

Libië: humaniteit boven soevereiniteit

door Kees Homan*

Nationale soevereiniteit is sinds de Vrede van Westfalen in 1648 het organisatorische uitgangspunt van de wereldpolitiek. Staatssoevereiniteit houdt in dat een regering de volledige en exclusieve bevoegdheid heeft het gezag over haar eigen grondgebied uit te oefenen. Dit principe is vastgelegd in het Handvest van de Verenigde Naties. Het verplicht de leden 'zich te onthouden van bedreiging met of gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van elke staat'. Maar de tijden zijn inmiddels fundamenteel veranderd, waarbij humaniteit boven soevereiniteit is komen te staan. De machtswisseling in Libië is hiervan een sprekend voorbeeld.

Internationale orde / nationale orde

Het in het VN-Handvest vastgelegde beginsel van staatssoevereiniteit is in de huidige mondiale verhoudingen dusdanig geërodeerd, dat het steeds minder aanspraak kan maken op onaanstaaftbaarheid. Dit niet alleen ten gevolge van krachten als globalisering, internationale samenwerking en democratisering, maar ook door de ruime aandacht die is ontstaan voor de humanitaire imperatief in de internationale politiek. Steeds meer groeit het besef dat de nationale en internationale ordes nauw samenhangen. Beide ontleen ze hun legitimiteit en stabiliteit voor een belangrijk deel aan hun vermogen individuen of groepen te beschermen tegen willekeur.

Zo introduceerde het *United Nations Development Programme* (UNDP) het concept van menselijke veiligheid ('human security') in 1994. Dit concept neemt eerder personen dan staten als uitgangspunt en beschouwt de veiligheid van personen als een integraal onderdeel van internationale vrede en veiligheid. Hoewel erkend wordt dat de veiligheid van staten essentieel is, blijkt dit immers niet altijd voldoende te

zijn om de veiligheid en het welzijn van mensen te verzekeren.

'R2P': *Responsibility to Protect*

Het rapport van de *International Commission on Intervention and State Sovereignty* uit 2001 over de 'responsibility to protect' (R2P) is een nieuwe ontwikkeling op het gebied van menselijke veiligheid. Op initiatief van de Canadese regering heeft de International Commission on Intervention and State Sovereignty toen enkele jaren nagedacht over de wijze waarop de internationale gemeenschap zou moeten reageren op crises zoals in Rwanda en Darfur. Wat houdt R2P nu in? Vertrekpunt hierin is niet het recht op interventie, maar de verantwoordelijkheid om te beschermen. Deze doctrine bevestigt dat het in eerste instantie de staat is die verantwoordelijk is voor de bescherming van zijn eigen burgers. Anders gezegd: iedere staat heeft de primaire plicht zijn eigen bevolking te beschermen tegen ernstige en voortdurende schendingen van mensenrechten. Soevereiniteit wordt daarbij opgevat in termen van verantwoordelijkheid en niet in termen van rechten van de staat.

Pas wanneer de staat niet bij machte of niet bereid is zijn burgers te beschermen, gaat de plicht te beschermen over op de internationale gemeenschap. Deze dient dan passende actie te ondernemen, met inbegrip van in laatste instantie – en indien de VN-Veiligheidsraad hiermee instemt – militaire actie.

R2P: vijf basiscriteria

De toenmalig VN-secretaris-generaal Kofi Annan noemde in zijn rapport *In Larger Freedom* in 2005 voor R2P de volgende vijf basiscriteria waaronder de Veiligheidsraad het gebruik van geweld zou mogen goedkeuren, of zelfs zou behoren goed te keuren: 1 De ernst van de dreiging voor de staat of voor de veiligheid van de mens moet voldoende duidelijk en ernstig zijn om het gebruik van geweld te rechtvaardigen; 2 De interveniërende staat/staten moet(en) de juiste intentie hebben; 3 De interventie moet een laatste redmiddel zijn, dat wil zeggen dat alle vreedzame middelen moeten zijn uitgeput; 4 De ingezette middelen moeten proportioneel zijn; en 5 Er moet een redelijke kans zijn dat de interventie ook tot een daadwerkelijke beëindiging van de mensenrechtenschendingen leidt.

VN-Wereldtop 2005

Op de VN-Wereldtop in september 2005 hebben 170 landen de doctrine van R2P in het Slotdocument aanvaard; vervolgens is de doctrine door de Algemene Vergadering via een resolutie aangenomen. Daarmee heeft R2P ook binnen de internationale gemeenschap vaste voet aan de grond gekregen. Wél is te betreuren dat de vijf basiscriteria van Kofi Annan niet in de slotverklaring zijn opgenomen. Tegenstanders hiervan waren aan de ene kant de Verenigde Staten, die zich zorgen maakten dat het hun vrijheid van handelen zou beperken, en aan de andere kant Rusland en China, die vreesden dat het zou kunnen aanmoedigen tot acties waarbij de Veiligheidsraad gepasseerd zou worden.

Vervolgens toonde de internationale gemeenschap echter weinig animo voor humanitaire

interventies. Een belangrijke oorzaak van deze terughoudendheid was de door de Verenigde Staten geleide interventie in Irak in 2003, die veel kritiek had uitgelokt. Zo vreesden kleine landen dat het recht op humanitaire interventie door de grote landen misbruikt zou worden voor motieven van nationaal belang.

Arabische Lente

Begin 2011 brak de 'Arabische Lente' aan. De opstanden van de bevolking in Egypte en Tunesië maakten een eind aan de regimes in deze landen, maar in Libië was Kadhafi vastbesloten geweld te gebruiken om aan de macht te blijven. Na enkele initiële protesten half januari, werden de demonstraties snel zeer heftig. Dit was ten dele vanwege het optreden van het regime en ten dele omdat afvalligen van de regering en het leger de oprichting van een gewapende oppositiegroep, de Interim Nationale Overgangsraad, mogelijk maakten. Aanvankelijk boekten de rebellen snelle successen door de steden Benghazi en Tobruk onder controle te krijgen en te verklaren dat dit tevens het geval was met de meeste andere grote steden.

Regionale organisaties

Regionale organisaties waren inmiddels een belangrijke rol gaan spelen door de voorwaarden te scheppen waaronder de Veiligheidsraad dwangmaatregelen zou kunnen overwegen. Het eerste signaal dat een relevante regionale overeenstemming een robuust internationaal antwoord mogelijk zou maken kwam op 22 februari van dit jaar, toen de Arabische Liga de deelname van Libië aan de Liga opschoortte tot het geweld was gestopt. De Vredes en Veiligheids Raad van de Afrikaanse Unie bracht een dag later, op 23 februari, een communiqué uit, dat het niet-discriminerend en excessief gebruik van geweld en van dodelijke wapens tegen vreedzame protesterende personen veroordeelde, welke in strijd was met mensenrechten en het Internationaal Humanitair Recht. Kadhafi antwoordde immers met bruut geweld op de

legitieme aspiraties van het Libische volk voor democratie, politieke hervorming, gerechtigheid en sociaal-economische ontwikkeling.

Activisme van het VN-Secretariaat en de relatief forse standpunten van regionale organisaties creëerden de context voor de beraadslagingen van de Veiligheidsraad over de crisis. Vanaf het begin steunden Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk een harde lijn, terwijl de Amerikaanse regering terughoudender was, in het bijzonder ten aanzien van potentiële militaire opties. De Veiligheidsraad hield informele consultaties op 22 februari en onder-secretaris-generaal voor Politieke Zaken, Lynn Pascoe, stelde de Raad op de hoogte van de ontwikkelingen. Hierna gaf de Raad een perscommuniqué uit, dat de verklaring van de Arabische Liga, van eerder die dag, verwelkomde. De Veiligheidsraad uitte tevens zijn grote zorg over de situatie in Libië, veroordeelde het gebruik van geweld tegen burgers en riep de Libische regering op, aan haar verantwoordelijkheid om te beschermen te voldoen; de Raad beloofde tevens de situatie nauwgezet te monitoren.

Resolutie 1970

Vier dagen later, op 26 februari, nam na verdere consultaties de Veiligheidsraad unaniem Resolutie 1970 aan. Hierin werden vooralsnog niet-militaire dwangmaatregelen – overeenkomstig artikel 41 van het VN-Handvest – afgekondigd tegen het regime van Kadhafi. De resolutie veroordeelde onder meer ‘de wijdverspreide en systematische aanvallen’ tegen burgers die, zo merkte de Resolutie op, ‘als misdrijven tegen de mensheid zouden kunnen worden aangemerkt’. De Raad verwelkomde de eerdere kritiek van de Arabische Liga, de Afrikaanse Unie en de Organisatie van de Islamitische Conferentie op de Libische overheid. De Raad onderstreepte ook de verantwoordelijkheid van de Libische regering om haar burgers te beschermen. Handelend onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest, eiste de Raad een onmiddellijk eind aan het geweld en drong er bij Kadhafi’s regering op aan veilige

doortocht voor humanitaire en medische voorraden te verzekeren. De Raad verwees ook de situatie in Libië sinds 15 februari naar de aanklager bij het Internationaal Strafhof en het stelde een wapenembargo tegen het land in. Reisverboden voor onbepaalde tijd werden opgelegd aan zestien individuele leden van het Libische regime, terwijl de financiële tegoeden van zes leden van het regime voor onbepaalde tijd werden bevroren. De Raad stelde ook een sanctiecomité in, om de uitvoering van deze maatregelen te monitoren, en het riep lidstaten op humanitaire en hieraan gerelateerde assistentie beschikbaar te stellen.

Resolutie 1970 bleek vrijwel niet controversieel te zijn. Sommige leden van de Veiligheidsraad lieten in de informele consultaties wel weten dat ze geen voorbereidingen troffen om meer dwangmaatregelen aan te bevelen. Er werd toen alom gedacht dat China, India en mogelijk Brazilië de Russische visie deelden dat een regeling van de situatie in Libië alleen mogelijk was met politieke middelen. Het regime van Kadhafi reageerde op 2 maart van dit jaar met de mededeling aan de VN-Veiligheidsraad dat de veroordeling van Libië door de Raad prematuur was en verzocht tevens dat Resolutie 1970 opgeschort zou worden tot de beschuldigingen tegen Libië bevestigd waren.

Resolutie 1973

Halverwege maart hadden Kadhafi’s troepen de meeste gebieden die bezet waren door de rebellen echter weer onder controle en stonden ze op het punt Benghazi, het belangrijkste bolwerk van de rebellen, aan te vallen. Kadhafi dreigde deze één miljoen mensen tellende stad ‘huis voor huis’ schoon te vegen. In deze algehele verslechtering van de situatie vroeg de Arabische Liga op 12 maart, nadat zij gesteld had dat het regime van Kadhafi zijn legitimiteit had verspeeld, om de instelling van een vliegverbod en ‘safe areas’ ter bescherming van de burgerbevolking. De Organisatie van de Islamitische Conferentie sprak zich in vergelijkbare bewoordingen uit.



De voormalige dictator van Libië Moammar al-Kadhafi

De internationale gemeenschap besloot toen, tot verrassing van vele deskundigen, over te gaan tot actie. De Veiligheidsraad nam op 17 maart jl. Resolutie 1973 aan, met tien stemmen voor en vijf onthoudingen (Brazilië, China, Duitsland, India en de Russische Federatie). In de preambule van de Resolutie betreunde de Raad dat de Libische autoriteiten hadden gefaald in de naleving van Resolutie 1970, dat zij primair verantwoordelijk waren voor de bescherming van de Libische bevolking en gaf de Raad aan dat de situatie in Libië nog altijd een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid vormde. De Raad eist onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest de onmiddellijke instelling van een staakt-het-vuren en een volledig eind aan het geweld en aan alle aanvallen tegen en mishandelingen van burgers. Het belangrijkste was echter dat de veelomvattende Resolutie ook paragrafen omvatte over de instelling van een 'no-fly zone', die eveneens tot doel had burgers te beschermen, en paragrafen over de handhaving van het wapenembargo en de bevrozing van de financiële tegoeden van de Libische machthebbers. De

Resolutie sloot de aanwezigheid van een buitenlandse bezettingsmacht echter uit.

Militaire interventie

Direct na aanvaarding van Resolutie 1973 bombardeerden Franse gevechtsvliegtuigen tanks en andere wapensystemen, die op het punt stonden tegen de bevolking van Benghazi te worden ingezet. De Franse actie heeft daarmee daadwerkelijk voorkomen dat er misdrijven tegen de menselijkheid werden gepleegd en vormt derhalve een schoolvoorbeeld van de toepassing van de 'responsibility to react' in de praktijk. Nadat de Amerikanen de luchtafweer van het regime van Kadhafi hadden uitgeschakeld, droegen zij de leiding van de operatie 'Odyssey Dawn' over aan de NAVO, die vervolgens de naam 'Unified Protection' kreeg.

Na vele maanden van strijd, beëindigden de rebellen op 20 oktober jl., met de dood van Kadhafi in zijn geboorteplaats Sirte, het tweeëntwintig jaren durende bewind van deze dictator.

Tijdens een ceremonie in de oostelijke stad Benghazi verklaarden de nieuwe machthebbers drie dagen later het Noord-Afrikaanse land officieel bevrijd.

Kanttekeningen bij de interventie

Bij de interventie in Libië was sprake van een humanitaire operatie die volledig in overeenstemming met de R2P-doctrine werd ondernomen. Interventie was immers noodzakelijk om een humanitaire catastrofe te stoppen, die alleen mogelijk was door militaire actie. Zoals te verwachten viel, zijn er kritische kanttekeningen bij de interventie in Libië geplaatst. Zo schreef een van de geestelijke vaders van R2P, Gareth Evans, in de *Sydney Morning Herald* op 24 maart dat een militaire actie die bedoeld was Kadhafi te doden of uit het zadel te tillen of anderszids een overwinning van de rebellen te steunen, 'eenvoudigweg niet toegestaan is onder de expliciete wettelijke termen van VN-resolutie 1973. Noch is dit toegestaan onder de morele beginselen van de responsibility to protect.' Ook bestond er geen duidelijkheid over de einddoelen of criteria voor succes, en was er al gauw sprake van een zgn. 'mission creep', of te wel het 'oprekken' van de missie, toen Cameron, Obama en Sarkozy verklaarden dat het regime van Kadhafi moest verdwijnen. De vraag is overigens in hoeverre de bescherming van de bevolking mogelijk zou zijn geweest wanneer Kadhafi was aangebleven.

Tevens was er kritiek op de selectiviteit in de toepassing van de R2P-doctrine. Waarom werd er op grond van R2P niet geïntervenieerd in Bahrein, Syrië en Jemen? Het was echter al spoedig duidelijk dat, gezien de kritiek van China en Rusland op de uitvoering van Resolutie 1973, hiervoor geen mandaat van de Veiligheidsraad mogelijk was. Bovendien hadden de Britten al te kennen gegeven dat ze hiervoor ook niet meer de middelen hadden. Het is ook nooit een valide excuus om het verlenen van hulp in een mensbedreigende situatie na te laten, omdat men niet overal hulp kan verlenen.

Ook de 'no fly zone' als concept om de bevolking te beschermen, ondervond kritiek. Resolutie 1973 sloot echter uitdrukkelijk de inzet van buitenlandse troepen op Libisch grondgebied uit. Het was in ieder geval een goede zaak dat de gevechten op de grond door de rebellen werden gevoerd; tenslotte waren zij tegen hun dictator in opstand gekomen en waren zij bereid voor hun land te vechten. Bovendien konden zij nu claimen dat de overwinning hun, en alleen hun, succes was.

Ging het om de olie?

Weer andere critici beweerden dat de interventie in Libië om olie ging. Maar dat lijkt erg onwaarschijnlijk. Libië was reeds geïntegreerd in de internationale oliemarkten en had voor miljarden dollars overeenkomsten afgesloten met BP, ENI, etc. Geen van deze firma's zou hun contracten in gevaar willen brengen met het verdwijnen van de heerser die ze had ondertekend. Zij hadden immers al een trauma beleefd aan de competitie om na-oorlogse Irakese contracten. Hierbij waren ze er minder goed uitgekomen dan ze wel hadden gewild. Bovendien zou een NAVO-interventie de olieprijs waarschijnlijk doen stijgen. Hierop zat geen enkele westerse leider, waaronder Barack Obama, te wachten.

Was het neo-kolonialisme?

Ten slotte waren er ook critici die de interventie als een neo-koloniaal ingrijpen beschouwden; 35 prominente Arabische intellectuelen en meer dan 200 Arabische organisaties hadden echter een brief ondertekend waarin zij gepleit hadden voor de snelle instelling van een door de VN gemandateerde 'no fly zone' boven Libië.

Humanitaire motieven...

Politieke motieven bij interventies zijn niet altijd eenduidig en transparant. In het geval van Libië zijn er echter geen goede redenen om eraan te twifelen dat humanitaire motieven dominant zijn geweest. In ieder geval blijft overeind staan dat, tegen alle verwachtingen in, de R2P-doctrine toch levensvatbaar blijkt te zijn!

Slotopmerkingen

Tot 2011 is er geen enkele missie geautoriseerd door de VN-Veiligheidsraad, die zo expliciet het nieuwe R2P-beginsel noemt als in de Resoluties 1970 en 1973. Wél hebben individuele staten tevergeefs eerder een beroep gedaan op R2P. Zo beriep Rusland zich in 2008 op R2P om de aanval op Georgië te rechtvaardigen. Frankrijk beriep zich hetzelfde jaar na de cycloon in Myanmar op R2P, door te bepleiten dat humanitaire hulp desnoods met geweld gebracht moest worden als het regime bleef weigeren humanitaire hulporganisaties tot zijn grondgebied toe te laten. Maar uiteindelijk haalde Frankrijk bakzeil vanwege het door Rusland en China dreigen met een veto.

Voor de eerste keer hebben het internationaal recht en de grote mogelijkheden zowel de rechten van burgers erkend, alsmede een speciale relatie tussen de overheid en zijn burgers, namelijk een relatie van bescherming. De aard van soevereiniteit zelf is dus veranderd: de legitimiteit van overheden wordt niet alleen bepaald

door hun controle over een grondgebied en over een bevolking, maar ook hoe ze die controle uitoefenen. Als ze falen in die verplichting, heeft de internationale gemeenschap de verantwoordelijkheid die burgers te beschermen.

De meest dominante reden voor de doctrine van niet-interventie was in de eerste plaats dat het zwakkere staten tegen sterkere staten beschermde, onder de vooronderstelling dat het ergste dat een staat en zijn bevolking kon overkomen, een invasie was of enig ander gebruik van geweld door een andere staat. Dat was zinvol in de 19de eeuw en een groot deel van de 20ste eeuw. Maar in de 21ste eeuw lopen bevolkingen vaak een gelijkwaardig of groter risico met hun eigen overheden dan met andere staten. In een wereld van overheden en burgers, is de verantwoordelijkheid om te beschermen dan ook de basis voor een nieuwe manier om over soevereiniteit te denken.

* Generaal-majoor der mariniers b.d. Kees Homan is verbonden aan het Instituut Clingendael, Den Haag.

enten • Signalementen • Signalementen • Signa

Overeenstemming op VN-klimaatop

De zeventiende klimaatop van de Verenigde Naties in Durban, Zuid Afrika, is na een recordlange vergadermarathon tot overeenstemming gekomen.

De 194 deelnemers kwamen een route en tijdspad voor een bindend klimaatakkoord overeen, dat na 2020 in werking treedt. Tot die tijd zal het Kyoto-protocol verlengd worden. De Deense eurocommissaris Connie Hedegaard was zeer te spreken over het resultaat om een concreet plan en een tijdspad op te stellen: 'De EU heeft haar belangrijkste doel voor de conferentie bereikt.'

Volgens de milieuafdeling van de Verenigde Naties tellen echter niet de afspraken van Durban,

maar vooral de daden erna. De grote vraag die bij velen heerst, is hoe en wanneer dit wordt omgezet in terugdringing van de uitstoot, zo stelt UNEP-chef Achim Steiner. Het hoofd van het VN-klimaatbureau Unfccc, Christiana Figueres, toonde zich tevreden. Ze sprak van een 'historische conferentie'.

Volgens de Amerikaanse klimaatgezant Todd Stern waren de harde onderhandelingen de moeite waard: 'Voor het eerst is er een overeenkomst om te onderhandelen over een juridisch bindend akkoord, een juridisch instrument dat van toepassing is op alle landen – dat is iets nieuws. Dat betekent dus ook voor China, India en Brazilië, en ze kunnen er niet meer omheen draaien.'

Bron: *internet, nu.nl*, 11 december 2011