. Maar óók om ze niet te laten verdwijnen, omdat er in 2001 anders over de R2P werd gedacht dan in 2005, 2007 en 2011 – en ik tast als iedereen in het duister naar de redenen waarom. Ik ben geen jurist en dat zal me opbreken. Ooit – in het debat over de controversiële leverantie van onderzeeboten door Nederland aan het eiland Taiwan begin jaren ’80 – wierp de Nederlandse premier het argument in de strijd dat zijn discipline (het recht) de ‘koningin der wetenschappen’ was en het laatste woord moest spreken. Op zichzelf was dat trouwens ook ironisch genoeg weinig meer dan een machtswoord, en de constructieve spanning tussen recht en politiek is boven het slagveld altijd blijven bestaan. Als LIB-er heb ik oog voor de interactie tussen internationale politiek en internationaal recht, roep geen koninginnen uit, maar ben vooral gefascineerd door de spanning. Die moet er blijven, laat ze elkaar op de proef stellen. Ik waag me aan het oordeel dat het niet louter het juridische debat is dat de bandbreedte van ‘de goede

oorlog' bepaalt. Wat goed en slecht is in de internationale politiek wordt ook bepaald door een bredere gedachtenconjunctuur waarin filosofische, machtspolitieke, historische en nog andere legitimeitscriteria een rol spelen. De verhouding tussen internationale politiek en internationaal recht is even intrigerend als lastig. Talloos zijn de voorbeelden waarin beide niet geheel congrueren, en niet slechts onverzoenlijk schijnen door een tijdelijk verschil in ontwikkeling. Was het maar zo tijdelijk en eenvoudig! Ook blijvende dilemma's zijn in het spel: variaties op het bekende voorbeeld van de politie die soms door rood licht moet kunnen rijden, die boeven met boeven wenst te vangen, of die met een wilde achtervolging van een verdachte crimineel ook levens van onschuldigen in gevaar brengt. Mag dat, moet dat? Had de VS toestemming en zelfs medewerking aan de Pakistaanse regering moeten vragen om Osama Bin Laden uit te schakelen, had hij geëxecuteerd mogen worden of had hij recht gehad op een eerlijk proces?

Cause célèbre in de recente Nederlandse discussie was de aantekening die commissielid-Van Walsum in 2010 maakte bij de beoordeling van de politieke steun die Nederland gaf aan de onrechtmatige interventie in Irak. Ook hier rees de vraag: heeft het volkenrecht onder alle omstandigheden het laatste woord? Of mag de internationale politiek het recht soms afsnijden? De politie en de brandweer mogen in noodgevallen door rood licht rijden om de patiënt te redden. Als de patiënt het volkenrecht zelf is lijkt dat zelfs helemaal plausibel, maar dan is het dubbel oppassen omdat het een aantrekkelijk gelegenheidsargument zou kunnen zijn. Condoleezza Rice vond dat de VS in 2003 door rood licht mochten rijden om het gezag van de Veiligheidsraad te redden. Heel '*smart, politically*', verklaarde hoofdwapeninspecteur Hans Blix tegenover de commissie-Davids. De commissie-Davids zelf concludeert dat die vlieger in het geval-Irak in elk geval niet opging. Nu niet, toen niet. Het commissielid-Van Walsum kreeg ruimte voor een ander standpunt. 'Volgens hem dient een verantwoordelijke regering zich niet alleen door de regels van het volkenrecht, maar ook door eisen van de internationale politiek te laten leiden. Als de twee met elkaar in botsing komen ontstaat een dilemma, maar geen regering zal accepteren dat haar vitale politieke doelstellingen onder alle omstandigheden voor het volkenrecht moeten wijken'. Als Irak bijvoorbeeld, na het instorten van het sanctieregime wèl weer over oliedollars had beschikt en zijn kernwapenprogramma had laten

doorstarten, zou dat tot een nucleaire kettingreactie in de regio hebben geleid. Het is denkbaar dat het volkenrecht dan (nog) geen preventieve interventie zou toestaan, aldus Van Walsum, maar de politiek zou niet kunnen wachten.

De voorbeelden, waarin de politiek oordeelde dat niet kon worden gewacht op het recht, liggen voor het opscheppen. Stuk voor stuk nood-breekt-wet-redeneringen zijn het, glad-ijs-constructies natuurlijk, overal duikt het woord 'zonodig' er in op en dan weet je dat rood licht weer eens tot groen wordt verklaard.

Zo wachtte Bush niet op toestemming van de Veiligheidsraad toen hij in 2003 besloot om Irak aan te vallen. Volgens Sarah Palin was de oorlog tegen Irak zelfs een Oorlog in naam van God, waarmee ze de rechtvaardigheidsleer van Al Qaida akelig dicht nadert. *Zonodig* als de seculiere vertaling van God.

En zo besloot Israël in 1981 de kerncentrale Osirak te bombarderen en herhaalde het dat kunstje tegen een verdacht Syrisch bouwwerk in Al Kibar in 2007.

Zo besloot de Navo in 1999 om zonder toestemming van de Veiligheidsraad de provincie Kosovo te verlossen van Milosevic' repressie en zuiveringen, en ontzagen Navo-vliegtuigen ook geen doelen in Servië zelf.

En zo besloot president Obama bij zijn aantreden dat Amerikanen preventieve aanvallen zouden uitvoeren op Pakistaans grondgebied vanuit buurland Afghanistan en die 'zonodig' te zullen herhalen.

Naast de school die vindt dat er *altijd* gevallen zullen zijn waarin politiek prevaleert boven recht, doctrinair zelfs, zie ik twee andere betogen. Eén is niet doctrinair, maar is op doelrationele gronden voor het primaat van de politiek. Ze is niet zozeer relevant voor het beginnen van (de goede) oorlog, als wel voor de goede afwikkeling ervan. Als het vasthouden aan het (straf-)recht verzoening en helen van oorlogswonden in de weg staat, moet men niet al te principiëel zijn en het laatste proces soms voorrang geven. In een vurig artikel keerde Henry Kissinger zich zomer 2001 in het blad *Foreign Affairs* tegen de doctrine van de *universele jurisdictie*. Dat is de school die vindt dat sommige misdrijven zo ernstig zijn dat de daders nergens en nooit veilig mogen zijn. Ze moeten altijd en overal ter wereld kunnen worden vervolgd. In minder dan tien jaar, schreef Kissinger, is een ongekende beweging ontstaan die de internationale politiek ondergeschikt

maakt aan gerechtelijke procedures. 'Buitengewoon snel, zonder systematische discussie en voor een deel te wijten aan de intimiderende passie van haar aanhangers'. Aanleiding voor Kissinger's waarschuwing was de actie van de Spaanse onderzoeksrechter Baltasar Garzon, die de oude Chileense dictator Augusto Pinochet alsnog voor de rechter wilde slepen. Niet dat flagrante schendingen van de mensenrechten niet vervolgd mogen worden, maar dan hoogstens in het land waar die misdrijven zelf waren begaan. Edoch, aldus Kissinger's redenering, sommige van die landen hadden er nu eenmaal voor gekozen om de weg naar democratie te plaveien met verzoening en amnestie. Dat was in Chili ook gebeurd. Dan was het toch niet aan ongekozen rechters in verre derde landen om in zulke precaire processen te gaan roeren en oude wonden open te rijten?

Deze bijdrage gaat over de derde discussie tussen politiek en recht, die waarmee dit stuk begon. Het betreft de discussie die niet het doctrinaire of pragmatische primaat van een van beide adresseert, niet de onderlinge hiërarchie, maar juist de aansluiting tussen beide. Hoe kruipt het recht geleidelijk toe naar politieke opvattingen over de goede oorlog?

(naar: *Vrij Nederland*, 24 september 2005) De VN- top van regeringsleiders in New York, september 2005, kon geen groot succes worden genoemd. Tegen alle hoop in, bood ze geen overeenstemming over de bestrijding van het terrorisme, over de wenselijkheid van een 0,7 procentnorm voor ontwikkelingshulp, over een hervorming van de Veiligheidsraad, repte de slotverklaring met geen woord over ontwapening en de verspreiding van massavernietigingswapens: de VN-top was volgens Kofi Annan in sommige opzichtend 'beschamend'. Zo erg was het, dat het enige succes over het hoofd werd gezien. De stille revolutie achter de *responsibility to protect*.

Het lijkt de naam van een vlekkenovenaar, en in zekere zin is het dat ook. R2P is de formule voor een nieuw reinigingsmiddel in de internationale politiek. Een middel om schandvlekken te wissen, maar liever nog te voorkomen. Het is de sms-taal voor *responsibility to protect*, de verantwoordelijkheid die de wereldgemeenschap krijgt toebedeeld om in te grijpen als tirannen zich te buiten gaan aan volkenmoord, etnische schoonmaak en misdrijven tegen de menselijkheid.

Was het een fluwelen inbraak in het systeem dat nationale soevereiniteit heilig verklaart, of was het de bijl worden waarmee president Bush jr. zich een weg naar preventieve regime changes zou hakken? Dat laatste was niet de bedoeling, maar tussen al het geweeklaag over de bijna mislukte VN-top in New York, was de verrassend algemene aanvaarding van R2P een succes dat totaal over het hoofd is gezien.

Onverdiend, want het zou nog wel eens de omwenteling van de 21^{ste} eeuw kunnen blijken. Sinds de Westfaalse vrede van 1648 is inmenging in elkaars binnenlandse aangelegenheden taboe, een pijnlijk bijverschijnsel van het leerstuk der zelfbeschikking dat erkende staten nu eenmaal genieten. Ook slechteriken konden dus schuilen onder die paraplu van soevereiniteit. Soevereiniteit was bijna synoniem met immuniteit. Toegegeven, in de praktijk viel het met die bescherming natuurlijk wel mee. Op papier waren alle staten gelijk, maar sommige waren gelijkter dan andere en dan was een goede of slechte reden om bij buurman in te grijpen toch al gauw gevonden. En laten we ook niet vergeten dat er ook uitzonderingen waren op het non-interventiebeginsel. Zelfverdediging mág, maar dan is er eigenlijk al geen sprake meer van ‘ingrijpen’. De politieke pijngrens ligt bij het moment waarop: preventieve zelfverdediging gaat naar beschaafde opvattingen te ver (Bush tegen Irak), maar jezelf verdedigen nadat je bedreigd of aangevallen bent is uiteraard wel toegestaan. Een tweede uitzondering doet zich voor als met uitdrukkelijke toestemming van de Verenigde Naties een dictator wordt aangepakt, die er in eigen land een bende van maakt.

Maar dat laatste ligt heel gevoelig. De Veiligheidsraad van de VN bereikte in de afgelopen jaren zelden de vereiste meerderheid –en in elk geval geen veto als het om de vijf permanente leden van de raad ging- voor gewapende interventie en zo konden genocide en oorlogsmisdaden blijven plaatsvinden zonder dat er iets gebeurde. Voor 1989 werd die verlamming toegeschreven aan de rivaliteit tussen de VS en de Sovjetunie, die elkaar in de Koude Oorlog op elk punt dwars zaten. Elk voorstel om in een barbaars land in te grijpen ketste af op elkaars veto, menig voorstel daartoe droeg trouwens ook de geur van ideologisch eigenbelang. Maar na de Koude Oorlog werd het nauwelijks beter. De oorlog in de Balkan (1992-1995) kostte 200.000 mensen het leven en er werden twee miljoen mensen van huis en haard

verdreven. De VN wist door een veel te slap mandaat het exces van Srebrenica niet te voorkomen, stond erbij en keek ernaar.

De Canadese generaal Romeo Dallaire, commandant van een kleine vredesmacht in Rwanda, zag in 1994 hoe in dat land een genocide werd voorbereid tegen het Tutsi-volk. Hij vroeg het VN-hoofdkwartier in New York om toestemming om dat te voorkomen. Als hij een paar wapenopslagplaatsen zou mogen ontmantelen, zou hij de plannen van de Hutu-leiders vrij gemakkelijk kunnen verijdelen. Dat werd hem verboden door secretaris-generaal Boutros Ghali: preventief ingrijpen met geweld zat niet in zijn mandaat en Kofi Annan kon naderhand weinig anders doen dan er zijn excuses voor aanbieden. Maar toen waren al honderdduizenden Tutsi's afgeslacht.

En nog had de wereld er niets van geleerd. In Kosovo dreigde zich eind jaren negentig een etnische ramp te voltrekken, toen de Servische president Milosevic de Albanees-Kosovaarse meerderheid duidelijk wilde maken dat de verloren Slag bij het Merelveld van 1389 nog altijd moest worden gewroken. De Navo greep met geweld in, maar niet nadat in de Veiligheidsraad manifest was geworden dat China en Rusland vierkant tegen ingrijpen waren en de volkenrechtelijke dekking dus mankeerde. En sinds 2004 houden Arabische militieën met een goedkeurende knipoog van de Soedanese regering huis onder de bevolking van Darfur. Honderdduizenden niet-Arabische Soedanezen vonden al de dood, nog meer zijn op de vlucht, maar de Veiligheidsraad slaagde er niet in om van 'genocide' te spreken. Alleen het g-woord zou de weg naar gewapende interventie openen. Het is gemakkelijk om de VN de schuld te geven van al deze onmacht, sommigen wijzen naar 'de internationale gemeenschap', maar het is de schande van de nationale lidstaten zelf die er het belang niet van inzien om de tirannen en hun slachtpartijen te voorkomen.

In 1999 vroeg Kofi Annan zijn eigen VN om een oplossing voor dit voortdurende falen. Canada pakte de uitnodiging een jaar later op met het instellen van de ICISS. Een lettercombinatie die stond voor een commissie die zich over de moeizame verhouding tussen *interventie* en de *soevereiniteit van staten* zou buigen. De commissie werd geleid door een van de meest onderschatte lobbyisten uit de internationale politiek, Gareth Evans. Hij was ooit minister van buitenlandse zaken van Australië, en

werd president van de zeer invloedrijke International Crisis Group, een respectabele denktank in Brussel. Evans werd bijgestaan door de Algerijnse diplomaat Mohammed Sahnoun, die speciaal VN-adviseur voor Afrika was geweest en als vredesgezant van de VN middenin de tragedies van Somalië, Rwanda, Ethiopië en Soedan had gezeten. Een goed jaar later, in december 2001, was het rapport van de ICISS klaar. Het was een document van vernuft, verbale fijnzinnigheid en, naar in 2005 bleek, het bood een sleutel naar een onmogelijk geachte doorbraak. In het taboe op militaire interventie, zelfs in de preventieve variant, werd een bresje geslagen. De weg zou nog lang zijn en bezaaid met hindernissen, maar tussen alle ellende van die laatste week in september 2005 was het een fakkel van vakmanschap en hoop. Want het idee, de R2P, bleek temidden van besluiteloosheid zowaar het enige dat goedkeuring kon wegdragen van de 191 kibbelende staten en 151 premiers en staatshoofden.

Waarin school het vernuft van Evans c.s.? Om te beginnen begreep de commissie dat de internationale discussie op een paar punten totaal was vastgelopen in oude concepten. Voorvechters van *regime change* hadden in de jaren negentig gehamerd op een nakend 'recht op interventie'. Maar het volkenrecht was taai en gaf niet zo gemakkelijk mee. Dat was, behalve het dubieuze verzet van dictators tegen die rekkelijke opvatting, ook het belangrijkste argument van de tegenstanders die zich vastbeten in het Handvest van de Verenigde Naties, dat vooral over de veiligheid van *staten* ging. Die woog, helaas misschien maar niets aan te doen, nu eenmaal zwaarder dan de veiligheid van mensen, lees: onderdanen. De commissie-Evans hanteerde voorzichtig een begrip dat in Canada al langer school maakte, *human security*, en baande daarmee de weg voor een tweeledige betekenis van het begrip veiligheid. Veiligheid ging natuurlijk nog steeds over staten, maar zou voortaan ook over onderdanen moeten gaan. En op het 'recht op interventie' pasten Evans c.s. een fraaie diplomatieke truc toe, die bekend staat als *reframing*. Iets platter gezegd: oude wijn in nieuwe zakken, misschien aangelengd met een beetje met moderne ethiek. De Wit-Rusland en Zimbabwe mochten zich misschien nog wel vastbijten in het aloude non-interventiebeginsel en volhouden dat andere staten geen recht op interventie hebben, maar daar moest wel tegenover staan dat zij verantwoordelijk zouden mogen worden gehouden voor de veiligheid van hun eigen onderdanen. Zouden ze die aan de laars lappen, denk aan gruwelijke casus als Srebrenica of Rwanda, dan verdampt hun

verantwoordelijkheid niet zomaar in het volkenrechtelijke niets maar transfereert naar de internationale gemeenschap. De gemeenschap heeft dus geen recht op interventie, maar zou volgens de doctrine voortaan dus wel verantwoordelijkheid zijn voor de veiligheid. (Opgave voor de pensionado: zoek de politieke verschillen).

Volgende probleem was het woord 'humanitaire interventie'. Een term waar niet alleen tirannen, maar ook sommige hulporganisaties niet op zaten te wachten. Wat de laatsten betreft is het zelfs een contradictio in terminis, want interventie klinkt al gauw militair en de strekking van het woord humanitair is dat zeker niet. Humanitaire organisaties willen niet graag met legergroen geassocieerd worden. De commissie kwam ook hier, al reframend, op het beter klinkende begrip 'protectie'. Exit het recht op de humanitaire interventie, de *responsibility to protect* was geboren!

De make-over van het heilige begrip soevereiniteit was daarmee tamelijk extreem. Maar de commissie-Evans schoot niet door. Het zou ook unfair zijn om haar slechts de gave van retorische acrobatiek toe te dichten. Haar aanbevelingen waren redelijk, gematigd en toch politiek grensverleggend.

De principiële grens tussen niet-ingrijpen en wel-ingrijpen was overschreden, maar bij wie zou nu de beslissing tot een gewapend ingrijpen moeten liggen, en waar lag de grens in de praktijk? Hier hield zij vast aan het beginsel dat 'er geen betere instantie' dan de Veiligheidsraad is. Een slimme formulering, want dat sloot alternatieven niet uit. Als een lid van de Veiligheidsraad zijn veto over bijvoorbeeld het sturen van een vredesmacht naar Soedan uitspreekt, dan zou dat land maar eens moeten uitleggen welk vitaal nationaal belang zich daartegen verzette. Gewoon nee zeggen, zoals Rusland of China in het geval van Kosovo deden, is er dus niet bij. En als het besluit het dan toch niet haalt in de Veiligheidsraad, dan zou het niet op voorhand uit te sluiten zijn als het op basis van een meerderheid van de Algemene Vergadering van de VN, of door een besluit van een regionale organisatie zoals de NAVO of de EU zou gebeuren. Die moet dan wel achteraf nog proberen de toestemming te krijgen van de VN, maar dan is de tirannie tenminste al gestuit. De commissie constateerde droog dat tenslotte ook nog unilateraal ingrijpen door een of meer landen zou kunnen plaatsvinden. Dat zou geen schoonheidsprijs verdienen, maar als het op een verantwoorde manier

gebeurt is het beter dan helemaal niets. Deze meest gevoelige optie werd niet gepresenteerd als een voorstel van de commissie-Evans, maar 'het gebeurt', zo merkte zij op, en dan heeft de VN het wel zelf zover laten komen. De woordkeus en gekozen volgorde van de commissie-Evans was eenvoudig en slim, want wie kon daar nu tegen zijn?

Weinigen, zodat het zelfs nauwelijks opviel dat de stille revolutie zelfs ook nog een paar uitbreidingen van het oude recht op interventie inhield. Want als het aan de commissie-Evans lag, zou het bij R2P om een drieslag gaan: de verantwoordelijkheid om schanddadens te voorkomen, de verantwoordelijkheid om erop te reageren en de verantwoordelijkheid om landen of bevolkingen na de tirannie wederop te bouwen. Een vergaande verantwoordelijkheid dus, met zelfs de mogelijkheid om voorkomend, dus preventief in te grijpen als alle andere middelen falen. *Last but not least* zou dat ingrijpen zich niet alleen beperken tot het duidelijke geval van genocide, etnische zuivering en misdaden tegen de menselijkheid, maar Evans c.s. zagen ook een grond voor ingrijpen tegen staten die ineensstorten en waar burgeroorlog en massale hongersnood uitbreken, in het geval dat regeringen daar niets tegen doen.

Zonder expliciet alle gedachten van de commissie over te nemen omarmde Kofi Annan het idee van de *responsibility to protect* meteen en gaf hij het een plaats in het hervormingspakket waarover de wereldleiders zich in september 2005 bogen. En toegegeven, zonder dat dezen zich vastpinden op de uitgewerkte gedachten van de R2P van de commissie-Evans, namen zij de nieuwe vlekken tovenaars onbekommerd over. Niet omdat ze niet goed hebben opgelet, want de Mugabes en de Loekashenko's zien de bui wel degelijk al hangen. Niet verwonderlijk zijn zij in het kamp van de niet-inmengingsprotagonisten te vinden. Dictators opkomend voor het oude internationale recht! Er zal ongetwijfeld nog gesleuteld worden aan de R2P, maar de norm was bijgesteld. Dat is een stille revolutie, naar de maatstaven van de wereldpolitiek. En Kofi Annan begreep dat terdege. Tussen alle slappe resultaten en geschrapte passages door hield hij het hoogste gehoor van de aarde in september 2005 voor dat ze voor één succes hadden gezorgd. Nooit meer Srebrenica. "*Your Excellencies, you will be pledged to act if another Rwanda looms*".

Twee jaar na mijn (naïeve?) begroeting van wat in 2005 een doorbraak in de VN leek te zijn, was er politiek weinig schot gekomen in de discussie over mogen-interveniëren of niet. Mijn onbewezen vermoeden is dat zulks niet zozeer lag aan juridische spijtoptantie, als wel aan de groeiende weerzin tegen het politieke unilateralisme van de regering-Bush en frustratie over het bereikte resultaat in Irak en Afghanistan. Zowel in Irak als in Afghanistan werd de wanprestatie van de VS met groeiende zorg en ergernis gadeslagen. Ook in Nederland werd de vraag ‘waar zijn we eigenlijk mee bezig’ steeds dringender gesteld: in de vorm van herhaalde eisen tot verantwoording voor de politieke steun die de Nederlandse regering aan Operation Iraqi Freedom had verleend, debatten over deelname aan de ‘bezetting’ of stabilisatiemacht in Al Muthanna, en over bijdragen van Nederlandse krijgsmacht aan Enduring Freedom en ISAF in Afghanistan. Irak was rond 2007 een gewelddadig podium waarop het onvermogen (of de onwil?) werd geëtaleerd van het machtigste land om aan één van de nazorgplichten na een interventie te voldoen. Weliswaar waren de niet aangetroffen massavernietigingswapens de voornaamste reden tot interventie geweest, nadat dat pijnlijke feit zich steeds meer manifesteerde verschoof de ex post legitimatie naar het excuus dat Irak en de rest van de wereld hoe dan ook toch beter af waren zonder de dictator dan met, waarmee Irak de facto geleidelijk een regime casus met een hoog responsibility-to-protect gehalte werd. En dreigde het Irakdrama zich niet te herhalen in de oorlog in Afghanistan? De roep om verantwoording werd steeds sterker, interventie werd een beladen woord, en het politieke klimaat ten gunste van *elke vorm* van interventionisme verslechterde allengs. In de loop van 2007 werd de behoefte aan een ‘rethink’ van de goede oorlog steeds groter. Ja, ook wie als journalist of deskundige ooit voorzichtig een lans voor het interventionisme had gebroken moest zich verantwoorden.....

(naar *Vrij Nederland* 14 september 2007) Iedereen mag bij de komst van de **r** in de maand het zijne denken, mijn beroepsdeformatie bracht me in combinatie met de actualiteit bij responsibility. Het begrip is enige jaren jaar geleden toegevoegd aan het Groot Woordenboek van de Veiligheid, gelanceerd als de nieuwe sleutel tot het oplossen van ‘onmogelijke’ wereldproblemen. Toevallig zitten we op dit moment in ten minste drie van die problemen, moeten er cruciale besluiten over worden genomen, zijn er

gemakkelijk verschillen tussen die drie kwesties aan te wijzen maar hebben zij ten minste met elkaar gemeen dat ze regeringen en publiek tot een verlamdende worsteling lijken te brengen. Om welke kwesties gaat het? Als altijd wordt in september 9/11 herdacht en is de interventie in Afghanistan, die vijf jaar na dato onverwacht weer in een buigen-of-barsten-oorlog terecht is gekomen, ook in Nederland een hot item door de vraag of verlenging van de missie-Uruzgan is gewenst. De tweede kwestie is Irak: hoe moet dat drama aflopen en zal Amerika beslissen om door te vechten of om de aftocht voor te bereiden? In Nederland bleef de kwestie-Irak nasmeulen als een verdacht pakketje, dat het vierde kabinet-Balkenende lange tijd niet durfde aan te raken. Al die tijd wist niemand of het een lege doos was, of een tijdbom, maar voor spanning zorgde het wel. En de derde kwestie was/is Darfur, waar de internationale gemeenschap tergend langzaam heeft onderkend dat zich daar al een paar jaar een genocide voltrekt. Ze wist in de zomer van 2007 eindelijk een mandaat voor interventie te formuleren, maar vervolgens moesten er nog wel de soldaten en (twee dozijn!) helikopters voor moeten worden gevonden om nog iets van de situatie te redden.

Je zou er Iran of Noord-Korea nog aan kunnen toevoegen, maar dat zijn kwesties waar het oude instrumentarium van de internationale politiek – dreigen, afschrikken, onderhandelen, straffen en belonen – nog worden gehanteerd, een interventie wordt in deze gevallen niet overwogen. Wat Afghanistan, Irak en Soedan apart maakt is dat het landen zijn waar een binnenlandse oorlog woedt, waar een regering zelf meevecht of juist niet bij machte (of van zins is) is om het geweld te stoppen, en waar bijgevolg generaties opgroeien die niet meer weten wat orde, veiligheid en recht inhouden.

Het lijkt geen twijfel dat de grote mogendheden medeverantwoordelijk zijn voor de ellende in deze landen. Afghanistan werd de springplank voor Al Qaida en de Taliban door zorgeloosheid van de landen die er onbeheerd de wapens en strijders achterlieten nadat de Sovjettroepen eind jaren '80 waren verslagen. Irak was een schurkenstaat, maar de manier waarop Bush daar een eind aan probeerde te maken werd een fiasco – ook voor hemzelf. Soedan is een miserabel bewijs van grote-mogendheden-opportunisme, zolang het om puur humanitaire redenen gaat lijkt niemand genoeg zin te hebben om er in te grijpen. Er moet misschien meer op het spel staan: olie, terreurdreiging, of ontwrichtende vluchtelingenstromen.

Maar laten we even afzien van die onaangename betrokkenheid, de verschillende oorzaken achter deze etterende conflicten en de valse en werkelijke redenen die partijen hadden om zich ermee te bemoeien, of om toevallig de andere kan te op te kijken. Het leidt allemaal niet af van het echte dilemma waar de internationale politiek aan het begin van de 21^{ste} eeuw mee worstelt: hoe ver gaat tegenwoordig het recht op gewapend ingrijpen? Die vraag abstraheert van de aanleiding die in elke kwestie verschillend is: stond een land op het punt massavernietigingswapens te verwerven, moordt het regime moedwillig een deel van zijn eigen bevolking uit, is het door interne chaos of moedwillige laksheid een vrijhaven voor Al Qaida of ander gespuis waardoor het de vrede in andere landen bedreigt?

De wereld van dertig jaar geleden had een overzichtelijk antwoord op de vraag wanneer er van buitenaf gewapenderhand mocht worden opgetreden. Het standaardantwoord was *niet*, tenzij je zelf werd aangevallen door zo'n land. Het recht op zelfverdediging is onbetwist, al wordt tegenwoordig wel gekibbeld over de vraag of je eerst moet wachten tot je werkelijk aangevallen wordt, pas in actie mag komen als je de aanval letterlijk ziet aankomen, dan wel dat je uit voorzorg alvast mag beginnen met de vergelding (die die benaming eigenlijk niet verdient zolang de aanleiding nog moet plaatsvinden). Een tweede uitzondering is dat de Veiligheidsraad van de VN toestemming kan geven voor een gewapend ingrijpen, tegen de zin van het land dat daarvan het slachtoffer is. Wat ook de grondoorzaak is, het criterium is dat het land het zó bont maakt dat er sprake is van een gevaar voor de internationale vrede en veiligheid. De gedachte hierachter is steeds dat de soevereiniteit van elk land heilig en onschendbaar is verklaard. Ingrijpen in de interne aangelegenheden is verboden, er mag alleen worden opgetreden als de omgeving er last van heeft. Een handzaam principe, dat veel problemen sinds het sluiten van de Westfaalse vrede (en het heilig verklaren van de nationale staat) heeft voorkomen door ze eenvoudig niet te willen zien. Een fascinerende paradox: interventie in een ordeloos land wordt buiten de orde verklaard, ter wille van de orde.

Zonder dat zich een ware revolutie heeft voorgedaan, kun je wel zeggen dat het niet-inmengingsprincipe nu onder druk staat. Is het niet-inmengingsbeginsel niet een te gemakkelijk excuus voor niets doen als een dictator massamoorden pleegt of als een staat volkomen faalt? Ja, zeggen velen, ook al is het anno 2007 overigens nog steeds heel raadzaam om in

veel crises zo lang mogelijk met militair ingrijpen te wachten: zolang er nog tijd is voor andere en betere middelen, of omdat het middel wellicht erger is dan de kwaal. De geschiedenis weet achteraf al zelden wat wijs, goed, en wenselijk was, laat staan de toekomstkunde. Hoe moet, en mag, je reageren op het ongrijpbare? Genocide, terreurvliegtuigen en raketten zijn tegenwoordig snel, de commando's die tot het opblazen van een metrostation of discotheek worden gegeven komen van ver en zijn klein, maar de gevolgen zijn zichtbaar en groot. De moderne daders zijn niet makkelijk af te schrikken en zijn -als het om terreurgroepen maar ook als het om schurkenstaten gaat- niet aanspreekbaar op volkenrechtelijke verplichtingen. Ook al schuift het internationale normbesef mee en groeit de behoefte om 'er iets aan te doen', het internationale recht heeft soms moeite om dat tempo bij te houden. Recht is duurzaam, maar anderen noemen het langzaam en taai.

Duurzaamheid heeft zijn verdiensten, maar de kloof tussen recht en groeiend normbesef manifesteerde zich wel eens als pijnlijk. Nog maar een halve eeuw geleden was de apartheidspolitiek van Zuid-Afrika immuun, omdat zij in de VN die niet als bedreiging van de internationale vrede en veiligheid werd beschouwd. De intrinsieke slechtheid van de apartheid tastte de soevereiniteit van het blanke bewind niet aan, een zelfstandige norm voor gewapend ingrijpen was het (nog) niet. Zelfs een lichtere sanctie was nog niet haalbaar: toen Nederland in de jaren zestig onderzeeboten aan Zuid-Afrika kon verkopen, stelde minister Luns dat hij die mooie order op zichzelf niet kon verbieden. Het argument dat onderzeeboten functionele 'apartheid'-instrumenten waren was te zwak. Andere argumenten moesten in stelling worden gebracht. De redenering dat apartheid 'slecht' is was niet toereikend, alleen via de omweg dat apartheid als een gevaar voor de internationale vrede en veiligheid moest worden beschouwd bood doorgang naar een embargo. De hypocrisie van de volkenrechtelijke omweg is zelfs nog steeds aanwezig, want 'slechtheid' is nog altijd een moeizame route naar gewapende interventie. Intens slechte regimes moeten het wel heel erg bont maken (bijvoorbeeld bij door de Veiligheidsraad vastgestelde genocide, en dan nog vergt het al heel wat om niet tegen een veto van een der vijf grootmachten aan te lopen) om te worden gestraft.

Het is een schrale troost, een beetje gênant zelfs, dat slechtheid zelf ooit eigenlijk alleen via de omweg van 'bedreiging van de internationale vrede

en veiligheid' tot gewapende interventie kon leiden. Moreel wringt de constructie. Hoe komt dat? Een antwoord daarop is in 2001 geformuleerd door International Commission on Intervention and State Sovereignty. Deze onafhankelijke ICISS omzeilde het oude, lastige recht op interventie door het in te ruilen voor een nieuw begrip, de *responsibility to protect*. De gehanteerde formule was dat het niet ging om de vraag of landen ergens mochten ingrijpen, maar of onderdanen van een ongelukkig land het recht op bescherming hadden. Zo gesteld kon het antwoord ja luiden, en de tiran die zijn onderdanen die bescherming onthoudt verspeelt -aldus de ICISS- daarmee zijn soevereine gezag. Vervolgens kan de beschermingsplicht verschuiven naar de internationale gemeenschap. De redenering was ingenieus en vertrekt vanuit een breder soevereiniteitsbegrip. In de oude Westfaalse wereld heeft elke feitelijke machthebber soevereiniteit, in de postwestfaalse wereld moet hij die ook nog verdienen door de R2P, zoals de *responsibility to protect* wordt genoemd, waar te maken.

Wishful thinking van geleerden, zeiden velen, hoewel een topconferentie van de VN de nieuwe tovercode twee jaar (2005) geleden aanvaardde. Het zaadje is gezaaid, maar nu blijkt de praktijk op zijn beurt taai en wil het plantje niet meteen groeien. De drempel naar gewapende humanitaire interventie zal ook overigens niet laag zijn, aan de R2P-route zijn voorwaarden verbonden die even rechtvaardig als streng zijn. Als de internationale gemeenschap tot interventie besluit zal zij er eerst alles aan gedaan moeten hebben om een uitbarsting te voorkomen, zo keurig en zuinig mogelijk in te grijpen en om in Kaganiaanse termen, na afloop van de maaltijd ook ruimhartig de afwas te doen. Dat wil zeggen, het land weer op te bouwen.

Het dilemma van 2007 is: zover zijn we nog niet, zover moet het volgens sommigen ook niet komen, maar anderzijds mag de wereld ook niet meer werkeloos toekijken bij binnenlandse schanddaden. De brug naar de 'goede interventie' kan op twee manieren geslagen worden. Zoals gezegd: de sleutel lijkt te liggen in de uitleg van het begrip soevereiniteit. Uitgaande van de klassieke soevereiniteit kan een schurk zich beschermen achter de ophaalbrug van het niet-inmengingsbeginsel, maar een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid kan hem noodlottig worden. Die bedreiging kan zover uitgroeien (of door de internationale gemeenschap worden uitgelegd) dat de boze tiran toch kan worden aangepakt. Uitgaande van de nieuwe soevereiniteit kan hij worden aangesproken op

plichtsverzuim jegens eigen onderdanen. Zijn (on-)verantwoordelijkheid kan zover worden opgerekt dat hij kan worden aangepakt op grond van zijn slechtheid.

Het probleem met veel schurken is dat zij weliswaar beide gezichten tonen, zowel dat van de onaanvaardbaarheid van de dreiging als dat van de slechtheid, maar dat zij kunnen vluchten in een grijs middengebied. Het soevereiniteitsdebat is nog onvoldoende uitgekristalliseerd om tot duidelijke – en vooral legitieme- interventiecriteria te leiden. Dat dictator Mugabe het zo lang uithoudt heeft hij te danken aan de onschendbaarheid die de oude soevereiniteit hem biedt. Als een gevaar voor de burens wordt hij eigenlijk niet gezien. Dat Darfur zo lang kan dooretteren ondanks Omar Bashir: idem. Het overlevingsdevies van dergelijke heren is cynisch, als tiran zorg je dat je onder de genocidedrempel blijft, èn dat je geen evident gevaar voor de omgeving vormt. Het wil bovendien wel helpen als je land in het grote geopolitieke spel een nuttige functie vervult, maar dat kan snel veranderen. Irak was tot op zekere hoogte een nuttige pion tegen Iran in de jaren tachtig, maar na de inval in Koeweit sloeg de waardering finaal om. De internationale politiek (lees: de VS) heeft zonder twijfel een ongelukkige keuze gemaakt door Saddam Hoessein vooral op het argument van de bedreigende massavernietigingswapens aan te pakken. Het leek veiliger om hem op het oude ‘vrede en veiligheids-’ dan op het onrijpe, nieuwe soevereiniteitscriterium aan te pakken. Misschien zorgde de taaie beschermingsconstructie van de ouderwetse soevereiniteit zelfs wel voor overaccentuering van het debat over zijn massavernietigingswapens, de slechtheid van zijn regime scheen een doodlopende weg. Niet dat Saddam Hoessein geen genade kende met politieke tegenstanders en onvoldoende als een moordlustig heerser werd gezien, maar de discussie over zijn slechtheid was lastig en door westerse coulance (lees: opportunisme) in het verleden zelfs compromitterend. Bovendien werd de discussie over zijn slechtheid nog gecompliceerd over (weinig genuanceerde) berichten dat veel Irakezen niet zozeer stierven door repressie als wel door de perverse effecten van de VN-sancties.

Hoe kan men, in het tijdperk van steeds minder *wars of necessity* en steeds meer *wars of choice*, bepalen of men de goede *choice* maakt? Zeker is slechts dat de evidente zelfverdedigingsoorlog - per definitie een *war of necessity* - veel minder politieke verantwoording vraagt dan de tweede categorie. Complicerend in het beoordelen van die keuzes is bovendien het

tijdsverstrijk tussen aanloop en afloop – in Nederland bijna geclicheerd in verantwoordingsdiscussies die worden opgehangen aan (en ook wel behendig worden ontlopen door) de prisma's van de-kennis-van-nu en de-kennis-van-toen. Loopt een vooraf omstreden interventie goed af, dan oordeelt de politiek achteraf milder dan bij een drama als Irak. Vraagt iemand nu nog naar de legitimiteit van het militair ingrijpen in Kosovo door de Navo, in 1999 evenmin zonder voorafgaand VN-mandaat uitgevoerd? Of om een onderzoek naar de Nederlandse steun en zelfs militaire deelname aan Allied Freedom? Verloopt een vooraf weinig omstreden interventie uiteindelijk minder voorspoedig (Afghanistan), dan bestaat de kans dat ook de ex ante legitimiteit weer ter discussie komt te staan.

En zo zitten we, in de woorden van Edward Newman, opgezaald met de eigenaardige moderne paradox dat *niet*-ingrijpen (Rwanda 1994, Darfur sinds 2003) moreel verwerpelijk is, en *wel*-ingrijpen (Kosovo, Irak) ook. In alle drie gevallen zijn honderdduizenden slachtoffers gevallen, cynisch zou je misschien eraan toe moeten voegen dat het er in Darfur en Rwanda waarschijnlijk nog meer waren dan in het ellendige Irak van na 2003. Afghanistan is van een 'gemakkelijk' probleem een verbazingwekkend lastige kwestie geworden. De interventie in 2001 was weinig omstreden, de Talibanregering mocht gestraft worden voor zijn hand- en spandiensten aan Al Qaida. De wrange ironie is dat je het een zelfverdedigingsoorlog tegen een overigens onomstreden 'slecht' regime zou kunnen noemen, het *responsibility*-probleem speelt daarbij geen hoofdrol. Maar de nazorgfase - blijkbaar meer horend bij *regime change* als zodanig, dan als inherente verplichting bij humanitaire interventie- ontaardde er net als in Irak en heeft trekken van een uitputtingsoorlog aangenomen. Voor een deel van de publieke opinie reden om er niet meer bij te willen zijn, dat valt buiten de R van *responsibility*.

De paralyse tussen wel-ingrijpen en niet-ingrijpen, die volgens sommigen een keuze is tussen idealisme en realisme (of omgekeerd), is kenmerkend voor de huidige internationale politiek en we zullen er waarschijnlijk nog jaren middenin verkeren. Is het aloude pacifisme dan de oplossing? De afkeer van oorlog is ongetwijfeld een hoogstaande waarde, maar botst met de *responsibility to protect* en het oude recht op zelfverdediging. Het argument dat oorlog *altijd* tot meer ellende leidt dan geen oorlog mag aannemelijk schijnen door de chaos in het Irak van na 2003, maar negeert

de blunders die zijn begaan door bewindvoerder Bremer c.s. (het ontbinden van de veiligheidstroepen, het onbeheerd achterlaten van wapendepots voor plunders). Er is door het vermijdbare debacle zelfs enige ruimte voor de omgekeerde stelling, namelijk dat het Irak onder verstandige bewindvoerders misschien wél goed zou zijn vergaan na 2003.... De pacifistische stelling ('tegen elke oorlog') ligt ook meer principieel onder vuur door de discussie over de R2P-doctrine, omdat nu de vraag is gewettigd in hoeverre deze doctrine niet alleen recht geeft op, maar zelfs *verplicht tot* gewapende interventie. De morele verantwoordelijkheid voor de gevolgen van 'niets doen' is onder de nieuwe invulling van het begrip soevereiniteit immers toegenomen en beperkt het sorry-domein van de oude pacifist.

Is de R2P-discussie vooral academisch gevoed door internationaal-juridische expertise, vanuit de hoek van de beleidswetenschappen kreeg het interventiedebat nog andere impulsen. In de wereld van de 'governance'-specialisten wordt vaak het onderscheid gemaakt tussen inputlegitimiteit (een beleidsbeslissing is 'goed' als de procedure maar in orde was), throughputlegitimiteit (de operatie zelf dient goed te worden uitgevoerd) en outputlegitimiteit (de beslissing tot interventie is te rechtvaardigen als de uitkomst positief is). De resultaatverantwoordelijkheid is uiteraard niet nieuw en gold al eeuwenlang in het discours over de rechtvaardige oorlog, maar de redenering dat verschillende legitimiteiten elkaar in zekere mate kunnen substitueren is dat wel. Een interessante, maar niet risicoloze gedachte, die bij de uitzending naar Uruzgan (en Kunduz 2011) natuurlijk een grote rol speelde. 'Output' is moeilijk te voorspellen, laat staan te garanderen, en het is moeilijk te beoordelen wie er nu van profiteert: de voorstander of de tegenstander van een voorgenomen interventie. Goede bedoelingen van voorstanders zijn niet genoeg, maar scepsis van tegenstanders evenmin. Per saldo lijken de laatsten iets in het nadeel, de communicatieve voorsprong van een goed uitgeruste regering die vóór een interventie pleit en de verwachte resultaten breed kan uitmeten, of die zelfs maar een voorschot kan nemen op wat het hoogst haalbare is, biedt een niet te onderschatten voordeel in het uitzenddebat.

Alleen al de loutere erkenning van het begrip outputlegitimiteit verschuift een deel van het verantwoordingsdebat naar de toekomst. Als resultaat een zelfstandig en zelfs compensatoir rechtvaardigingscriterium is,

moet het besluit al genomen en uitgevoerd zijn. De oorlog tegen Kosovo is op die manier achteraf min of meer rechtgepraat, aan de inputlegitimiteit schortte nogal wat, de outputlegitimiteit was reden voor een groen licht achteraf. In zekere zin was Kosovo daarmee een precedent voor Irak, waar het omstreden procedurele argument (de befaamde resolutie 1441) deels met outputlegitimiteit moest worden bijgevoerd. Om van werkelijk gewicht te zijn in het verantwoordingsdebat moet het dan wel om *werkelijke* output gaan, geen gehoopte output. Gewenste output kan alleen gewicht in de schaal leggen als elk alternatief slechter zou zijn. Door vooraf eigenlijk al te schermen met de goede afloop wordt een uitzonderingscriterium ernstig opgerekt. Daar mag je je m.i. wel tegen verzetten, door 'tegen' te zijn of geen keuze te willen maken, tenzij er al sprake is van een ernstige dreiging en/of een evidente humanitaire ramp (genocide, een tiran die zijn *responsibility to protect* niet waarmaakt).

Het derde deel van dit drieluik –ruim drie jaar verder- moge getuigen van verdere verwarring. De scepsis over de goede (war of) choice is enerzijds bepaald niet afgenomen in de afgelopen jaren. Zelfs de enige militaire supermacht heeft de grenzen van zijn *imperial overstretch* bereikt. Het ambitieniveau van Obama is lager dan wat zijn voorganger nastreefde – ondanks de *surge* in Afghanistan die hij op 1 december 2009 in West Point afkondigde, was het toch vooral de afronding van de oorlogen in Irak en Afghanistan die door hem tot ijkpunt van zijn eerste ambtstermijn is gemaakt. De financieel-economische crisis heeft inmiddels ook neerwaartse keuzes gemaakt. Al is het dan niet op veiligheidspolitieke maar budgettaire gronden, veel westerse landen zien zich genoodzaakt om hun defensiebudgetten met soms 10% te verlagen en vragen zich niet langer af of hun expeditionaire vermogen daarbij onaangetast kan blijven, maar hoeveel minder het kan. De grootste vijand van de VS is het begrotingstekort, volgens generaal Mike Mullen van Joint Chiefs. Veel enthousiasme voor een voortrekkersrol bij de ingreep in Libië had de VS niet, al is het niet geheel duidelijk wat de ‘unieke capaciteiten’ zijn die de VS wellicht achter de schermen aan de militaire operatie Odyssey Dawn beschikbaar blijft stellen. (De eerste twee weken ‘halve’ betrokkenheid bij Libië kostten de VS overigens al weer een half miljard dollar). De Irak- en Afghanistanoorlog kostten de VS al 1000 miljard dollar en bijna 5000 Amerikaanse soldaten het leven. Met dat in gedachten zei President

Obama in zijn speech op 30 maart 2011 aan de National Defense University: “That is not something we can afford to repeat in Libya”. En: “It is true that America cannot use our military power wherever repression occurs....and given the costs and risks of intervention, we must always measure our interests against the need for action”.

Maar de Libië-resolutie is voor de supporters van de R2P wel de witte zwaan. Tot verrassing van velen -misschien niet van rechtsgeleerden maar wel van politieke deskundigen- bood resolutie 1973 dan toch ineens het handvat waar zo lang was van gedroomd. De bevoegdheden om in te grijpen waren zelfs ruim geformuleerd: alle noodzakelijke maatregelen mag de internationale gemeenschap nemen om de Libische burgers te beschermen, en een beetje dubbelop bovendien alle noodzakelijke maatregelen om een *no fly zone* boven Libië te realiseren. Dit succes mag enigszins overrompelend worden genoemd, ook in die zin dat het een boemerangeffect zou kunnen hebben. Het Libië-mandaat zal onvermijdelijk als precedent worden gebruikt door voorstanders van ingrijpen in andere (niet alleen Arabisch lente-) landen. Van groot belang is ook de praktische uitleg en uitvoering die de uitvoerende landen aan resolutie-1973 zullen geven: is bijvoorbeeld het bombarderen van het presidentiële complex van de Libische leider Kadaffi en zijn eventuele dood een geoorloofde uitvoering van het mandaat? ‘Libische boemerang’effecten, maar ook de groeiende macht van de BRIC-landen die sowieso veel minder gecharmeerd zijn van de R2P-gedachte, kunnen als gevolg hebben dat resolutie misschien het eerste, maar meteen ook laatste succes van de R2P zou kunnen zijn.

(naar: *Vrij Nederland*, 28 maart 2011) Nu de internationale gemeenschap dan eindelijk wèl een goed interventiemandaat van de Veiligheidsraad heeft, is het weer niet goed. De interventie in Libië ligt nog steeds onder vuur: arbitrair, ongewis, disproportioneel, dubbele agenda, partij kiezen in burgeroorlog, enzovoort. Maar de voorstanders van de *responsibility to protect* doctrine staan te juichen. Een vorst die zijn eigen volk niet beschermt, verspeelt de soevereine macht aan de internationale gemeenschap. Die mag in dat geval de plicht tot bescherming van de burgers overnemen. Zo werd het plechtig besloten door een bijzondere VN-

vergadering van wereldleiders in New York in september 2005. Daar had zich een stille revolutie voltrokken. De R2P was een slimme, maar beschaafde manier om het hinderlijke niet-inmengingsbeginsel in de internationale politiek te omzeilen. Een creatieve redenering die de immuniteit van de Mugabes, Loekashenko's en, jawel, de Kadaffi's zou opheffen. Nooit meer Rwanda, nooit meer Srebrenica. Onmiddellijk omarmd door secretaris-generaal Kofi Annan, die het hoge gehoor op 23 september 2005 de gedenkwaardige woorden voorhield: "*Your Excellencies, you will be pledged to act if another Rwanda looms*". Maar de nieuwe doctrine had het niet gemakkelijk. Rechtsgeleerden bleven er over hakketakken, kleine dictators voelden de bui al hangen. Regimes die in eigen land huis hielden onder lokale minderheden blokkeerden iedere concrete toepassing van de jonge doctrine, angstig dat er precedentes zouden worden gecreëerd. Zo dreigde de mooie gedachte een dode letter te worden, gedegradeerd tot een *responsibility to protect*. Wat gij niet wilt wat u geschiedt, doe dat ook een ander niet. Resolutie 1973 is voorbeeldig in die zin dat ze precies tot de grens gaat: het beschermen van de Libische burgerbevolking. Geen *regime change*, in theorie mag Kadaffi blijven als de militairen dat doel zouden bereiken en als hij zich zou houden aan het staakt-het-vuren waar de resolutie ook toe oproept. De kritiek is niet van de lucht en komt van twee kanten. De eerste komt van de scherpshijpers die zeggen dat de jachtvliegtuigen de R2P-grens rauwelijks overschrijden. De westerse jachtvliegtuigen vallen ook stilstaande tanks van Kadaffi aan om de rebellen een handje te helpen, en dat is dus wel *regime change*. De tweede kritiek komt uit de hoek van leunstoelstrategen. "De *no fly zone* is niet genoeg", zeggen die. "Een vliegverbod heeft nog nooit zijn doel bereikt". Dat snijdt geen hout, om de simpele reden dat de resolutie verder gaat dan zo'n vliegverbod. We bedoelen: "Met het luchtwapen is nog nooit een oorlog gewonnen", is het volgende argument. Die beperking staat evenmin in de VN-resolutie. *All necessary means* mogen worden toegepast, een bezettingsmacht uitgezonderd. Grondtroepen mogen dus wel, special forces ook. "Er is geen einddoel geformuleerd", zegt een andere groep. Ook niet helemaal waar, de resolutie zegt immers dat bescherming burgerbevolking het doel is. De politici gaan verder dan dat. Obama, Sarkozy, Cameron en Henk Jan Ormel, allemaal zeggen ze op hun eigen manier dat verdwijnen van Kadaffi eigenlijk wel het einddoel is. "Toch is het een vreselijk domme interventie", is de volgende kritische linie, "want je bent vanaf nu verplicht om ook in ergere landen in te grijpen. En omdat

we daar de middelen niet voor hebben zullen we weer beschuldigd worden van selectieve verontwaardiging. Zo hol je die mooie *responsibility to protect* doctrine uit, en bewijs je het de internationale rechtsorde geen dienst.” En daar zit wat in. Inconsequentie wordt tot doctrine verheven. Gbagbo, president Saleh, koning Hamad, Assad, we laten ze gewoon hun gang gaan in Ivoorkust, Jemen, Bahrein en Syrië. Sommige strategen vinden die inconsequentie niet zo erg. Sterker nog, ze stellen als eis dat je mag pas interveniëren als succes verzekerd is. Eigenlijk bepleiten zij de *responsibility to succeed*. Je kunt niet overal ingrijpen, moet je niet willen. Succes is alleen verzekerd als er een vitaal nationaal belang op het spel staat. Libië moet je achtertuin zijn, je moet er olie winnen, je wilt een stroom vluchtelingen uit dat land tegenhouden. Je mag, nee je moet, vinden die mensen, kieskeurig zijn. In de praktijk is de R2P dus de *responsibility to select* geworden

We lijken dus weer terug bij af, of is dat te somber? Richard Haass, directeur van de *Council on Foreign Relations*, verwijst naar John Quincy Adams, die twee eeuwen geleden al waarschuwde dat de VS zich er voor moest hoeden om de wijde wereld in te trekken voor ‘het vernietigen van monsters’. Haass: “*He was right then. He is no less right today*”. Eindelijk iemand gevonden die de kennis van nu en de kennis van toen heeft weten te verzoenen.

.....