

NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT'

**DE VERANTWOORDELIJKHEID OM MENSEN
TE BESCHERMEN TEGEN MASSALE WREEDHEDEN**

No. 70, Juni 2010

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes
Vicevoorzitter Prof.dr. W.J.M. van Genugten

Leden
Mw. S. Borren MA
Mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You
Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel
Prof.dr. A. de Ruijter
Mw. drs. M. Sie Dhian Ho
Prof.dr. A. van Staden
Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

Secretaris Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden gecombineerde Commissie Responsibility to Protect

Voorzitter

Prof.mr. Th.C. van Boven

Leden vanuit de AIV

Mw. prof.dr. K.C.J.M. Arts

Drs. D.J. Barth

Drs. T. Ety

Prof.mr. C. Flinterman

Prof.dr. W.J.M. van Genugten

Mr. R. Herrmann

Mr. F. Kuitenbrouwer

Prof.mr. N.J. Schrijver

Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Extern deskundige

Prof.dr. P.A. Nollkaemper

Secretaris

Drs. A.M.C. Wester

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Achtergrond en ontwikkelingen sinds 2005	7
I.1	Achtergrond	7
I.2	Ontwikkelingen sinds 2005	8
I.3	Rapport SGVN en debat AVVN	10
II	De betekenis van de <i>Responsibility to Protect</i>: inhoud, status en reikwijdte	11
II.1	Algemeen	11
II.2	Bestaande en vernieuwende elementen van de <i>Responsibility to Protect</i>	11
II.3	Concept, beginsel of norm?	16
II.4	De verhouding tot humanitaire interventie	18
II.5	De <i>Responsibility to Protect</i> en soevereiniteit: dilemma's en discussiepunten	21
II.6	De reikwijdte van de <i>Responsibility to Protect</i>	27
III	De toepassing van de <i>Responsibility to Protect</i>: instrumenten en actoren	31
III.1	Algemeen	31
III.2	Overzicht van instrumenten	31
III.3	Versterking van het VN-instrumentarium	33
III.4	Bevordering van regionale samenwerking	40
III.5	Niet-militaire pressiemiddelen	43
III.6	Modaliteiten van militair optreden	47
III.7	Capaciteit voor civiel en militair optreden	53
IV	De rol van Nederland	61
IV.1	Algemeen	61
IV.2	Beleidsvorming en organisatie van Nederland	62
IV.3	Nederlands optreden in internationaal verband	64
V	Samenvatting en conclusies	69
V.1	De betekenis van de <i>Responsibility to Protect</i>	69
V.2	De toepassing van de <i>Responsibility to Protect</i>	70
V.3	De rol van Nederland	74
V.4	Tot slot	76

Bijlage I	Paragrafen 138 en 139 uit het Slotdocument van de VN-Wereldtop in 2005
Bijlage II	Definities van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, zoals opgenomen in het Statuut van Rome
Bijlage III	<i>The Mass Atrocity Toolboxes: Prevention, Reaction, and Rebuilding</i>
Bijlage IV	<i>The Responsibility to Protect: Principles for Military Intervention</i>
Bijlage V	Overzicht van beschikbare militaire capaciteit voor missies met een beschermingsmandaat
Bijlage VI	Lijst met afkortingen

Woord vooraf

In september 2005 werd tijdens de Wereldtop ter gelegenheid van het 60-jarig bestaan van de Verenigde Naties (VN) overeenstemming bereikt over de *Responsibility to Protect*, een overkoepelend begrip dat de verantwoordelijkheid omvat van staten en van de internationale gemeenschap als geheel om bevolkingen te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering en misdrijven tegen de menselijkheid.

Aanvaarding van de *Responsibility to Protect* werd beschouwd als een van de belangrijke resultaten van de Wereldtop. Door pleitbezorgers van het begrip werd de desbetreffende passage in het Slotdocument van de top als 'historisch' beschreven, en als een vehikel om het 'never again', dat na iedere genocide of andere vorm van grootschalige mensenrechtenschendingen wordt gehoord, in praktijk te brengen. Inmiddels, bijna vijf jaar later, moet echter worden geconstateerd dat het begrip nog altijd veel vragen oproept en dat de toepassing ervan in de praktijk vaak moeizaam vorm krijgt.

Nederland heeft zich de afgelopen jaren een actief pleitbezorger betoond van de *Responsibility to Protect*. Bij de onderhandelingen in 2005 speelde Nederland een actieve rol en sindsdien heeft Nederland geprobeerd een voortrekkersrol te spelen bij de verdere uitwerking en operationalisering van het begrip. Recent heeft Nederland het co-voorzitterschap van de informele *Group of Friends of the Responsibility to Protect* in New York overgenomen van Canada.

Tegen deze achtergrond heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gemeend dat het zinvol is om een advies uit te brengen over de *Responsibility to Protect*. Bijna vijf jaar na aanvaarding van het begrip is het goed om de conceptuele en operationele vraagstukken die verbonden zijn aan de *Responsibility to Protect* tegen het licht te houden en te bezien welke plaats Nederland het onderwerp in zijn buitenlands beleid zou moeten geven. Advisering over dit onderwerp kan ook worden gezien tegen de achtergrond van het advies over humanitaire interventie, dat de AIV en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) in 2000 uitbrachten.¹

Hoewel aan dit advies geen formele adviesaanvraag ten grondslag ligt, is vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken wel naar voren gebracht dat advisering over dit onderwerp op prijs zou worden gesteld. Dit werd door minister Verhagen bevestigd tijdens een gesprek met de Commissie Mensenrechten van de AIV op 1 oktober 2009.

Mede op basis van consultaties met de verantwoordelijke beleidsdirecties heeft de AIV de centrale vraag van het advies als volgt geformuleerd:

- Op welke wijze zou de komende tijd vooruitgang kunnen worden geboekt ten aanzien van de *Responsibility to Protect* en welke bijdrage kan Nederland hieraan leveren?

1 AIV/CAVV, *Humanitaire Interventie*, advies nummer 13, Den Haag, april 2000.

Op basis hiervan zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Hoe kan meer helderheid worden verkregen over de inhoud en reikwijdte van de *Responsibility to Protect*?
- Welke reële mogelijkheden zijn er, gegeven de internationale politieke verhoudingen, om de *Responsibility to Protect* verder te operationaliseren? Biedt het in januari 2009 verschenen rapport van de Secretaris-Generaal van de VN hiervoor goede aanknopingspunten?
- Hoe zou Nederland, gegeven het huidige internationale krachtenveld, de komende tijd kunnen bijdragen aan de uitwerking en operationalisering van de *Responsibility to Protect*?

In het eerste, inleidende hoofdstuk zal de context worden geschetst waarin in 2005 overeenstemming werd bereikt over de *Responsibility to Protect* en zal kort worden ingegaan op de ontwikkelingen sindsdien. In het tweede hoofdstuk zullen de conceptuele en normatieve vraagstukken die kleven aan het begrip worden geanalyseerd. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op de vragen of de *Responsibility to Protect* bestaat uit bestaande of nieuwe elementen; of het om een concept, beginsel of norm gaat; hoe het begrip zich verhoudt tot humanitaire interventie; welk verband er bestaat met soevereiniteitsvraagstukken en hoe de reikwijdte van het begrip kan worden bepaald. In het derde hoofdstuk zullen operationele aspecten aan de orde komen. In dit kader zal worden ingegaan op versterking van het VN-instrumentarium; de bevordering van regionale samenwerking; niet-militaire pressiemiddelen; de modaliteiten van militair optreden; en de beschikbaarheid van civiele en militaire capaciteit. In het vierde hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de rol die Nederland kan spelen bij de verdere uitwerking en operationalisering van de *Responsibility to Protect*. Ter afsluiting is een laatste hoofdstuk opgenomen met een samenvatting en de belangrijkste conclusies, die tevens de antwoorden op de hierboven geformuleerde vragen bevatten.

Dit advies is opgesteld door een gecombineerde commissie van de AIV bestaande uit prof.mr. Th.C. van Boven (voorzitter), mw. prof.dr. K.C.J.M. Arts, drs. D.J. Barth, drs. T. Etty, prof.mr. C. Flinterman, prof.dr. W.J.M. van Genugten, mr. R. Herrmann, mr. F. Kuitenbrouwer, prof.mr. N.J. Schrijver, mw. mr. H.M. Verrijn Stuart, en als toegevoegd extern deskundige prof.dr. P.A. Nollkaemper. In de periode van september 2009 tot mei 2010 is de commissie acht keer bijeen geweest. Het secretariaat werd gevoerd door mw. drs. A.M.C. Wester, daarin bijgestaan door de stagiaires mw. M. Sprakel, mw. B.A. Kuiper-Slendebroek, mw. S.R. Airoldi en mw. L.M. van Paaschen.

Er is een aantal gesprekken gevoerd met ambtenaren van de Directie Verenigde Naties en de Directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken en van de Permanente Vertegenwoordiging te New York. De AIV is deze personen zeer erkentelijk voor de bereidheid hun inzichten met de commissie te delen.

Het advies is door de AIV vastgesteld op 4 juni 2010.

I Achtergrond en ontwikkelingen sinds 2005

I.1 Achtergrond

Tijdens de VN-Wereldtop in september 2005 werd door staatshoofden en regeringsleiders overeenstemming bereikt over de *Responsibility to Protect*, welke als zodanig werd opgenomen in het Slotdocument van deze bijeenkomst (zie bijlage I voor de relevante paragrafen uit het Slotdocument). Hiermee werd de notie bevestigd dat staten een verantwoordelijkheid dragen om personen binnen hun jurisdictie te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering en misdrijven tegen de menselijkheid, daarbij gesteund door de internationale gemeenschap. Tevens werd vastgelegd dat de internationale gemeenschap – via de VN – een eigen verantwoordelijkheid heeft om door middel van diplomatieke, humanitaire en andere vreedzame middelen bevolkingen te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering en misdrijven tegen de menselijkheid, de misdrijven waarop de *Responsibility to Protect* specifiek betrekking heeft. Mochten vreedzame middelen ontoereikend blijken en een staat duidelijk niet van zins of in staat zijn de verantwoordelijkheid tot bescherming op zich te nemen, dan kan de internationale gemeenschap – via de Veiligheidsraad (VR) – collectieve actie ondernemen. Ook werd afgesproken dat de Algemene Vergadering van de VN (AVVN) zich verder zou buigen over de *Responsibility to Protect*, waarbij ze de beginselen van het VN-Handvest en van het internationale recht in gedachten zou houden.

Aan de aanvaarding van de *Responsibility to Protect* ging een lang traject vooraf. Eind jaren negentig van de vorige eeuw bleek het internationale draagvlak voor humanitaire interventie, waarbij militair optreden buiten de VR veelal als optie werd beschouwd, beperkt te zijn. In zijn *Millennium Report* van 2000 stelde de toenmalige Secretaris-Generaal van de VN (SGVN), Kofi Annan, vervolgens de vraag:

‘If humanitarian intervention is indeed an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?’²

Teneinde hierop een antwoord te formuleren, werd met steun van Canada de *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) opgericht. Deze introduceerde eind 2001 het concept ‘*Responsibility to Protect*’,³ hierbij voortbordurend op het idee van ‘soevereiniteit als verantwoordelijkheid’ dat eerder was bepleit door Francis Deng, in zijn hoedanigheid van Speciaal Vertegenwoordiger van de SGVN voor Ontheemde Personen. De *Responsibility to Protect* zoals gedefinieerd door ICISS, bestond uit drie componenten: preventie, reactie en wederopbouw.

In de nasleep van de aanslagen op 11 september 2001 en de daaropvolgende ‘*war on terror*’ was er in eerste instantie voor het nieuwe concept weinig belangstelling. Dit veranderde toen in december 2004 het rapport uitkwam van het door Kofi Annan ingestelde *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*. Het rapport, *A more secure world: Our shared responsibility*, bevatte onder meer een aanbeveling over de *Responsibility to*

2 Report of the Secretary-General, *We, the peoples: The role of the United Nations in the 21st century*, New York, United Nations 2000, p. 48.

3 Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa, International Development Research Centre, 2001.

Protect.⁴ In zijn eigen rapport voor de VN-top in 2005, *In Larger Freedom; Towards Development, Security and Human Rights for All*, benadrukte de SGVN de noodzaak voor overheden om actie te ondernemen tegen (de dreiging van) grootschalige mensenrechtenschendingen en riep hij op tot aanvaarding van de *Responsibility to Protect*.⁵ Daarbij benadrukte hij dat het allereerst de eigen verantwoordelijkheid is van individuele staten om personen binnen hun jurisdictie te beschermen; deze verantwoordelijkheid gaat pas over op de internationale gemeenschap als staten niet in staat of van zins zijn deze bescherming op zich te nemen.

Tijdens de VN-top in 2005, die op veel terreinen, zoals de hervorming van de VR, een weinig opzienbarende uitkomst had, slaagden de lidstaten erin om overeenstemming te bereiken over de *Responsibility to Protect*. Eenvoudig was dit niet; een aantal niet-gebonden landen, maar ook de Verenigde Staten (bij monde van de toenmalige Permanente Vertegenwoordiger, ambassadeur Bolton) waren zeer kritisch, onder andere vanwege de vrees dat het concept aanleiding zou geven tot een ongewenste inbreuk op de nationale soevereiniteit. Steun van zuidelijke staten als Argentinië, Chili, Mexico, Rwanda en Zuid-Afrika voor de aanvaarding van de *Responsibility to Protect*, was essentieel. Voorstellen om tevens richtlijnen/criteria vast te leggen voor de – uitzonderlijke – gevallen waarin militaire interventie gerechtvaardigd zou zijn (zoals opgenomen in het rapport van de ICISS) bleken een brug te ver en haalden het Slotdocument uiteindelijk niet.

1.2 Ontwikkelingen sinds 2005

De aanvaarding van de *Responsibility to Protect* (afgekort als RtoP of R2P) tijdens de VN-top in 2005 werd door pleitbezorgers beschouwd als een opmerkelijke prestatie, die blij gaf van een nieuwe visie op de relatie tussen soevereiniteit en mensenrechten. Er werd gewezen op een tendens om in het internationale recht in toenemende mate te erkennen dat de bescherming van de rechten van mensen en volken grenzen stelt en eisen verbindt aan staatssoevereiniteit. RtoP werd ook beschouwd als onderdeel van een bredere transformatie van het internationale recht, van een op de staat en bestuurselite gericht systeem naar een normatief raamwerk gericht op de bescherming van individuele en gemeenschappelijke belangen, ofwel een ‘humanisering van de internationale rechtsorde’, waarbij niet de staten maar burgers centraal staan.

Sinds 2005 is er op bescheiden schaal vooruitgang geboekt ten aanzien van RtoP. De VR heeft het begrip bekrachtigd in resolutie 1674 (over de bescherming van burgers bij gewapende conflicten),⁶ en ernaar verwezen in resolutie 1706 (ter autorisatie van het sturen van VN-troepen naar Darfur).⁷ In de meest recente resolutie inzake de bescherming van burgers bij gewapende conflicten, van november 2009, wordt RtoP opnieuw

4 Report of the UN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A more secure world: Our shared responsibility*, UN Doc. A/59/565, 2 December 2004.

5 Report of the Secretary-General, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005.

6 S/RES/1674, 28 April 2006.

7 S/RES/1706, 31 August 2006.

bevestigd.⁸ De huidige SGVN, Ban Ki-moon, heeft bovendien bij zijn aantreden de operationalisering van RtoP als een prioriteit gekenmerkt en Francis Deng benoemd als Speciaal Adviseur inzake de Preventie van Genocide en Edward Luck als Speciaal Adviseur met een focus op de *Responsibility to Protect*. De laatste benoeming was echter omstreden omdat niet alle lidstaten deze functie wenselijk achtten en vooralsnog heeft de Vijfde Commissie van de AVVN geen budget goedgekeurd voor Luck, die dus zonder financiële middelen opereert.

Op een meer operationeel niveau worden de gebeurtenissen in Kenia in 2007/2008 vaak genoemd als een RtoP-situatie waarin de internationale gemeenschap snel en effectief heeft gehandeld en daarmee 'erger' heeft weten te voorkomen. Nadat eind 2007 na afloop van nationale verkiezingen op grote schaal etnisch geweld was uitgebroken, vielen binnen een paar weken meer dan duizend slachtoffers en sloegen 300.000 burgers op de vlucht, totdat een door Kofi Annan geleid onderhandelingsteam in staat was een politiek akkoord tot stand te brengen dat een einde maakte aan het geweld. 'What we are seeing in Kenya is action on a fundamental principle, the Responsibility to Protect,' stelde aartsbisschop Desmond Tutu destijds in een opiniestuk.⁹

Dit neemt niet weg dat ook voorstanders van het begrip erkennen dat er nog een lange weg te gaan is. Over de vraag waar RtoP precies voor staat en welke reikwijdte het begrip heeft, bestaat internationaal geen consensus. De operationalisering ervan is daarnaast problematisch, zoals de afgelopen jaren bijvoorbeeld is gebleken met betrekking tot de situaties in Darfur, Birma en Sri Lanka. Dit heeft onder andere te maken met het gebrek aan draagvlak voor RtoP. Ondanks de consensus die in 2005 over het onderwerp werd bereikt, lijkt de mate waarin het begrip wordt geaccepteerd door sommige (groepen van) landen beperkt te zijn. Hierbij speelt een rol dat een aantal van deze landen (onder andere Rusland, China en verscheidene niet-gebonden landen (NAM)) het begrip in zijn geheel blijven beschouwen als een potentiële inbreuk op hun soevereiniteit. Daarnaast zijn staten ervoor beducht dat RtoP wordt misbruikt als voorwendsel voor eigenmachtig militair geweldgebruik door sterke staten om hun eigen belangen veilig te stellen. Ook wordt wel aangevoerd dat RtoP een westerse agenda vertegenwoordigt, waarin onvoldoende aandacht is voor de bescherming tegen armoede, honger, en het ontbreken van sociaal-economische voorzieningen – zaken die vanuit het perspectief van ontwikkelingslanden eveneens belangrijk zijn en die bovendien ten grondslag kunnen liggen aan de onder RtoP vallende misdrijven. Ook de rol van de VR (en van andere VN-organen, zoals de AVVN, de SGVN en de nieuwe *Peacebuilding Commission*) is omstreden.

Pogingen om in concrete gevallen RtoP in te roepen blijken in New York om deze redenen vaak op weerstand te stuiten. Een voorbeeld vormen de onderhandelingen over een resolutie over *Causes of conflict in Africa*, die in het voorjaar van 2009 onder andere vastliepen op een meningsverschil tussen de G77 en de NAM enerzijds en de Europese Unie (EU) anderzijds over de expliciete vermelding van RtoP.

8 S/RES/1894, 11 November 2009.

9 D. Tutu, 'Responsibility to Protect', *International Herald Tribune*, 19 February 2008. Zie ook E. Lindenmayer en J.L. Kaye, *A Choice for Peace? The Story of Forty-One Days of Mediation in Kenya*, New York, International Peace Institute 2009.

I.3 Rapport SGVN en debat AVVN

Op 12 januari 2009 bracht de SGVN een (eerste) rapport uit over RtoP. Het is een behoedzaam geformuleerd rapport, waarbij duidelijk rekening is gehouden met bovengenoemde politieke gevoeligheden. Aan het acquis van 2005 doet het rapport niets af en de drie onderscheiden aspecten van RtoP (preventie, reactie, wederopbouw) komen erin terug. Wel gaat de SGVN ter operationalisering van het begrip uit van een nieuwe structuur met drie pijlers, te weten: de primaire verantwoordelijkheid van een staat om zijn eigen mensen te beschermen (pijler I); ondersteuning hierbij van de internationale gemeenschap (pijler II); en adequate reactie van de internationale gemeenschap indien een staat er zelf in faalt om zijn bevolking te beschermen (pijler III). De rol van de VR is een van de delicate onderwerpen in het rapport. De SGVN bevestigt dat geweldsautorisatie conform het VN-Handvest een exclusief recht van de VR is. Daarom is het cruciaal dat de VR in voorkomende gevallen ook zijn verantwoordelijkheid neemt. De SGVN doet echter ook een aantal voorstellen voor situaties waarin de VR verdeeld is en niet tot actie in staat, zoals vrijwillige opgave van het vetorecht door de permanente vijf of het agenderen van de desbetreffende kwesties door de AVVN (naar analogie van de *Uniting for Peace*-resolutie uit 1950).

Het rapport van de SGVN werd in algemene zin relatief positief ontvangen, hetgeen werd bevestigd in een debat in de AVVN dat plaatsvond van 23 tot 28 juli 2009. Dit debat was herhaaldelijk uitgesteld en gevreesd werd dat het wellicht zou worden aangegrepen door kritische lidstaten om de in 2005 bereikte consensus ter discussie te stellen. Dit is echter niet gebeurd. De voorzitter van de AVVN, Miguel d'Escoto Brockmann uit Nicaragua, deed wel een poging om het debat een kritische toonzetting te geven en dit vond ook een zekere weerklank onder een aantal staten. Kritische lidstaten als Nicaragua, China, Venezuela, Bolivia, Pakistan en – namens de NAM – Egypte, uitten zorgen over de aantasting van soevereiniteit en mogelijk misbruik van het concept door sterkere staten ten nadele van zwakkere landen. Maar de verklaringen van de in totaal 90 lidstaten die intervenueerden (waaronder Nederland) waren in het algemeen constructief. Het rapport van de SGVN werd in algemene zin gesteund en de noodzaak van operationalisering onderschreven. Zoals te verwachten was, werd de derde pijler uit het rapport als meest controversieel beschouwd en werd veel gesproken over de rol van de VR en het vetorecht.

Aan de consensus uit 2005 werd weliswaar geen afbreuk gedaan, maar het debat in de AVVN werd evenmin afgesloten met een resolutie die RtoP een stevigere basis gaf en fondsen had kunnen genereren in de Vijfde Commissie. Wel bleek het met enige moeite mogelijk te zijn om een aantal weken na het AVVN-debat een korte procedurele resolutie te aanvaarden, waarin nota werd genomen van het rapport van de SGVN en besloten werd het debat over het onderwerp voort te zetten. Deze resolutie¹⁰ – waarvan Guatemala de initiatiefnemer was – werd zonder stemming aanvaard. Dit nam niet weg dat een aantal lidstaten (Venezuela, Cuba, Syrië, Bolivia, Soedan, Iran, Equador en Nicaragua) stemverklaringen aflegde waarin ze hun zorgen over mogelijk misbruik van RtoP nogmaals naar voren brachten en benadrukten dat er over de definitie en de toepassing van het begrip geen overeenstemming bestond.

10 UN Doc. A/RES/63/308, 7 October 2009 (de resolutie werd op 14 september 2009 aanvaard).

II De betekenis van de *Responsibility to Protect*: inhoud, status en reikwijdte

II.1 Algemeen

Zoals uit het voorgaande hoofdstuk naar voren kwam, is de *Responsibility to Protect* sinds 2005 slechts op bescheiden schaal ingeroepen en blijkt het onderwerp een bron van soms hoogoplopende discussies bij onderhandelingen over VN-resoluties of financieringskwesties. Als voorbeeld geldt de bespreking in de Vijfde Commissie van de VN over de financiering van het bureau van de Speciaal Adviseur met een focus op de *Responsibility to Protect*, die vooralsnog vruchteloos gebleken is.

Nu bijna vijf jaar na de aanvaarding van de *Responsibility to Protect* nog relatief weinig tastbare vooruitgang lijkt te zijn geboekt waar het de toepassing betreft, dringen de pleitbezorgers van het begrip vooral aan op operationalisering ervan. In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op operationele vraagstukken die aan de *Responsibility to Protect* verbonden zijn.

De AIV meent echter dat het ook nodig is om meer helderheid te scheppen over de normatieve betekenis van de *Responsibility to Protect*. Het creëren van conceptuele helderheid en overeenstemming lijkt de AIV van belang voor het verbreden van het politiek draagvlak om de *Responsibility to Protect* te kunnen operationaliseren. Daarom zal in dit hoofdstuk eerst worden ingegaan op een aantal belangrijke conceptuele vraagstukken.

II.2 Bestaande en vernieuwende elementen van de *Responsibility to Protect*

Een deel van het debat over RtoP heeft betrekking op de vraag of er op de keper beschouwd wel zoveel nieuws onder de zon is. Is hetgeen in 2005 in het Slotdocument is verwoord eigenlijk niet rechtstreeks terug te voeren op bestaande beginselen en verplichtingen van het internationale recht? De meningen hierover lopen – ook onder juristen – uiteen. Terwijl enerzijds wordt aangevoerd dat RtoP de facto niet zoveel nieuws bevat en dat het daarom maar de vraag is of het wel een zelfstandig bestaansrecht heeft, gaan er anderzijds ook stemmen op die bepleiten dat het beginsel zo nieuw is, dat het om deze reden lastig zal zijn het te implementeren.¹¹

In de visie van de AIV vormt RtoP geen geheel nieuw, op zichzelf staand concept dat pas in 2005 door staatshoofden werd omarmd, maar is het veeleer het kristallisatiepunt van een langdurige ontwikkeling. De bescherming van mensenrechten was reeds aan de orde bij het opnemen van mensenrechten in het Handvest van de VN in 1945. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948 gaf duidelijk uiting aan de gedachte dat universele menselijke waarden en mensenrechten bescherming behoeven, een gedachte die zich later concreet heeft vertaald in een groot aantal ver-

11 Carsten Stahn merkte over de uiteenlopende visies op RtoP het volgende op in een artikel over de vraag of RtoP politieke retoriek of een juridische norm vertegenwoordigt: '... paragraphs 138 and 139 of the Outcome Document represent a rather curious mixture of political and legal considerations, which reflect the continuing division and confusion about the meaning of the concept.' C. Stahn, 'The responsibility to protect: Political rhetoric or emerging legal norm?', *The American Journal of International Law*, vol. 101, no. 1, 2007, pp. 99-120, op p. 108.

dragen. Belangrijke 'mijlpalen' waren in dit verband het Genocideverdrag uit 1948, het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR), beide uit 1966, en de aanvaarding van het Statuut van het Internationaal Strafhof in 1998.

Dat RtoP ten dele al gegrond is in het internationale recht, geldt bovenal voor de verplichtingen van staten om alle personen binnen hun jurisdictie te beschermen. Zo is het beginsel dat de staat een verplichting heeft om mensen te beschermen tegen de genoemde misdrijven, vervat in mondiale en regionale mensenrechteninstrumenten. Het is tevens neergelegd in het Statuut van het Internationaal Strafhof en de Verdragen van Genève (1949) en de Aanvullende Protocolen (1977) en wordt bekrachtigd door het groeiende *commitment* om genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden ook in nationale wetgeving strafbaar te stellen. Dit beginsel wordt dermate breed geaccepteerd, dat staten die de plicht tot bescherming niet in praktijk brengen, zich in het algemeen niet met succes op hun soevereiniteit kunnen beroepen. De AIV is van mening dat het beginsel een dusdanig grote betekenis heeft verworven, dat ook staten die niet verdragsrechtelijk gebonden zijn, op basis van het volkenrechtelijk gewoonterecht wel degelijk gebonden kunnen worden geacht personen binnen hun jurisdictie bescherming te bieden tegen de desbetreffende misdrijven.¹²

Ook de verantwoordelijkheden van de internationale gemeenschap bouwen voort op de reeds bestaande praktijk. Sinds de erkenning van de universele rechten van de mens in 1945 is, zoals ook blijkt uit de eerder genoemde verdragen, alsmede de straftribunalen die de afgelopen decennia werden ingesteld, langzaam maar zeker het besef gegroeid dat de bescherming van deze rechten niet alleen een verantwoordelijkheid is van de staat in kwestie, maar ook van de internationale gemeenschap als geheel, zoals belichaamd door de VN. In de praktijk is dit onder meer tot uitdrukking gekomen doordat de Mensenrechtencommissie sinds 1967 op basis van ECOSOC-resolutie 1235 vele landensituaties en thematische onderwerpen heeft behandeld, met gebruikmaking van uiteenlopende instrumenten, zoals rapportages, onderzoeken en resoluties. In de slotverklaring van de Wereldconferentie Mensenrechten in 1993 werd de bevordering en bescherming van mensenrechten dan ook '*a legitimate concern of the international community*' genoemd.¹³ Daarmee werd expliciet erkend dat bemoeienis van de VN met de mensenrechtensituatie in een bepaald land (bijvoorbeeld door een resolutie of een uitspraak van een landenrapporteur of een thematische rapporteur) niet als ongeoorloofde inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van die staat zou worden beschouwd. Voorts bevatten verschillende VN-mensenrechtenverdragen rechtstreekse verwijzingen naar de noodzaak en verplichting tot internationale samenwerking en naar specifieke ondersteuning van ontwikkelingslanden bij de implementatie van die verdragen.¹⁴

Ook uit recente ontwikkelingen rondom universele jurisdictie blijkt dat bij ernstige mensenrechtenschendingen reactie van derde landen als legitiem wordt gezien. Tegen de

12 Zie onder andere C. Tomuschat, 'Obligations Arising for States Without or Against their Will', in *Recueil des Cours* (1993), p. 260.

13 *Vienna Declaration and Programme of Action adopted at the World Conference on Human Rights*, A/CONF.157/24, 25 June 1993, par. 4.

14 Zie bijvoorbeeld artikel 2(1) en 11(1) van het IVESCR; artikel 4, 23, 24, 28 van het Verdrag voor de Rechten van het Kind; en artikel 4 en 32 van het Verdrag inzake de Rechten van Mensen met een Handicap.

achtergrond van de Verdragen van Genève en de Aanvullende Protocolen en het VN-Verdrag tegen Foltering (1982), is er, zij het nog spaarzaam, sprake van strafvervolgning op basis van universele jurisdictie krachtens gewoonterecht en nationale wetgeving.¹⁵

Relevant is daarnaast dat een direct verband kan worden gelegd tussen RtoP en de hoge vlucht die het internationale strafrecht de afgelopen decennia heeft genomen. Met de instelling van de internationale en gemengde tribunalen in de jaren negentig en de oprichting van het Internationaal Strafhof in 1998 hebben staten duidelijk gemaakt dat de daders van ernstige internationale misdrijven niet straffeloos mogen blijven.¹⁶ De consensus die in 2005 werd bereikt over RtoP vormt hierop in zekere zin een vervolg. Nadat was vastgelegd dat de daders van ernstige internationale misdrijven strafrechtelijk moesten kunnen worden vervolgd, werd eveneens aanvaard dat overheden een verantwoordelijkheid hebben om de desbetreffende misdrijven te voorkomen of een halt toe te roepen.¹⁷

Uitgaande van de ontwikkelingen van de afgelopen zestig jaar, die blijk geven van een steeds grotere rol van de internationale gemeenschap bij de bescherming van de rechten van de mens, kan de aanvaarding van RtoP in 2005 dus worden beschouwd als een volgende schakel in een langdurig proces. De AIV is van mening dat het gaat om een belangrijke schakel, namelijk de *expliciete erkenning door staatshoofden en regeringsleiders* dat bescherming tegen grootschalige mensenrechtenschendingen *mede een verantwoordelijkheid* is van de internationale gemeenschap/de VN en dat deze daarnaar ook dient te handelen. De erkenning van deze *complementaire* verantwoordelijkheid van alle staten kan worden beschouwd als het meest significante element van RtoP en gaat een stap verder dan de notie dat de bevordering en bescherming van mensenrechten een *legitieme zorg* zijn van de internationale gemeenschap.

Voor deze collectieve complementaire verantwoordelijkheid kan tot op zekere hoogte een basis worden gevonden in het internationale recht. Dat staten een verantwoordelijkheid hebben ten opzichte van elkaar waar fundamentele rechten van de mens in het geding zijn, ligt besloten in de artikelen 55 en 56 van het VN-Handvest en de erkenning van verplichtingen *erga omnes* ('jegens allen') zoals door het Internationaal Gerechtshof erkend.¹⁸ Het betreft hier rechten van een zodanig fundamenteel karakter, dat de hand-

15 Als voorbeelden gelden in dit verband de veroordeling in België in juni 2001 van Rwandese nonnen vanwege medeplichtigheid aan genocide; en de veroordeling van een Congolese commandant wegens foltering begaan in 1996 in Congo – toen nog Zaïre – in Nederland in 2004.

16 Zie hiervoor ook AIV, *Transitional Justice, gerechtigheid en vrede in overgangssituaties*, advies nummer 65, Den Haag, april 2009.

17 Samantha Power merkte over deze ontwikkeling op: 'In a remarkably short time, influential UN member states went from ignoring mass atrocities altogether to setting up international tribunals to punish them, to accepting that they had a responsibility to prevent or stop them.' Voorwoord in *Responsibility to Protect, the Global Moral Compact for the 21st Century*, edited by R.H. Cooper and J. Voinov Kohler, New York, Palgrave Macmillan 2009, p. iix.

18 ICJ, *Barcelona Traction* (Belgium versus Spain), ICJ Reports 1970, par. 34. Het beginsel van *erga omnes*-verplichtingen werd ook erkend door het Internationaal Joegoslavië Tribunaal in de *Furundzija*-zaak; zie hiervoor ICTY, *Prosecutor versus Furundzija*, Case no. IT-95-17/1-T, Judgement, Trial Chamber, 10 December 1998, par. 151.

having en bescherming een verplichting zijn van alle staten. Dezelfde notie ligt ten grondslag aan het statenklachtrecht dat in mensenrechtenverdragen is opgenomen en dat niet per se is gebaseerd op het eigen belang van de klagende staat, maar op een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle verdragspartijen. Ook het gezamenlijke artikel 1 van de Rode Kruisverdragen van Genève impliceert diezelfde gezamenlijke verantwoordelijkheid door te stipuleren dat de verdragspartijen 'undertake to respect and to ensure respect for' de inhoud van deze verdragen.

Een juridische onderbouwing van een collectieve verantwoordelijkheid om te handelen ten overstaan van grootschalige mensenrechtenschendingen kan daarnaast worden ontleend aan de artikelen inzake staatsaansprakelijkheid, opgesteld door de *International Law Commission* (ILC), in het bijzonder de artikelen 40 en 41, die betrekking hebben op ernstige inbreuken op dwingende verplichtingen van het internationale recht (*ius cogens*).¹⁹ Gelijklopende bepalingen zijn opgenomen in artikelen 40 en 41 van de ontwerpverdragen inzake aansprakelijkheid van internationale organisaties.²⁰ Deze bepalingen verplichten staten en internationale organisaties om te handelen in reactie op ernstige schendingen van *ius cogens*, onder meer door samen te werken teneinde de schending tot een einde te brengen. Hoewel de vier misdrijven waartegen RtoP bescherming beoogt te bieden niet per se in alle vormen en omvang tot het *ius cogens* kunnen worden gerekend, behoren zij zeker in brede zin tot de categorie van dwingende normen waarop de desbetreffende artikelen van de ILC van toepassing zijn.²¹

Daarnaast heeft het Internationaal Gerechtshof geoordeeld dat er in ieder geval ten aanzien van genocide sprake is van een bestaande juridische plicht tot preventie. In zijn uitspraak in de zaak tussen Bosnië-Herzegovina versus de Republiek Servië (voorheen Servië en Montenegro) bevond het Hof Servië schuldig aan schending van artikel 1 van het Genocideverdrag, omdat het niet alles had gedaan wat in zijn vermogen lag om genocide te voorkomen, niet in het eigen territorium maar in dat van een andere, nabijgelegen staat.²²

Ook kan in dit verband worden gewezen op de extensieve interpretatie die de VR de afgelopen decennia heeft gegeven aan artikel 39 van het VN-Handvest, door interne conflicten met ingrijpende humanitaire gevolgen als een bedreiging van de regionale of internationale vrede en veiligheid te beschouwen.²³ Hiermee heeft de VR in feite de collectieve verantwoordelijkheid genomen om op te treden tegen grootschalige mensenrechtenschendingen en burgeroorlogen.

19 Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, A/Res/56/83, Annex, in 2001 aangenomen door de ILC.

20 Zie <<http://www.untreaty.un.org/ilc/reports/2009/2009report.htm>>.

21 Omgekeerd geldt dat er ook (massale) mensenrechtenschendingen denkbaar zijn die niet per se de vorm van een van de vier misdrijven aannemen.

22 ICJ, *Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, General List, no. 91, 26 February 2007.

23 Zie onder andere VR-resoluties 688 (1991) inzake Irak, 794 (1992) inzake Somalië, 929 (1994) inzake Rwanda, en 940 (1994) inzake Haïti.

Op basis van bovenstaande analyse kan worden geconcludeerd dat RtoP bestaat uit een aantal verschillende onderdelen die in meer of mindere mate verankerd zijn in het internationale recht. Deze mate van verankering bepaalt mede de gradatie van internationale steun die deze onderdelen genieten.

Hierbij is de verplichting van de staat om personen binnen zijn jurisdictie te beschermen duidelijk geworteld in het geldende recht. De rol van derde staten en van de internationale gemeenschap als geheel is, zoals eerder aangegeven, in beperktere mate juridisch verankerd en levert ook meer weerstanden op. De formulering van paragrafen 138 en 139 van het Slotdocument suggereert dat het idee van de verantwoordelijkheid om te reageren op zijn minst enige acceptatie geniet waar het middelen betreft waarbij geweldgebruik niet aan de orde is. De aanvaarding van de artikelen van de ILC over verplichtingen van staten en internationale organisaties om te reageren op ernstige schendingen van *ius cogens* stelt hierbij bovendien een ondergrens aan de ruimte voor politieke meningsverschillen. Maar het Slotdocument is duidelijk gereserveerder waar het gaat om collectieve actie door de VR onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest. 'Preparedness to take action' suggereert eerder een vrijwillige betrokkenheid dan een juridisch bindende verplichting; het Slotdocument spreekt dan ook van 'on a case-by-case basis'.

De vraag of er ook sprake is van een *verplichting* van de internationale gemeenschap om te handelen is het meest delicaat. Afgezien van de genoemde artikelen van de ILC en enige praktijk van de VR, bestaat hierover nauwelijks praktijk en er is dan ook weinig consensus over de vraag wie de verantwoordelijkheid dient te nemen als een staat zijn primaire beschermingsplicht niet naleeft. Militair ingrijpen dient weliswaar via de VR te verlopen, maar het is onduidelijk wat er dient te gebeuren als de internationale gemeenschap er via de VR niet in slaagt haar verantwoordelijkheid te nemen. Komt deze verantwoordelijkheid dan individuele staten toe, of regionale organisaties? In het volgende hoofdstuk zal op deze vraag worden teruggekomen.

Samenvattend kan worden gesteld dat RtoP bestaande elementen van het internationale recht (met name waar het de verplichtingen van een staat betreft) verenigt met complementaire en vernieuwende beginselen (voornamelijk ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap). Het is begrijpelijk dat deze combinatie aanleiding kan geven tot verwarring, temeer daar op basis van het internationale recht de plicht van een staat tot bescherming zich uitstrekt tot veel meer terreinen dan de vier misdrijven waarop RtoP betrekking heeft – en RtoP in dit opzicht dus beperkter is dan bestaande mensenrechteninstrumenten.²⁴

Op basis van het voorgaande komt de AIV tot de conclusie dat RtoP als een vernieuwend overkoepelend begrip moet worden beschouwd, waarvan zowel bestaande als nieuwe onderdelen integraal deel uitmaken. De nieuwe elementen zijn meer omstreden en de (compromis)formuleringen in het Slotdocument laten ruimte voor verdere interpretatie en uitwerking van juist deze onderdelen. Voor het operationaliseren van RtoP is het zinvol

24 De voormalig Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, Louise Arbour, merkte hierover op: 'In short, if the responsibility to protect were primarily designed to assert the responsibility of States *vis-à-vis* their own people, then it would be too narrowly framed and essentially do no more than replicate existing international law. In my view, it was instead primarily meant to address the responsibility of the larger international community. In that, its scope is probably just right, for now.' L. Arbour, 'The responsibility to protect as a duty of care in international law and practice', *Review of International Studies*, 2008, 34, pp. 445-458.

om hieraan de komende tijd aandacht te besteden. Daarbij zal wel een afweging moeten worden gemaakt of er – gezien het politieke krachtenveld – voldoende mogelijkheden zijn om op dit terrein intergouvernamenteel enige vooruitgang te boeken.

Een belangrijke toegevoegde waarde van RtoP bestaat voorts uit de integrale benadering die het begrip voorstaat. RtoP omvat zowel preventie, als reactie en wederopbouw en heeft betrekking op de rol van de staat én de internationale gemeenschap, zoals de SGVN in zijn rapport heeft benadrukt door zijn benadering van RtoP als bestaande uit drie gelijkwaardige pijlers. Deze integrale benadering is relatief nieuw en is een van de punten waarop RtoP zich onderscheidt van andere benaderingswijzen die zijn geformuleerd ten aanzien van grootschalige mensenrechtenschendingen, zoals humanitaire interventie. In paragraaf 4 zal op dit punt worden teruggekomen. In zekere zin sluit RtoP aan bij de zogenaamde *comprehensive approach* in het kader van crisisbeheersingsoperaties, die uitgaat van een soortgelijke integrale benadering, waarbij het diplomatieke-, defensie- en ontwikkelingsinstrumentarium in samenhang worden ingezet.

II.3 Concept, beginsel of norm?

Aan RtoP wordt zowel in de literatuur als in het internationale debat op uiteenlopende wijzen gerefereerd. De vraag of RtoP als concept, beginsel of ('*emerging*') norm kan worden beschouwd, is niet onbelangrijk, omdat de omschrijving die wordt gekozen nauw verband houdt met de status die men toekent aan het begrip en de praktische werking die men ervan verwacht. Om deze reden is het zinvol om te streven naar helderheid – en overeenstemming – over de wijze waarop aan RtoP wordt gerefereerd.

In het rapport van de ICISS wordt gesteld dat er geen voldoende sterke basis bestaat om RtoP te kwalificeren als een nieuw beginsel van volkenrechtelijk gewoonterecht, maar dat het wel kan worden omschreven als een '*emerging guiding principle*'.²⁵ Sinds het rapport van de ICISS in 2001 verscheen, is RtoP veelvuldig besproken en besproken, in juridische kringen en in internationale fora. Het *High-Level Panel on Threats, Challenge and Change* sprak in zijn rapport in 2004 van een '*emerging norm*',²⁶ hetgeen werd overgenomen door de SGVN zijn rapport *In Larger Freedom*.²⁷ Het Slotdocument van de VN-top in 2005 definieert RtoP niet als zodanig, maar stelt simpelweg dat staten '*are prepared to take collective action... et cetera*'.

In VN-kringen wordt momenteel vaak gesproken van een 'norm', terwijl veel staten, ook na de aanvaarding van het Slotdocument in 2005, RtoP als 'concept' aanduiden. Nederland spreekt afwisselend van 'concept' en van 'beginsel'.²⁸ Onder volkenrechtexperts wordt er verschillend tegen het begrip aangekeken. Juristen die menen dat RtoP als een juridisch begrip kan worden gekwalificeerd, spreken van een 'norm', terwijl anderen, die menen dat het veeleer om een politiek begrip gaat, termen als 'concept', 'doctrine' en

25 Report of the ICISS, *supra* n. 3, par. 2.24 en 6.17.

26 Report of the UN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, *supra* n. 4, par. 203.

27 Report of the Secretary-General, *In Larger Freedom*, *supra* n. 5, par. 135.

28 Vaak wordt de term 'concept' gebruikt, maar in de notitie 'Rechtsgrondslag en mandaat van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden' wordt gesproken van een 'beginsel'. Zie de brief van 22 juni 2007, Kamerstukken 2006-2007, 29 321, nummer 41.

'political catchword' gebruiken. Zo stelt Louise Arbour bijvoorbeeld:

'I wish to state very clearly my view that the responsibility to protect norm is not, as some have suggested, a leap into wishful thinking. Rather, it is anchored in existing law, in institutions and in lessons learned from practice.'²⁹

Daar tegenover staat de visie dat

'... at present, many of the propositions of this concept remain uncertain from a normative point of view or lack of support. Responsibility to protect is thus in many ways still a political catchword rather than a legal norm.'³⁰

De AIV is van mening dat de term 'concept' appelleert aan een idee of een (theoretische) notie die verder besproken en uitgewerkt dient te worden voordat er concrete acties aan verbonden kunnen worden. Het is een term die vooral in de academische wereld nuttig is, maar die niet zozeer wordt gebruikt ter aanduiding van een normerend beginsel. In de fase voorafgaand aan de VN-top in 2005 zou RtoP als 'concept' kunnen worden beschouwd, aangezien het weliswaar in diverse fora werd besproken en door Commissies was bepleit, maar er internationaal geen consensus over bestond.

Na de VN-top lijkt het gebruik van de term 'concept' echter niet passend meer. Er wordt niet als zodanig in het Slotdocument aan gerefereerd en de wijze waarop RtoP is verwoord geeft aan dat het gaat om meer dan een idee dat verdere uitwerking behoeft. Staten hebben zich duidelijk gecommitteerd aan RtoP en het is ook opgenomen in de praktijk van staten, regionale organisaties en de VN – zij het op bescheiden schaal. De AIV beschouwt RtoP nadat het is aanvaard in 2005, daarom als een beginsel (*principle*). Staten hebben aanvaard dat RtoP een uitgangspunt voor handelen wordt, ook al dient de wijze waarop dit gebeurt nog verder vorm te krijgen. Wanneer er brede consensus bestaat binnen de internationale gemeenschap over de manier waarop het beginsel moet worden toegepast en er ook dienovereenkomstig wordt gehandeld, kan worden gesproken van de vestiging van een internationale norm.

Over de vraag of RtoP reeds als een beginsel van internationaal recht kan worden beschouwd, wordt verschillend gedacht. Duidelijk is dat bescherming door de staat van personen binnen de jurisdictie van die staat wel degelijk voortvloeit uit volkenrechtelijke verplichtingen. Maar waar het gaat om de verantwoordelijkheid ten opzichte van personen die zich binnen de jurisdictie van andere staten bevinden is de rechtsontwikkeling, zoals in de voorgaande paragraaf ook uiteengezet is, naar de mening van de AIV nog gaande. Als overkoepelend begrip is RtoP met zoveel woorden nog niet opgenomen in juridisch bindende teksten en evenmin kan het momenteel als een beginsel van volkenrechtelijk gewoonrecht worden beschouwd. Wel is duidelijk dat het beginsel van RtoP thans in toenemende mate inspiratie biedt en richting geeft aan de wijze waarop het geldende internationale recht inzake soevereiniteit, mensenrechten en vrede en veiligheid wordt geïnterpreteerd. De AIV zou in dit stadium daarom willen spreken van een beginsel van internationaal recht in wording. In zekere zin is het een overkoepelend beginsel dat het samenstel definieert van verplichtingen en verantwoordelijkheden van staten en van de internationale gemeenschap op juridisch, moreel en politiek vlak ten aanzien van specifieke grootschalige mensenrechtenschendingen of de dreiging hiervan. RtoP, zoals het in 2005 is aanvaard en sindsdien wordt gebruikt, draagt immers ook elementen in zich van politieke en morele aard en is daarom niet in puur juridische termen te duiden. Hier-

29 L. Arbour, *supra* n. 24, pp. 447-8.

30 C. Stahn, *supra* n. 11, p. 120.

mee wil de AIV zeker niet uitsluiten dat RtoP zich als een zelfstandig beginsel van internationaal recht zou kunnen ontwikkelen.³¹ Een dergelijke ontwikkeling zou naar de mening van de AIV waar mogelijk door Nederland moeten worden bevorderd.

In haar reactie op het AIV-advies *Transitional Justice: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties* merkt de regering op dat RtoP voor staten een politiek-morele inspanningsverplichting behelst en niet een juridische resultaatsverplichting.³² Deze benadering doet naar de mening van de AIV onvoldoende recht aan RtoP, dat als beginsel verschillende verantwoordelijkheden en verplichtingen – ook op juridisch gebied – met elkaar verenigt. De inspanningsverplichting waarvan in de regeringsreactie wordt gesproken, heeft, zoals hierboven uiteengezet is, wel degelijk ook juridische betekenis.

II.4 De verhouding tot humanitaire interventie

Onder het begrip humanitaire interventie wordt in het algemeen verstaan (de dreiging met) het gebruik van geweld door een of meer staten (of een internationale organisatie) gericht tegen een andere staat, zonder toestemming van diens regering, ter voorkoming of beëindiging van ernstige en grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten, al dan niet gemandateerd onder Hoofdstuk VII van het Handvest van de VN.³³ De wijze waarop RtoP zich verhoudt tot humanitaire interventie geeft vaak aanleiding tot discussie en misverstanden. Hierop zal in deze paragraaf worden ingegaan.

De passages over RtoP in het Slotdocument uit 2005 kunnen worden beschouwd als een – zij het indirect – uitvloeisel van het rapport van de ICISS uit 2001. Deze internationaal samengestelde Commissie, die door Canada in het leven werd geroepen met steun van de toenmalige SGVN Kofi Annan, richtte zich op de vraag op welke wijze de internationale gemeenschap effectief kan optreden bij humanitaire crises zoals die zich in onder andere Rwanda en Kosovo hadden voorgedaan.

‘External military intervention for human protection purposes has been controversial both when it has happened – as in Somalia, Bosnia and Kosovo – and when it has failed to happen, as in Rwanda,’ constateerde de Commissie.³⁴

De bedoeling was dat de ICISS een adequate reactie zou formuleren op grootschalige mensenrechtenschendingen die politiek acceptabel zou zijn.

De toenmalige minister van Buitenlandse Zaken van Canada, Lloyd Axworthy, gaf bij de instelling van de Commissie aan te hopen dat de Brundtland-Commissie, die eind jaren tachtig het begrip ‘duurzame ontwikkeling’ had gemunt, tot voorbeeld zou strekken. Toen

31 De geldende beginselen van internationaal recht zijn met name verwoord in artikel 2 van het VN-Handvest en in de Verklaring inzake de Beginselen van Internationaal Recht met betrekking tot de Vriendschappelijke Betrekkingen tussen Staten (Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, General Assembly Res. 2625, 24 October 1970).

32 Regeringsreactie op het AIV-advies *Transitional Justice, gerechtigheid en vrede in overgangssituaties*, zie de brief van 15 december 2009, Kamerstukken 2009-2010, 32 123-V, nummer 60.

33 Deze definitie is ontleend aan de notitie Humanitaire Interventie, brief van 30 oktober 2001, Kamerstukken 2001-2002, 27 742, nummer 5; en mede gebaseerd op de door de AIV/CAVV gehanteerde definitie in het advies over humanitaire interventie, *supra* n. 1, pp. 6-7.

34 Report of the ICISS, *supra* n. 3, p. VII.

was het gelukt om de schijnbaar tegenstrijdige uitgangspunten van ontwikkeling en milieubescherming met elkaar te verenigen. Dit keer was de uitdaging een benadering te vinden die de spanning tussen staatssoevereiniteit en interventie zou kunnen overbruggen.³⁵ Interventie werd door de Commissie gedefinieerd als actie tegen een staat of zijn leiders zonder toestemming, voor humanitaire of beschermingsdoeleinden. Hieronder vielen zowel militaire als niet-militaire middelen (waaronder sancties en strafvervolging).

In eerste instantie speelde het concept 'humanitaire interventie' een centrale rol bij de werkzaamheden van de Commissie. Dat deze terminologie problematisch was, bleek onder andere in discussies met niet-gouvernementele organisaties (NGO's) die bezwaren hadden tegen het verband tussen de term 'humanitair' (geassocieerd met een politiek neutrale activiteit gericht op het redden van levens) enerzijds en 'interventie' (dat het gebruik van militair geweld impliceert) anderzijds. Ook bleek dat het begrip humanitaire interventie bij veel staten grote weerstand opriep. De Commissie kwam dan ook relatief snel tot de conclusie dat, zoals Ramesh Thakur, een van de leden, het formuleerde:

'the weight of historical baggage is too strong for a new consensus to be formed around the concept of humanitarian intervention. If major powers wish to help victims instead of helping themselves, they would do well to abandon the talk of "humanitarian intervention"'.³⁶

Gareth Evans, een van de co-voorzitters van de ICISS, kwam vervolgens met het voorstel om de focus van het debat te verleggen naar de '*Responsibility to Protect*'. Hiermee zouden vier problemen kunnen worden aangepakt waarop de Commissie was gestuit: de exclusieve focus op militaire interventie was te beperkt – internationale bescherming van mensenrechten vereist een veel breder spectrum van activiteiten; de weerstand tegen humanitaire interventie was gebaseerd op een legitieme historische gevoeligheid ten aanzien van kolonialisme en zelfbeschikking; de zoektocht naar nieuwe rechtsregels inzake interventie was niet erg kansrijk vanwege een marginale kans op consensus en het feit dat deze regels geen garantie tot bescherming zouden bieden; en er zou meer aandacht moeten komen voor de verantwoordelijkheid van verschillende actoren.³⁷

Gaandeweg werd het nieuwe concept verder ingevuld en verwierf het dermate brede steun, dat het uiteindelijk als leidend begrip voor het rapport van de ICISS kon dienen. Kritiek was er ook, met name van diegenen die meenden dat de verandering van terminologie niet kon verhullen dat het in wezen om dezelfde problemen ging – sterker nog, door het kiezen van een andere terminologie werden de kernvragen ontweken. Dit lijkt echter te weinig recht te doen aan het feit dat de ICISS met de nieuwe terminologie ook daadwerkelijk voor een andere benadering had gekozen. Weliswaar waren de vragen waarmee de Commissie werd geconfronteerd zeker niet nieuw; de door de Commissie voorgestelde reactie was dat wel.

Het beginsel van RtoP zoals het uiteindelijk vier jaar later door de wereldgemeenschap werd aanvaard, kwam niet in alle opzichten overeen met het door de ICISS voorgestelde concept, maar in hoofdlijnen bevatte het wel dezelfde gedachte en verhoudt het zich op dezelfde wijze tot het concept 'humanitaire interventie'.

35 Zie voor een beschrijving van dit proces A. Bellamy, *Responsibility to Protect, The Global Effort to End Mass Atrocities*, Cambridge, Polity Press 2009, p. 37 e.v.

36 *Ibid.*, p. 42.

37 *Ibid.*, p. 43.

Bij RtoP, zoals in 2005 aanvaard, staat niet de gedachte centraal dat staten onder bepaalde omstandigheden een recht zouden hebben om te interveniëren.³⁸ Het beginsel legt, meer nog dan bij humanitaire interventie, de nadruk op het perspectief en het primaire belang van de bedreigde bevolking. Daarmee wordt de klassieke statelijke invalshoek, waarbinnen de veiligheid van de staat voorop staat, losgelaten. In plaats hiervan wordt de veiligheid van de burgers die onder de staat vallen, centraal gesteld. RtoP geeft vorm aan een permanente plicht om individuen en bevolkingsgroepen te beschermen. Deze plicht wordt beschouwd als een functie van soevereiniteit en dient, in lijn met bestaande mensenrechtenverdragen en het humanitair recht, primair door de betrokken staat te worden vervuld. De internationale gemeenschap wordt, via de VN, een complementaire verantwoordelijkheid toebedeeld.

Zoals in het Slotdocument omschreven, omvat de verantwoordelijkheid tot bescherming – in tegenstelling tot humanitaire interventie – een continuüm van preventie, reactie en wederopbouw, en kunnen de middelen variëren van *early warning*-mechanismen tot diplomatieke druk, dwangmaatregelen, het aansprakelijk stellen van de daders en internationale hulp. Doordat er sprake is van een continu proces, moet steeds goed worden nagedacht over de consequenties van het handelen (of het uitblijven hiervan). Vanwege het continuüm waarop RtoP betrekking heeft, kan de inzet van militaire middelen ook plaatsvinden in de preventieve fase en hoeft militair optreden dus niet noodzakelijkerwijs te impliceren dat er sprake is van gebruik van geweld.

Voor zover met ‘humanitaire interventie’ wordt bedoeld op het gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden met mandaat van de VR, kan worden geconstateerd dat er een groot verschil is tussen RtoP en humanitaire interventie, omdat het eerste, zoals hierboven is aangegeven, veel breder is. Als met humanitaire interventie wordt bedoeld op het gebruik van geweld *zonder* VR-mandaat, zoals in de praktijk vaak gebeurt,³⁹ is het begrip onverenigbaar met RtoP zoals het in 2005 is aanvaard. Het Slotdocument spreekt immers uitdrukkelijk van ‘to take collective action... through the Security Council, in accordance with the Charter... should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations.’ Militair ingrijpen op basis van RtoP dient dus met autorisatie van de VR plaats te vinden. Op de vraag wat er zou moeten gebeuren als de VR niet tot handelen in staat blijkt te zijn, geeft het Slotdocument geen antwoord. Daarmee is deze vraag niet irrelevant geworden en later in dit advies zal uitgebreider op dit punt worden ingegaan. Maar in dit verband volstaat het te constateren dat RtoP zoals omschreven in het Slotdocument, uitgaat van VR-autorisatie, welke vaak geen noodzakelijke voorwaarde wordt geacht voor humanitaire interventie.

Concluderend kan worden gesteld dat RtoP weliswaar een reactie vormt op langer bestaande vragen, maar dat het in belangrijke mate verschilt van c.q. onverenigbaar is met hetgeen onder humanitaire interventie kan worden verstaan en hiermee niet moet worden verward.

38 Zie ook Report of the UN High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change, *supra* n. 4, par. 201: ‘(...) the issue is not the “right to intervene” of any State, but the “responsibility to protect” of every state when it comes to people suffering from avoidable catastrophe (...).’

39 In de meer strikte betekenis wordt het begrip ‘humanitaire interventie’ uitsluitend in deze zin gebruikt; zie ook het AIV-advies over humanitaire interventie, *supra* n. 1, p. 7.

II.5 De *Responsibility to Protect* en soevereiniteit: dilemma's en discussiepunten

Het beginsel van RtoP is gebaseerd op het idee dat soevereiniteit en mensenrechten twee zijden van dezelfde medaille zijn en elkaar dus niet uitsluiten. De gedachte dat aan soevereiniteit bepaalde verantwoordelijkheden zijn verbonden, is op zichzelf niet nieuw; in het verleden is soevereiniteit zelden als volledig ongeclausuleerd beschouwd. Het Plakkaat van Verlatinghe, ondertekend in Den Haag in 1581, stelde al:

'... dat d'ondersaten niet en sijn van Godt geschapen tot behoef van den Prince (...) maar den Prince om d'ondersaten wille, sonder dewelcke hy egeen Prince en is, om deselve met recht ende redene te regeeren ende voor te staen ende lief te hebben als een vader zijne kinderen ende een herder zijne schapen, die zijn lijf ende leven set om deselve te bewaren.'⁴⁰

Het dienen van onderdanen en het waarborgen van hun rechten werd ook door Thomas Jefferson genoemd als verantwoordelijkheden van overheden en opgenomen in de Amerikaanse Onafhankelijkheidsverklaring van 1776. Ook het rechtsbegrip van Hugo Grotius was gebaseerd op de veronderstelling dat de regels die het gedrag van staten reguleren uiteindelijk hun bestaansrecht ontleen aan het belang dat de rechtssubjecten, de individuele burgers, erbij hadden.⁴¹

Het beginsel van staatssoevereiniteit, dat bij het opstellen van het VN-Handvest als uitgangspunt werd genomen, heeft bij de ontwikkeling van het internationale recht een belangrijke rol gespeeld, maar de gedachte dat soevereiniteit ook op internationaal vlak plichten met zich meebrengt, wordt eveneens weerspiegeld in het VN-Handvest. Het Handvest is mede gebaseerd op de gedachte dat de bevordering van vrede en veiligheid, ontwikkeling en mensenrechten nauw met elkaar samenhangen en bevat een aantal expliciete referenties aan de bevordering van mensenrechten (zie onder andere de artikelen 1(3), 13 en 55). Sindsdien is de rol die de internationale gemeenschap wordt toegekend bij de bescherming van de rechten van de mens, zoals eerder geschetst, steeds groter geworden. Het begrip soevereiniteit heeft daarentegen juist aan absoluteitheid ingeboet, mede als gevolg van de vele juridisch bindende afspraken die staten onderling hebben gemaakt (niet alleen op het gebied van mensenrechten, maar bijvoorbeeld ook waar het vrede en veiligheid, handel en milieu betreft) en waarmee zij gedeeltelijk afstand hebben gedaan van de vrijheid van handelen die soevereiniteit in absolute zin met zich meebrengt.

Soevereiniteit als verantwoordelijkheid, die – ook internationaal – plichten met zich brengt, is historisch gezien dus geen nieuwe notie, maar werd niet altijd als zodanig benoemd. De terminologie werd in de jaren negentig van de vorige eeuw ook daadwerkelijk

40 Zie het Plakkaat van Verlatinghe, de verklaring van een aantal Nederlanden waarin zij Filips II als landsheer 'verlaten', ondertekend op 26 juli 1581 te Den Haag, conform het besluit genomen door de Staten-Generaal der Nederlanden op 22 juli 1581. De desbetreffende passage wordt gevolgd door de volgende: 'En so wanneer hy sulx niet en doet, maer in stede van zijne ondersaten te beschermen, deselve soeckt te verdrucken, t'overlasten, heure oude vryheyt, privilegien ende oude herkomen te benemen, ende heur te gebieden ende gebruycken als slaven, moet ghehouden worden niet als Prince, maer als een tyran ende voor sulx nae recht ende redene magh ten minsten van zijne ondersaten, besondere by deliberatie van de Staten van den lande, voor egheen Prince meer bekend, maer verlaeten ende een ander in zijn stede tot beschermenisse van henlieden voor overhoofd sonder misbruycken ghecosen werden.'

41 Zie hiervoor ook C. Stahn, *supra* n. 11, p. 111.

gebruikt door Francis Deng, in zijn hoedanigheid van Speciaal Vertegenwoordiger van de SGVN voor Ontheemde Personen. Hij stelde dat soevereiniteit de verantwoordelijkheid meebrengt om de individuele rechten van de mens te waarborgen en dat internationale samenwerking nationale inspanningen hiertoe kan aanvullen.

Voormalig SGVN Kofi Annan nam het begrip eind jaren negentig over. In een toespraak voor de Britse *Ditchley Foundation* stelde hij:

‘In reality, this “old orthodoxy” was never absolute. The Charter, after all, was issued in the name of “the peoples”, not the governments, of the United Nations. Its aim is not only to preserve international peace – vitally important though that is – but also “to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person”. The Charter protects the sovereignty of people. It was never meant as a license for governments to trample on human rights and human dignity. Sovereignty implies responsibility, not just power.’⁴²

Soevereiniteit als verantwoordelijkheid werd het leidende uitgangspunt voor de ICISS en vormt ook de basis voor RtoP. In theorie zou kunnen worden gesteld dat de VN-lidstaten zich met de aanvaarding van het concept in 2005 in principe schaarden achter het idee van soevereiniteit als verantwoordelijkheid en achter de wijze waarop staten en de internationale gemeenschap hieraan volgens de definitie van het Slotdocument invulling zouden moeten geven. Zoals de SGVN stelde in zijn rapport van januari 2009:

‘As the assembled Heads of state and government made absolutely clear, the responsibility to protect is an ally of sovereignty, not an adversary. It grows from the positive and affirmative notion of sovereignty as responsibility, rather than from the narrower idea of humanitarian intervention.’⁴³

In debatten in VN-verband (de AVVN, de VR, de Mensenrechtenraad (MRR)) lijken staten de verantwoordelijkheid om hun eigen bevolking tegen grootschalige mensenrechtenschendingen te beschermen ook nauwelijks ter discussie te stellen. Zoals reeds eerder naar voren kwam, houdt dit naar het zich laat aanzien verband met het feit dat deze verantwoordelijkheid stevig is verankerd in het bestaande internationale recht.

Ten aanzien van de rol van de internationale gemeenschap blijkt echter keer op keer dat de consensus uit 2005 fragiel is. Zo stelde Mexico in een open debat van de VR op 22 juni 2007:

‘despite the consensus reached in 2005, we cannot deny that an atmosphere of mistrust prevails over that subject. While some States see in the new principle the mere continuance of interventionist policies aimed at destabilizing political regimes, others promote its application in a selective manner, limiting its scope to cases significant for their foreign policy interests.’⁴⁴

42 Kofi Annan, *Intervention*, Ditchley Foundation Lecture, 26 June 1998, zoals geciteerd in A. Bellamy, *supra* n. 35, p. 28.

43 Report of the Secretary-General, *Implementing the responsibility to protect*, UN Doc. A/63/677, 12 January 2009, par. 10.

44 C. Focarelli, ‘The responsibility to protect doctrine and humanitarian intervention: too many ambiguities for a working doctrine’, *Journal of conflict & security law*, vol. 13, no. 2, 2008, pp. 191-213, op p. 207.

Ook tijdens het in juli 2009 gevoerde AVVN-debat over het rapport van de SGVN over RtoP kwam de zorg naar voren dat RtoP zou kunnen worden misbruikt door sterke staten om hun belangen veilig te stellen ten nadele van zwakkere staten en om die reden inbreuk te maken op staatssoevereiniteit.

Dergelijke argumenten kunnen worden ingeroepen om internationaal optreden te voorkomen indien er wel degelijk sprake is van grootschalige mensenrechtenschendingen, hetgeen haaks staat op het beginsel van RtoP. De AIV is echter van mening dat er niet op voorhand van mag worden uitgegaan dat alle lidstaten die zorgen uiten op dit vlak zich per definitie aan de werkingssfeer van RtoP willen onttrekken. In algemene zin worden de vier misdrijven waarop het beginsel betrekking heeft, door staten sterk afgekeurd en worden preventie hiervan en bescherming hiertegen gesteund. Een aantal lidstaten – veelal landen in het Zuiden die hun onafhankelijkheid pas in de tweede helft van de 20^{ste} eeuw hebben verworven – lijkt zich oprecht zorgen te maken over de toepassing van RtoP, met name waar het de rol van de internationale gemeenschap betreft en de mogelijkheid tot gewapend ingrijpen.

De AIV is van mening dat de zorgen van bovengenoemde staten serieuze aandacht behoeven, wil operationalisering van RtoP een stap naderbij worden gebracht. Dit geldt temeer daar de geschiedenis hen niet per definitie in het ongelijk stelt. Humanitaire motieven werden inderdaad aangevoerd voor interventies met een geheel ander oogmerk. Gedacht kan worden aan de Japanse aanval op Manchorie (1931), de Italiaanse inval in Abessinië (1935) en de Duitse bezetting van Sudetenland in Tsjechoslowakije (1938). Als recent voorbeeld wordt vaak de inval in Irak in 2003 aangehaald, waarbij achteraf ook humanitaire motieven werden aangevoerd.

Diverse auteurs die zich in dit debat hebben gemengd, delen de hierboven beschreven zorgen. Zo stelde Michael Walzer in 1977:⁴⁵

‘voorbeelden van zuivere humanitaire interventies zijn zeldzaam. Ik heb er geen gevonden. Slechts voorbeelden van interventies waar het humanitaire aspect slechts een van de vele motieven is. Staten sturen hun soldaten niet uit om levens te redden.’⁴⁶

Een nadere analyse van de zorgen die de betreffende VN-lidstaten hebben over het misbruik van RtoP kan leiden tot een beter inzicht in hun standpunt en een aanzet geven tot

45 M. Walzer, *Rechtvaardige en Onrechtvaardige Oorlogen*, eerste editie Amsterdam, Atlas 1977, sindsdien in verschillende latere edities verschenen.

46 Recenter liet Noam Chomsky een zeer kritisch geluid horen, tijdens de ronde tafeldiscussie die voorafging aan het AVVN-debat van juli 2009. Chomsky stelde dat er drie leidende beginselen zijn binnen de internationale betrekkingen, die keer op keer hun kracht hebben bewezen: ‘de machtigen doen zoals ze wensen en de zwakkeren lijden zoals ze moeten’; degenen die besluiten nemen vergewissen zich ervan dat hun eigen belangen worden gediend, hoe zwaar de nadelen soms ook zijn voor anderen; en in de loop van de geschiedenis is vrijwel ieder geval van geweld in de internationale betrekkingen gerechtvaardigd met een beroep op de ‘lijdende bevolking’ – terwijl waar het echt nodig was te weinig humanitair werd ingegrepen. De selectiviteit waarmee wordt geïntervenieerd bevestigt volgens Chomsky pijnlijk nauwkeurig dat sterkere staten doen zoals het hen uitkomt ten koste van zwakkere naties; hij illustreert dit met een aantal situaties waarin RtoP naar zijn idee wel aan de orde was/is, maar niet is ingeroepen: het *oil-for-food* programma in Irak, de situatie in Gaza en in de situatie Oost-Congo.

een adequate reactie op de bezwaren die door hen naar voren worden gebracht.⁴⁷ In veel gevallen wordt de positie van de desbetreffende staten bepaald door de gedachte dat RtoP bestaande machtsverhoudingen legitimeert door toe te staan dat sterkere staten interveniëren in de zaken van zwakkere staten. Deze gedachte wordt versterkt doordat men ervan uitgaat dat RtoP selectief en inconsequent zal worden toegepast door de staten die hiertoe de macht hebben – waarbij veelal het onvermogen wordt aangevoerd van de VR om op te treden tegen de bezetting van de Palestijnse gebieden door Israël.

Een ander punt van kritiek is dat de internationale betrokkenheid bij wederopbouwprocessen (de *responsibility to rebuild*) en de onderliggende ontwikkelingstheorieën machtige staten de permissie geven om andere staten te 'hervormen' naar hun eigen politieke en economische model. Dit wordt vaak in verband gebracht met de *missions civilisatrices* die historisch door koloniale mogendheden werden gebruikt als aanleiding om landen in andere delen van de wereld te onderwerpen. Termen zoals 'mensenrechtenschender' en 'autoritair regime' worden in deze visie op soortgelijke wijze gebruikt om staten te onderscheiden als 'onbeschaafd' of 'ongeciviliseerd', zoals in het verleden geschiedde.

Het is niet onbegrijpelijk dat veel ontwikkelingslanden beducht zijn voor (militaire) interventie en daarom veel waarde hechten aan de internationale juridische bescherming tegen het gebruik van geweld. Gezien de koloniale geschiedenis, de relatief recente onafhankelijkheid van veel van deze landen en hun beperkte militaire capaciteit, is het te verwachten dat internationaal optreden dat mogelijkwerijs een bedreiging zou kunnen vormen van hun relatief nieuwe soevereine status, voor hen een ongemakkelijk perspectief vormt. Ten aanzien van de bezwaren tegen de *responsibility to rebuild*, kan worden opgemerkt dat het ICISS-rapport weliswaar *regime change* en bezetting verwerpt, maar wel stelt dat in de praktijk 'disabling a regime's capacity to harm its people may be essential to discharging the mandate of protection.'⁴⁸

Tegen de bezwaren zoals boven geformuleerd kan echter ook een aantal argumenten worden ingebracht. Ten eerste heeft de ICISS zich ingespannen om juist de mogelijkheden voor imperialistische avonturen en westerse '*vigilante justice*'⁴⁹ te beperken, door het primaat van preventie te benadrukken, het gebruik van geweld als een uiterste redmiddel te beschouwen en legitimiteit te ontleen aan multilateraal optreden en autorisatie door de VR. Deze elementen zijn alle overgenomen in het beginsel RtoP zoals het in 2005 werd aanvaard. Bovendien wordt het primaat gelegd bij de overheid van een land zelf: in eerste instantie ligt de verantwoordelijkheid om mensenrechtenverplichtingen te vervullen bij de staat in kwestie; de internationale gemeenschap heeft een complementaire rol.

Ten tweede lijkt het een simplificatie om te veronderstellen dat interventie om humanitaire redenen per definitie 'verdacht' is en een vehikel vormt voor neokoloniale of imperialistische ambities van machtige staten. Vaak gaat het om een meer complexe combinatie van motieven, waarvan sommige idealistisch zijn en andere ingegeven door

47 Een goede analyse waarvan voor dit advies gebruik is gemaakt, wordt gegeven in een artikel van S. Robertson, 'Beseeking dominance: critical thoughts on the responsibility to protect doctrine', *Australian International Law Journal*, vol. 33, 2005, pp. 33-55.

48 Report of the ICISS, *supra* n. 3, par. 4.33.

49 A. An-Na'im, 'NATO on Kosovo is Bad for Human Rights', *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 17, no. 3, 1999, p. 230.

eigenbelang. Martha Finnemore, hoogleraar politieke wetenschap aan de George Washington University, deed uitgebreid onderzoek naar de rol van humanitaire normen bij militaire operaties gedurende de afgelopen 180 jaar. Zij stelt dat sinds het einde van de Koude Oorlog relatief veel militaire interventies plaatsvonden in landen die van beperkt evident geostrategisch of economisch belang waren voor de interveniërende staten. In dit verband noemt zij onder meer Somalië, Cambodja, Kosovo en Bosnië. Het belangrijkste oogmerk van de desbetreffende interventies was volgens haar niet territoriaal of strategisch, maar humanitair van aard. Dit staat volgens Finnemore in contrast tot de interventies die in de 19^e eeuw, tot 1945, plaatsvonden en waarbij duidelijke strategische motieven, gebaseerd op 'shared fears and perceived threats', wel degelijk leidend waren.⁵⁰

Ten derde kan moeilijk worden beargumenteerd dat de 'groei van multilateralisme' voornamelijk tot stand is gekomen op basis van het eigenbelang van machtige staten. Daarvoor zijn de kosten te hoog, de coördinatieproblemen te gecompliceerd en de politieke risico's te groot. Ofwel: 'If the Responsibility to Protect is a neo-colonial imposition, it is not one that States are rushing to implement (...)'.⁵¹ In feite is het tegenovergestelde het geval: machtige staten zoals de Verenigde Staten staan terughoudend ten aanzien van het beginsel, vanwege de vrees dat er uiteindelijk een positieve verplichting tot optreden aan kan worden verbonden.⁵²

Een en ander neemt niet weg dat het door veel ontwikkelingslanden gevreesde risico van selectief optreden zonder meer reëel is, zeker waar het militair ingrijpen betreft. Dit is deels inherent aan de samenstelling en het functioneren van de VR. Ook is het de vraag of in alle gevallen de capaciteit voorhanden is om, wanneer het nodig is, te interveniëren. De ICISS merkte hierover in algemene zin op:

'The reality that interventions may not be able to be mounted in every case where there is a justification for doing so, is no reason for them not to be mounted in any case.'⁵³

50 M. Finnemore, *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*, Ithaca and London, Cornell University Press 2003. Zie met name hoofdstuk 3, 'Changing Norms of Humanitarian Intervention' (pp. 52-84). De door haar gesignaleerde verschuiving in het patroon van humanitaire interventies verklaart Finnemore op basis van een verandering in normatieve context: de gedachten over wie 'human' is en dus bescherming behoeft, zijn inmiddels anders dan twee eeuwen geleden; de wijze van interveniëren is anders – interventies moeten nu multilateraal zijn om geaccepteerd en legitiem bevonden te worden; en de militaire doelstellingen en definitie van wat als een succesvolle operatie kan worden beschouwd zijn veranderd – voorheen werden er nieuwe regeringen 'geïnstalleerd', tegenwoordig worden verkiezingsprocessen ingesteld.

51 S. Robertson, *supra* n. 47, p. 48.

52 Zo stelde de Permanente Vertegenwoordiger van de Verenigde Staten bij de VN, ambassadeur J.R. Bolton, in een brief van 30 augustus 2005, dat de Verenigde Staten niet zouden accepteren '... that either the United Nations as a whole, or the Security Council, or individual states, have an obligation to intervene under international law.' Letter from Ambassador Bolton to UN Member States Conveying U.S. Amendments to the Draft Outcome Document (30 August 2005), zoals geciteerd door C. Stahn, *supra* n. 11, p. 108.

53 Report of the ICISS, *supra* n. 3, par. 4.42.

Deze redenering wordt door veel staten echter niet zonder meer geaccepteerd en is naar de mening van de AIV ook te gemakkelijk. Selectiviteit dient zoveel mogelijk te worden voorkomen, omdat dit de geloofwaardigheid van het beginsel van RtoP ondermijnt.

Of de voortdurende onderhandelingen over hervormingen van de VR daadwerkelijk vruchten zullen afwerpen, valt te bezien, maar het feit blijft dat deze hervormingen de kans op slagen van RtoP als overkoepelend beginsel aanzienlijk zouden kunnen bevorderen, zoals ook vele malen is gesignaleerd door de voormalige SGVN Kofi Annan. Selectiviteit zou echter ook kunnen worden beperkt door andere maatregelen, zoals het opstellen van criteria voor gewapend ingrijpen op basis van RtoP. 'Misbruik' van humanitaire motieven bij unilaterale interventies, zoals in het verleden, zou hiermee ook kunnen worden beperkt. Op dit punt zal in het volgende hoofdstuk verder worden ingegaan.

Concluderend kan worden gesteld dat het zinvol is om de bezwaren van staten die menen dat RtoP tot misbruik kan leiden, serieus te nemen, daar deze – in ieder geval deels – zijn ingegeven door oprechte, op historische ervaringen gebaseerde zorgen over de toepassing van RtoP. Een analyse van de bezwaren kan tot meer begrip ervoor leiden en daarnaast een aanzet geven tot een reactie waarmee een aantal punten kan worden weerlegd. Andere zorgen – met name waar het de mogelijke selectiviteit van het 'collectief optreden' betreft – zijn zeer reëel. De erkenning hiervan en de bereidheid te blijven zoeken naar oplossingen hiervoor, vormen in dit geval de meest aangewezen reactie.

Bij het zoeken van de dialoog met de desbetreffende staten is het van belang om voor ogen te houden dat er binnen een regio vaak op verschillende wijzen wordt aangekeken tegen RtoP. Van de Aziatische Zuidzeeregio wordt bijvoorbeeld algemeen aangenomen dat er grote terughoudendheid bestaat ten aanzien van RtoP. Nadere analyse wijst echter uit dat er in deze regio slechts twee staten zijn die zich rechtstreeks tegen het beginsel verzetten (Myanmar en Noord-Korea), terwijl de andere staten gerekend kunnen worden tot voorstanders, 'RtoP-engaged', of 'fence-sitters'.⁵⁴ Strategieën gericht op de bevordering van RtoP zouden zeer gediend zijn met een goed begrip van het regionale krachtenveld. Staten in de desbetreffende regio die relatief positief staan ten opzichte van RtoP kunnen een sleutelrol vervullen bij het bevorderen van een groter draagvlak voor het beginsel in de regio als geheel.

Tot slot merkt de AIV op dat de discussie over soevereiniteitskwetsies in hoge mate wordt gedomineerd door de mogelijkheid tot gebruik van militair geweld. Het is van belang goed voor ogen te houden dat dit niet noodzakelijkerwijs de kern van RtoP betreft, doch slechts één aspect, dat als uiterste 'redmiddel' beschouwd moet worden en alleen als optie zou moeten worden overwogen als alle andere middelen, waaronder ook politieke en economische sancties, hebben gefaald. Zoals de SGVN in zijn rapport over RtoP opmerkte naar aanleiding van de gebeurtenissen in Kenia in 2008:

'... if the international community acts early enough, the choice need not be a stark one between doing nothing or using force.'⁵⁵

De AIV wil daarom ook in dit verband nogmaals benadrukken dat juist aan preventie veel aandacht moet worden gegeven, ook in het beleid van het Westen en van de internationale gemeenschap als geheel. Als de juiste voorwaarden worden geschapen waaronder een

54 Zie A.J. Bellamy & S.E. Davies, 'The Responsibility to Protect in the Asia-Pacific Region', *Security Dialogue*, vol. 40, no. 6, December 2009, pp. 547-569.

55 Report of the Secretary-General, *supra* n. 43, par. 11(c).

vreedzame politieke, sociale en economische ontwikkeling van een samenleving mogelijk is en escalatie van conflicten kan worden voorkomen (pijler I en II van het rapport van de SGVN), zal de noodzaak om te interveniëren uiteindelijk minder groot zijn. Structurele internationale samenwerking is in dit verband van groot belang – niet alleen tussen staten, maar ook tussen civiele organisaties. Hiermee kan tevens tegemoet worden gekomen aan de meer ontwikkelingsgerichte prioriteiten van staten die terughoudend staan ten opzichte van andere aspecten van RtoP.⁵⁶ Dit kan uiteindelijk bijdragen aan het creëren van een groter draagvlak voor de toepassing van het beginsel.

II.6 De reikwijdte van de *Responsibility to Protect*

Een deel van de controverse rondom RtoP is terug te voeren op onduidelijkheid over de reikwijdte van RtoP, zowel met betrekking tot de situaties waarin het beginsel van toepassing kan worden geacht, als de middelen die in dat geval zouden moeten kunnen worden ingezet. Internationale overeenstemming over situaties die onder RtoP kunnen worden gebracht is essentieel voor de implementatie van het beginsel.⁵⁷

Soms wordt aangevoerd dat de verantwoordelijkheid van staten en van de internationale gemeenschap onder RtoP zich zou moeten uitstrekken tot alle zaken waartegen mensen redelijkerwijs beschermd zouden moeten worden, variërend van onderontwikkeling en de verspreiding van HIV/Aids tot de proliferatie van massavernietigingswapens en de risico's die klimaatverandering met zich meebrengt. Volgens een iets beperktere benadering zou RtoP bescherming moeten bieden tegen alle vormen van conflict of mensenrechtenschendingen die zich kunnen voordoen. Vanuit moreel, politiek of juridisch oogpunt kan zeker worden gesteld dat de verantwoordelijkheid van staten en de internationale gemeenschap tot bescherming van de bevolking betrekking heeft op alle vormen van mensenrechtenschendingen. De AIV wijst er echter op dat het begrip RtoP, zoals aanvaard in 2005, is beperkt tot de misdrijven genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering en misdrijven tegen de menselijkheid, die alle staan voor grootschalig menselijk lijden, veroorzaakt door de meest grove en massale wreedheden en mensenrechtenschendingen. Daarnaast is het van even groot belang te onderstrepen dat RtoP betrekking heeft op zowel preventie-, reactie-, als wederopbouwactiviteiten.

Ook om praktische redenen kan het beste worden vastgehouden aan een beperkte focus van het beginsel. Als RtoP van toepassing zou worden geacht op een breed scala aan humanitaire noodsituaties, bestaat er een groot risico dat het beginsel verwatert en aan kracht verliest. Zoals Gareth Evans het formuleerde:

'... if R2P is to be about protecting everyone from everything, it will end up protecting nobody from nothing.'⁵⁸

56 Zie ook A.J. Bellamy & S.E. Davies, *supra* n. 54, p. 567: 'While deepening consensus is possible in the Asia-Pacific region, advocates need to pay careful attention to process. Policies that may be popular in the West because they speak to a security-focused agenda – such as early warning, sanctions and intervention – should not be privileged over other equally effective programmes that are longer-term and more development-focused.'

57 Zie ook S.E. Mayer, 'In our interest', *Responsibility to Protect, the Global Moral Compact for the 21st Century*, *supra* n. 17, p. 59, voetnoot 1: 'International agreement about what forms of violence are covered is essential to implementation of R2P.'

58 G. Evans, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*, Washington, D.C., Brookings Institution Press 2008, p. 65.

Een interpretatie van RtoP als een beginsel dat het mogelijk maakt om in een groot aantal uiteenlopende situaties in het uiterste geval met geweld te interveniëren, zou bovendien het wantrouwen versterken van staten die toch al beducht zijn voor mogelijk misbruik van RtoP door sterkere staten ten koste van zwakkere staten. Voor de levensvatbaarheid van het beginsel is een goede afbakening dus van belang.

Deze afbakening leidt wel tot de noodzaak van verdere precisering. Het is niet in alle gevallen zonder meer duidelijk of er sprake is van (een dreiging van) de betrokken misdrijven. De definities van genocide, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, zoals vastgelegd in het Genocideverdrag en in het Statuut van Rome (zie bijlage II), laten ruimte voor enige interpretatie. Ook kan worden opgemerkt dat deze definities aan verandering onderhevig kunnen zijn: verkrachting is bijvoorbeeld pas recent als misdrijf tegen de menselijkheid erkend (zie artikel 7 (1)(g) van het Statuut van Rome). Van etnische zuivering is bovendien geen internationaal aanvaarde (juridische) definitie voorhanden. Etnische zuivering kan op verschillende manieren vorm krijgen, zoals door moord, verdrijving, het uitoefenen van terreur, of verkrachting en valt in feite binnen de categorie van oorlogsmisdrijven of misdrijven tegen de menselijkheid.⁵⁹ Maar als op zichzelf staand begrip is het moeilijk te hanteren.

Zoals eerder al naar voren kwam, wordt met RtoP in zekere zin gepoogd de kloof te dichten tussen enerzijds de toenemende mogelijkheden voor internationale strafrechtelijke vervolging voor grootschalige wrede daden en anderzijds het onvermogen van de internationale gemeenschap om deze daden te voorkomen of er adequaat op te reageren.⁶⁰ Het feit dat RtoP is gericht op genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering en misdrijven tegen de menselijkheid, betekent echter niet dat het beginsel pas van toepassing is als de strafrechtelijke voorwaarden van deze misdrijven zijn vervuld. Hoewel de definities deels aan het strafrecht kunnen worden ontleend, is in het kader van RtoP een strafrechtelijke benadering niet opportuun, omdat deze benadering – en derhalve mogelijke strafbaarheid – zou berusten op het vaststellen van betrokkenheid van individuen bij deze misdrijven. RtoP berust op zelfstandige verplichtingen en verantwoordelijkheden van staten en internationale organisaties ten opzichte van deze vier misdrijven. De aard en inhoud van deze verplichtingen en verantwoordelijkheden zijn minder duidelijk ontwikkeld dan het geval is voor de verplichtingen van individuen. Er zullen dus nadere criteria moeten worden geformuleerd om te beoordelen of er sprake is van een (zich ontwikkelende) RtoP-situatie. Bij het verder ontwikkelen van het *early warning*-instrumentarium zal hiermee rekening moeten worden gehouden (zie paragraaf 2 van het volgende hoofdstuk).

Een ander punt waarmee bij de afbakening van RtoP rekening moet worden gehouden, is dat zich gebeurtenissen kunnen voordoen die op zichzelf niet als een van de vier misdrijven kunnen worden gekarakteriseerd, maar hiertoe wel kunnen leiden. Gedacht kan worden aan grove mensenrechtenschendingen op sociaal en economisch terrein, zoals indirecte uithongering en het omleggen van watervoorzieningen, die in sommige gevallen als instrumenten van genocide of etnische zuivering kunnen worden beschouwd. Daarnaast kan worden gedacht aan de discussie rondom de cycloon Nargis, die in mei

59 Ook de SGVN stelt hierover: 'Ethnic cleansing is not a crime in its own right under international law, but acts of ethnic cleansing may constitute one of the other three crimes' (Report of the Secretary-General, *supra* n. 43, par. 3).; zie ook G. Evans, *supra* n. 58, pp. 12-13.

60 Zie ook D. Scheffer, 'Atrocity Crimes', *Responsibility to Protect, the Global Moral Compact for the 21st Century*, *supra* n. 17, pp. 80-81.

2008 grote verwoestingen aanrichtte in Myanmar, waarbij ruim 130.000 mensen direct omkwamen en duizenden anderen het slachtoffer dreigden te worden van hongersnood, ziekte en ontberingen. De weigering van het Birmees militaire regime om internationale hulpverlening toe te staan, vormde aanleiding voor sommigen (met name de Franse minister van Buitenlandse Zaken Bernard Kouchner) om RtoP in te roepen en voor te stellen dat de VN een resolutie zou aanvaarden waarin buitenlandse interventie zou worden geautoriseerd. Dit riep een storm van protest op,⁶¹ hetgeen duidelijk aangaf dat over de reikwijdte van RtoP de meningen zeer uiteenlopen.

De AIV stelt zich op het standpunt dat in het algemeen schendingen van sociale of economische rechten of gebeurtenissen zoals natuurrampen niet vallen onder RtoP, maar dat niet uitgesloten kan worden dat zij uiteindelijk leiden tot een situatie die hier wel onder valt. Als een dergelijke gebeurtenis dreigt uit te monden of metterdaad uitmondt in grootschalig lijden dat te kwalificeren valt als genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering of misdrijven tegen de menselijkheid, én als duidelijk is dat de staat in kwestie er niet in slaagt of niet van zins is zijn beschermingsplicht na te komen, rust op de internationale gemeenschap een verantwoordelijkheid om op te treden.

Een andere complicerende factor bij de afbakening van RtoP is dat de oorzaken van grootschalige mensenrechtenschendingen vaak liggen op sociaal, economisch en politiek terrein. Het Slotdocument benadrukt expliciet dat ontwikkeling, vrede en veiligheid en mensenrechten onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en elkaar wederzijds versterken.⁶² Vanuit het oogpunt van conflictpreventie en het voorkomen van massale wreedheden is er duidelijk aanleiding om armoede te bestrijden en inkomensongelijkheid tussen landen onderling en binnen ontwikkelingslanden zelf tegen te gaan. Het verwezenlijken van de *Millennium Development Goals* kan in dit verband mede worden beschouwd als een 'veiligheidsdoelstelling'. Hetzelfde geldt voor het wegnemen van onevenwichtigheden in het wereldhandelssysteem. Aangezien preventie als kernelement wordt beschouwd van RtoP, mag hieraan niet worden voorbijgegaan. De voormalige SGVN Kofi Annan heeft meer dan eens beklemtoond dat de ware uitdaging is om crises te voorkomen; hiertoe zouden lidstaten zoveel als mogelijk samen moeten werken met de VN, teneinde de onderliggende oorzaken van humanitaire crises aan te pakken.

Ten slotte kan niet uit het oog worden verloren dat staten onder het internationale recht verplicht zijn hun bevolking(en) eveneens bescherming te bieden tegen schendingen van sociale, economische en culturele rechten, discriminatie en inbreuken op burger- en politieke rechten. De beschermingsplicht van staten ten aanzien van hun bevolkingen gaat dus verder dan RtoP. Dat laatste geldt echter niet in gelijke mate voor de verantwoordelijkheid van staten ten aanzien van de bevolking(en) in anderen staten. Niet alle mensenrechtenschendingen vereisen optreden door derde partijen. Daarmee is overigens niet gezegd dat de internationale gemeenschap zich onverschillig zou moeten tonen ten overstaan van systematische mensenrechtenschendingen die buiten het beginsel van RtoP vallen. De AIV zou zich ook kunnen voorstellen dat het beginsel op den duur voor

61 Zie onder andere J. Blitz, 'Western diplomats Assess Risks of Unilateral Intervention', *Financial Times*, 8 May 2008; 'to Protect Sovereignty or to Protect Lives?', *The Economist*, 15 May 2008; T. Garton Ash, 'We Have a Responsibility to Protect the People of Birma. But How?', *The Guardian*, 22 May 2008.

62 UN General Assembly, *World Summit Outcome 2005*, A/RES/60/1, 14-16 September 2005, par. 9: 'development, peace and security and human rights are interrelated and mutually reinforcing.'

uitbreiding vatbaar is, maar dit is een ontwikkeling die zich geleidelijk zal moeten voltrekken, op basis van internationale rechtsontwikkeling.

Concluderend kan worden gesteld dat het van belang is voor de levensvatbaarheid van RtoP om het beginsel te beperken tot de bovengenoemde misdrijven. Daarbij moet wel worden aangetekend dat een duidelijke afbakening niet altijd eenvoudig zal zijn. Het is niet altijd onmiddellijk duidelijk wanneer sprake is van (de dreiging van) een van de vier misdrijven en daarnaast zijn er gebeurtenissen die op zichzelf niet als genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering, of misdrijven tegen de menselijkheid kunnen worden omschreven, maar hierin wel kunnen uitmonden. Ook moet er rekening mee worden gehouden dat sociale, economische en politieke factoren vaak een rol spelen bij grootschalige mensenrechtenschendingen. Dit alles pleit ervoor om de focus van RtoP weliswaar beperkt te houden, maar wel een breed scala aan instrumenten in te zetten, met name op het terrein van preventie. Ofwel, zoals de SGVN het formuleerde in zijn rapport over RtoP van januari 2009:

'While the scope should be kept narrow, the response ought to be deep, employing the wide array of prevention and protection instruments available to Member States, the United Nations system, regional and subregional organizations and their civil society partners.'⁶³

Op de instrumenten en de actoren die kunnen bijdragen aan de operationalisering van RtoP zal in het volgende hoofdstuk worden ingegaan.

63 Report of the Secretary-General, *supra* n. 43, par. 10(c).

III De toepassing van de *Responsibility to Protect*: instrumenten en actoren

III.1 Algemeen

Vanwege het gepolariseerde debat in New York over de *Responsibility to Protect*, wordt wel gesteld dat het momenteel weinig zin heeft om te pogen op normatief gebied tot verdere overeenstemming te komen en dat het zinvoller is om het beginsel in praktijk te brengen en er zo al doende invulling aan te geven. De AIV onderschrijft deze stelling ten dele. Zoals eerder aangegeven, is de AIV van mening dat het, ook om op operationeel gebied vooruitgang te kunnen boeken, van belang is om helderheid te scheppen over de conceptuele aspecten van de *Responsibility to Protect*. Het werken aan een breder draagvlak voor de verdere invulling van de normatieve aspecten is echter een langetermijnproces en de AIV deelt de opvatting dat de operationalisering van de *Responsibility to Protect* gelijktijdig moet worden bevorderd.

In dit deel van het advies zal worden ingegaan op de instrumenten die van belang zijn om de *Responsibility to Protect* in praktijk te brengen en op de vraag hoe kan worden bevorderd dat deze instrumenten ook daadwerkelijk worden gebruikt. Dit zal een inzicht geven in de reële mogelijkheden die er, gegeven het internationale krachtenveld, zijn om de *Responsibility to Protect* verder te operationaliseren.

III.2 Overzicht van instrumenten

De instrumenten die kunnen worden ingezet om RtoP te realiseren, omvatten, zoals eerder aan de orde kwam, een breed scala aan activiteiten. Dit wordt geïllustreerd door de 'mass atrocity toolboxes' zoals vormgegeven door Gareth Evans (zie bijlage III). De hierin genoemde instrumenten zijn voornamelijk toegesneden op de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap en zijn geordend per fase; preventie, reactie en wederopbouw. Bij iedere fase wordt gekeken naar het politieke en diplomatieke terrein; het sociaal-economische vlak; het constitutionele en juridische terrein; en naar de veiligheidssector.

In de preventieve fase wordt onderscheid gemaakt tussen lange termijn ('*structural*') en kortere termijn ('*direct*'). Generaliserend kan worden gesteld dat de langetermijninstrumenten grosso modo onderdeel uitmaken van het buitenlands- en ontwikkelingsbeleid van veel (westerse) landen en internationale organisaties zoals de VN. Het gaat hierbij onder andere om het bevorderen van goed bestuur, economische ontwikkeling, mensenrechten en de rechtsstaat; om hervormingen van de veiligheidssector; en om de naleving van wapenexport-, ontwapenings-, en non-proliferatieregimes, inclusief de controle op kleine wapens. De kortetermijninstrumenten zijn meer toegesneden op dreigende RtoP-situaties: preventieve diplomatie, de dreiging met politieke of economische sancties, of met internationale strafrechtelijke vervolging, preventieve stationering van troepen en de dreiging met een wapenembargo of beëindiging van militaire samenwerking.

De instrumenten in de reactiefase zijn eveneens specifiek gericht op een (dreigende) RtoP-situatie. Zij omvatten onder andere vredesbemiddeling, politieke of economische sancties, strafvervolging, *peacekeeping*, wapenembargo's en het dreigen met of gebruik van militair geweld.

Alle instrumenten ten behoeve van de wederopbouwfase zijn als lange termijn/structureel aangemerkt. Het betreft onder meer de opbouw van bestuursinstellingen; steun aan economische- en sociale programma's; wederopbouw van het rechtssysteem; het begeleiden van *transitional justice*-processen; *peacekeeping*; ontwapening, demobilisatie en reïntegratie; en hervorming van de veiligheidssector. Ook voor deze activiteiten kan in het algemeen worden gesteld dat ze veelal onderdeel uitmaken van het beleid dat internationale organisaties en veel westerse landen, zoals ook Nederland, voeren ten aanzien van fragiele staten, landen waarin na een periode van repressie of gewapend conflict, wordt gepoogd een overgang te maken naar een situatie waarin sprake is van (het begin van) een functionerende rechtsstaat.⁶⁴

Samenvattend kan worden gesteld dat de *toolboxes* van Evans een groot aantal instrumenten bevatten, waarvan sommige meer en andere minder specifiek zijn toegesneden op RtoP-situaties. Zij hebben met elkaar gemeen dat ze voornamelijk van toepassing zijn op de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap. De verdienste van het gepresenteerde overzicht is dat duidelijk wordt dat RtoP als overkoepelend beginsel inspanningen op veel uiteenlopende terreinen vereist en dat deze inspanningen elkaar dienen te versterken en aan te vullen. Dit onderstreept hetgeen eerder werd geconstateerd, namelijk dat een belangrijke toegevoegde waarde van RtoP bestaat uit de integrale benadering die het begrip voorstaat. Wel tekent de AIV bij de onderverdeling in fasen aan dat deze weliswaar overzichtelijk is, maar ook een wat kunstmatig karakter heeft. In de praktijk laten de preventie-, reactie- en wederopbouwfase zich niet altijd duidelijk van elkaar onderscheiden. Bovendien overlappen de maatregelen die worden genomen elkaar voor een deel; dit geldt vooral voor de fasen van preventie en wederopbouw.

In zijn rapport *Implementing the responsibility to protect* van januari 2009 heeft de SGVN voor een andere benadering gekozen.⁶⁵ Zijn indeling in drie pijlers maakt een duidelijk onderscheid tussen de verantwoordelijkheid van de staat (pijler I) en de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap, die de facto is opgesplitst in preventie – in de vorm van internationale hulp en capaciteitsopbouw – (pijler II) en reactie (pijler III). Aan de wederopbouwfase wordt in het rapport minder aandacht besteed.

Per pijler doet de SGVN een aantal voorstellen en aanbevelingen ter operationalisering van RtoP. Sommige hiervan zijn vrij algemeen en sluiten aan bij de bestaande praktijk; andere zijn meer specifiek gericht op RtoP. Het voordeel van de pijlerstructuur is dat de primaire beschermingsplicht van de staat (pijler I), die inherent is aan RtoP, hiermee wordt benadrukt. Voor zover het de aanbevelingen betreft, kan worden geconstateerd dat deze juist op dit terrein vrij algemeen zijn en aansluiten bij de bestaande praktijk (bijvoorbeeld de oproep aan staten om partij te worden bij de relevante mensenrechtenverdragen). Dit ligt ook voor de hand, gezien het feit dat juist de plicht van staten tot bescherming van de personen binnen hun jurisdictie een bestaand rechtsbeginsel is, dat algemeen wordt gesteund.

64 Het Nederlandse beleid op dit punt komt uitgebreid aan de orde in het AIV-advies over *transitional justice*, *supra* n. 16. Zie voor de aard van wederopbouwprocessen ook J. Voorhoeve, *From War to the Rule of Law*, Amsterdam, Amsterdam University Press 2007. Ook relevant op dit terrein is het AIV-advies *Crisisbeheersingsoperaties in Fragiele Staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak*, advies nummer 64, Den Haag, maart 2009.

65 Report of the Secretary-General, *supra* n. 43.

Ten behoeve van dit advies heeft de AIV ervoor gekozen om een aantal specifieke onderdelen nader te belichten. Het gaat om maatregelen en instrumenten die, indien ze verder worden ontwikkeld en uitgewerkt, naar de mening van de AIV een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de operationalisering van RtoP. Bij de door de AIV gemaakte keuze is rekening gehouden met de vraag of Nederland een rol zou kunnen spelen bij de bevordering en verdere ontwikkeling van deze instrumenten. Achtereenvolgens gaat het om versterking van het VN-instrumentarium; het bevorderen van regionale samenwerking; het maximaal benutten van niet-militaire pressiemiddelen; het uitwerken van modaliteiten van militair optreden; en de beschikbaarheid van capaciteit voor civiel en militair optreden. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de voorstellen die de SGVN in zijn rapport op deze terreinen doet.

In algemene zin geldt dat dit hoofdstuk voornamelijk is gericht op de rol die staten en internationale organisaties kunnen spelen bij de operationalisering van RtoP. Daarbij wil de AIV aantekenen dat ook niet-statelijke actoren, zoals civiele organisaties als NGO's, vakbonden, vrouwenorganisaties en andere sociale bewegingen, een factor van betekenis kunnen zijn. Specifiek op het gebied van crisispreventie en conflictbeheersing kunnen in het algemeen vier verschillende soorten NGO's worden onderscheiden: denktanks, onderzoeksinstellingen en beleidsfora; bewegingen en organisaties gericht op campagnevoeren en bewustwording ten behoeve van beleidsbeïnvloeding (*advocacy*); operationele organisaties in het veld die zich inzetten voor vrede en veiligheid; en humanitaire hulporganisaties.⁶⁶ Als het gaat om de operationalisering van RtoP, kunnen NGO's zich op verschillende manieren manifesteren. Zo kunnen zij zich er onder andere voor inzetten dat VN-organen RtoP beter integreren in hun mandaten; kunnen ze overheden aanspreken op situaties waarin RtoP zou moeten worden ingeroepen; en bijdragen aan een beter begrip van en meer steun voor RtoP onder een breed publiek, media en beleidsmakers.⁶⁷ Een 'koepel-NGO', die in 2008 werd opgericht door een coalitie van mondiaal opererende NGO's, en die zich op een combinatie van deze taken toelegt, is het in New York gevestigde *Global Centre for the Responsibility to Protect*.⁶⁸

III.3 Versterking van het VN-instrumentarium

De pleitbezorgers van RtoP stellen keer op keer dat preventie het kernelement is van het beginsel. De AIV onderschrijft dit. Daarbij kan worden opgemerkt dat preventie op vele manieren vorm kan krijgen, zoals ook in de voorgaande paragraaf aan de orde kwam. Onder structurele preventie kunnen bijvoorbeeld het stimuleren van economische ontwikkeling, van de rechtsstaat en van goed bestuur worden verstaan. De AIV onderstreept het belang hiervan, maar zal in deze paragraaf, die gericht is op versterking van het VN-instrumentarium ten behoeve van RtoP, vooral ingaan op de meer directe vormen van preventie. Hierbij gaat het om vragen als: waar wordt informatie over zorgwekkende situaties verzameld; welke criteria worden bij de analyse hiervan gehanteerd; wordt er

66 Sommige NGO's combineren deze verschillende taken. Zie verder ook G. Evans, *supra* n. 58, p. 198.

67 Op de verschillende rollen die NGO's met name in VN-verband kunnen spelen om RtoP te operationaliseren, wordt nader ingegaan in W. Pace, N. Deller en S. Chhatpar, 'Realizing the Responsibility to Protect in Emerging and Acute Crises. A Civil Society Proposal for the United Nations', in *Responsibility to Protect, the Global Moral compact for the 21st Century*, *supra* n. 17, pp. 219-241.

68 Zie voor meer informatie over de activiteiten van het *Global Centre for the Responsibility to Protect* <<http://www.global2p.org>>.

een genderanalyse gemaakt; hoe wordt informatie gekanaliseerd; en is er een institutionele structuur waarbinnen besluitvorming kan plaatsvinden naar aanleiding van de verzamelde gegevens?

Early warning: informatieverzameling en analyse

De verzameling van gegevens over (potentiële) conflicthaarden en staten waarin spanningen mogelijk kunnen leiden tot een RtoP-situatie, vindt op veel verschillende wijzen plaats. Overheden, intergouvernementele organisaties, maar ook civiele organisaties zijn op dit terrein actief. Onder andere kan worden gedacht aan de rapportages van de *International Crisis Group*, die specifiek zijn toegesneden op het identificeren van (potentiële) crisissituaties en aan rapporten van organisaties als *Human Rights Watch* en *Amnesty International*.

De verzamelde gegevens moeten echter ook in hun context worden geplaatst en geanalyseerd, om te kunnen inschatten hoe groot het risico is dat (potentiële) conflictsituaties escaleren en mogelijk uitmonden in genocide of een van de andere misdrijven die onder RtoP vallen. Hiervoor zijn uiteenlopende modellen voorhanden. Zo heeft de Europese Commissie een *Checklist for root causes of conflict* ontwikkeld.⁶⁹ Op basis van acht *early warning*-indicatoren (variërend van de legitimiteit van de regering en respect voor mensenrechten tot het economisch beleid en conflictbeheersingsmechanismen) wordt beoordeeld in welke staten de situatie het meest 'zorgwekkend' is. Gareth Evans noemt op basis van zijn eigen ervaring vijf factoren die van belang zijn om – naar aanleiding van de actuele situatie in een land – de inschatting te kunnen maken of er sprake is van dreigende grootschalige mensenrechtenschendingen:⁷⁰

- heeft het land in kwestie een verleden waarin door de overheid of door groepen onderling massale wrede daden zijn begaan;
- bestaan de spanningen die in het verleden aanleiding hebben gegeven tot conflicten, nog steeds;
- hoe krachtig zijn de mechanismen van een land om spanningen en problemen op te lossen;
- hoe ontvankelijk is het land voor buitenlandse invloeden;
- is er sprake van goed leiderschap?

Ook in VN-verband zal bij het analyseren en interpreteren van de gegevens over de situatie in een bepaalde staat rekening moeten worden gehouden met bovengenoemde factoren, of een variatie hiervan. In het vorige hoofdstuk werd geconstateerd dat de misdrijven die onder RtoP vallen weliswaar hun wortels hebben in het internationale strafrecht, maar dat bij het toepassen van RtoP een strafrechtelijke benadering niet volstaat. Er zullen nadere criteria moeten worden ontwikkeld om te beoordelen of er sprake is van een (zich ontwikkelende) RtoP-situatie. Een gedegen *early warning*-systeem zou moeten voorzien in dergelijke criteria. Een zorgwekkende situatie zou op basis hiervan op dusdanige wijze moeten kunnen worden geanalyseerd, dat er een reële inschatting kan plaatsvinden van de dreiging van een genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering of misdrijven tegen de menselijkheid. Een dergelijke analyse zou ook de gevolgen van de betreffende situatie voor specifieke doelgroepen (zoals vrouwen, kinderen en inheemse volkeren) goed in kaart moeten brengen.

69 <http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp/list.htm>. Zie ook J. Nino Perez, 'Conflict Indicators Developed by the Commission – the Check-List for Root Causes of Conflict/Early warning indicators', in: V. Kronenberger en V. Wouters, *The European Union and Conflict Prevention. Policy and Legal Aspects*, Cambridge University Press 2004.

70 G. Evans, *supra* n. 58, pp. 74-75.

Daarnaast wijst de AIV op de noodzaak om in VN-verband tijdig *fact finding*-missies in te zetten. Indien zich een situatie voordoet die verontrustende vormen begint aan te nemen, kunnen dergelijke missies diverse doelen dienen. Naast het verzamelen van informatie over de situatie ter plekke, kan ook een preventieve werking uitgaan van het feit dat de staat in kwestie de ogen van de internationale gemeenschap op zich gericht weet. Uiteraard is toestemming van de betrokken staat in het algemeen een vereiste,⁷¹ en zal deze niet in alle gevallen worden verkregen. De bevoegdheden die binnen de VN bestaan om een dergelijke missie op te zetten (bijvoorbeeld onder auspiciën van de SGVN, de VR, de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (OHCHR) of de MRR) dienen echter maximaal te worden benut.

Het verzamelen en analyseren van informatie als zodanig lijkt echter minder problematisch te zijn dan de vraag wat hiermee vervolgens gebeurt en hoe dit internationaal tot besluitvorming kan leiden. In veel gevallen van genocide bleek niet zozeer sprake te zijn van een gebrek aan signalen van een op handen zijnde volkerenmoord, maar van onvermogen of onwil om op basis hiervan tot besluitvorming en handelen over te gaan.⁷² Een van de belangrijkste oogmerken van RtoP zou moeten zijn dat de kloof tussen beschikbare informatie en handelend optreden in de toekomst wordt overbrugd. In VN-verband kunnen daartoe diverse maatregelen worden genomen, waarop hieronder zal worden ingegaan. De AIV meent dat het daarnaast zinvol zou kunnen zijn dat een internationaal adviesorgaan bestaande uit onafhankelijke eminente personen vroegtijdig risicovolle situaties kan signaleren. Het doel van dit adviesorgaan zou niet zijn om de werkzaamheden van reeds bestaande internationale organisaties te dupliceren, maar juist om aandacht te vragen voor gevallen die dreigen te escaleren, maar die door de media worden verwaarloosd of om diplomatieke redenen niet de aandacht krijgen die zij verdienen. Om in deze taak te kunnen voorzien, zou een dergelijk orgaan moeten bestaan uit personen van naam die onafhankelijk zijn. Hun werk zou mede kunnen worden gevoed door NGO's als de *International Crisis Group*, *Amnesty International* en *Human Rights Watch* en door NGO's die zich specifiek met de preventie van gewapende conflicten bezighouden, zoals *The Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict*. De AIV beveelt aan dat de mogelijkheden tot de instelling van een dergelijk adviesorgaan op korte termijn nader worden onderzocht.

Organisatie relevante VN-onderdelen

Bovengenoemd adviesorgaan zou ook ten aanzien van de VN een belangrijke signaleerende functie kunnen vervullen. Situaties die om diverse redenen anders onderbelicht blijven, kunnen op deze wijze toch op de agenda worden geplaatst.

Om ervoor te zorgen dat in VN-verband in de toekomst op basis van de beschikbare informatie adequater wordt gehandeld, biedt het rapport van de SGVN een aantal aanknopingspunten. Zo gaat de SGVN in op de rol die de MRR in dit opzicht kan vervullen. Hij pleit ervoor dat de MRR in de toekomst meer als platform wordt beschouwd voor het aansporen van staten om hun verplichtingen en verantwoordelijkheden op basis van RtoP na te komen en voor het toezien op de behaalde resultaten op dit gebied.

71 Specifieke toestemming is bijvoorbeeld niet vereist wanneer er al een algemene verdragsrechtelijke basis is waarin toestemming is gegeven.

72 Dit wordt ook aangegeven in het Report of the Secretary-General, *supra* n. 43, par. 6. Zie voor concrete voorbeelden hiervan S. Power, "A Problem from Hell". *America and the Age of Genocide*, New York, Basic Books 2002.

In aansluiting hierop bepleit de AIV dat de monitoring van RtoP-verplichtingen door de MRR mede plaatsvindt op basis van de Speciale Procedures (rapporteurs en werkgroepen), die kunnen worden aangeduid als de ogen en oren van de MRR en die ook in preventieve zin een zeer belangrijke rol kunnen vervullen. Ook de OHCHR, met ruim vijftig vestigingen wereldwijd, de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR), en de *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) zijn goed toegerust om de MRR van informatie te voorzien over situaties die het risico in zich dragen te ontaarden in gewelddadigheden en grootschalige mensenrechtenschendingen. Daarnaast is de AIV van mening dat de verdragsorganen van de VN een nuttige rol kunnen vervullen waar het gaat om *early warning* en het signaleren van probleemsituaties die zouden kunnen leiden tot onder RtoP vallende misdrijven. In dit verband is de praktijk van het Comité Rassen-discriminatie relevant. Het comité heeft als vast punt op zijn agenda: *prevention of racial discrimination, including early warning and urgent action procedures*.

Een ander punt dat uit het rapport van de SGVN duidelijk naar voren komt, is dat de lessen die kunnen worden getrokken uit de humanitaire crises in Rwanda en Srebrenica, niet geresulteerd hebben in de noodzakelijke aanpassingen. Hij refereert aan de *Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the genocide in 1994* en het *Report of the Secretary-General on the fall of Srebrenica* en stelt:

‘Nine years after those sobering reports, many of their institutional recommendations, including on early warning, analysis and training, have not been fully implemented, despite efforts to improve prevention capacities of the Organization. The United Nations and its Member States remain underprepared to meet their most fundamental prevention and protection responsibilities.’⁷³

De AIV vindt dit een verontrustende, zij het weinig verrassende, constatering en meent dan ook dat de voorstellen die de SGVN op dit terrein doet prioritaire aandacht verdienen. Vooral de integratie van RtoP-overwegingen in het werk van bestaande afdelingen van het VN-secretariaat (waaronder de nieuw te vormen *gender unit*) ten behoeve van *system-wide coherence* is in dit verband relevant. Ook het voorstel van de SGVN om VN-organisaties meer in te zetten ter bevordering van de capaciteitsopbouw om RtoP-verplichtingen na te komen, verdient steun. Zo vormt de OHCHR, met alle vestigingen wereldwijd, een mondiale bron van hulp aan landen bij het implementeren van mensenrechtenverplichtingen en van monitoring, *advocacy* en onderwijs.

Een ander belangrijk voorstel van de SGVN betreft het voornemen een ‘*joint office*’ te vestigen van de Speciaal Adviseur inzake de Preventie van Genocide en de Speciaal Adviseur met een focus op de *Responsibility to Protect*. Dit voorstel verdient, wanneer het zal worden ingediend, naar de mening van de AIV actieve ondersteuning. De verantwoordelijkheden van de Speciaal Adviseur inzake de Preventie van Genocide omvatten juist de elementen die het mogelijk maken om een brugfunctie te vervullen tussen de organen van de VN (en daarbuiten) waar de informatie voorhanden is, en de organen waarbinnen tot besluitvorming kan worden overgegaan. Zo betreffen zijn verantwoordelijkheden onder andere informatieverzameling over grootschalige mensenrechtenschendingen; *early warning* aan de SGVN en via hem aan de VR; en het doen van aanbevelingen aan de VR via de SGVN.⁷⁴

73 Report of the Secretary-General, *supra* n. 43, par. 6.

74 Report of the Secretary-General, *supra* n. 43, p. 32.

De SGVN heeft in zijn rapport in het vooruitzicht gesteld dat hij voorstellen ten behoeve van een dergelijke gemeenschappelijke ondersteuning in een later stadium naar de AVVN zal sturen. Vooralsnog is niet duidelijk wanneer dit zal gebeuren. In zijn presentatie van prioriteiten voor 2010 heeft de SGVN deze kwestie wel genoemd, maar het is mogelijk dat hij zal wachten met het indienen van concrete voorstellen tot hiervoor in New York een groter draagvlak is ontstaan. Eerdere voorstellen in deze richting leidden immers tot intensieve – en vruchteloze – debatten in de Vijfde Commissie. Deze polarisatie is te betreuren, aangezien dergelijke ondersteuning van groot belang is, juist ook omdat de RtoP-inspanningen van de internationale gemeenschap via de VN gekanaliseerd moeten worden. Ten overvloede kan hierover worden opgemerkt dat in paragraaf 138 van het Slotdocument wel expliciet steun wordt uitgesproken voor het opzetten van ‘*an early warning capability*’.

In het verlengde van de *early warning*-capaciteit binnen de VN, zou ook meer aandacht uit kunnen gaan naar de bemiddelende rol die kan worden vervuld door Speciale Vertegenwoordigers of Speciale Gezanten van de SGVN. De afgelopen decennia zijn in veel uiteenlopende situaties Speciale Vertegenwoordigers ingezet, variërend van Afghanistan en Angola tot Oost-Timor, El Salvador, het voormalig Joegoslavië, Liberia, Kosovo en Sierra Leone. Het mandaat loopt uiteen, maar heeft veelal betrekking op bemiddeling tijdens of vlak na conflicten, vredeshandhaving en wederopbouw. Tot nu toe is de inzet van Speciale Vertegenwoordigers voorafgaand aan het uitbreken van een crisis, in de preventieve fase, beperkt geweest en het verdient aanbeveling om juist hiervoor de komende tijd meer mogelijkheden te scheppen.⁷⁵ Het gaat daarbij niet alleen om capaciteit, maar zeker ook om de kwaliteit van de mannen en vrouwen in kwestie, aangezien de persoonlijkheid en vaardigheden van de vertegenwoordigers vaak van doorslaggevend belang zijn voor het welslagen van een missie. Dit vereist een adequaat selectieproces (nu wordt dit vaak ad hoc uitgevoerd), training en goede ondersteuning. Op dit terrein is inmiddels enige vooruitgang geboekt. Zo heeft het *United Nations Institute for Training and Research* (UNITAR) een speciaal trainingsprogramma voor Speciale Vertegenwoordigers ontwikkeld, is binnen het *Department of Political Affairs* in 2005 een *Mediation Support Unit* opgericht (dat een centrum van expertise, *best practices* en kennisbeheer over bemiddelingsactiviteiten wereldwijd zou moeten worden) en hebben het *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) en het *Department of Field Support* (DFS) een structuur ontwikkeld om *lessons learned* en *best practices* uit te wisselen. Deze ontwikkelingen zouden zoveel mogelijk moeten worden gesteund en bevorderd door de lidstaten, waarbij het uiteraard ook van belang is dat zij bij voordrachten voor Speciale Vertegenwoordigers-functies zelf adequate kwaliteitseisen aan de dag leggen.

Het Internationaal Strafhof

Internationale strafvervolging in het algemeen en het Internationaal Strafhof in het bijzonder, worden vaak genoemd als instrumenten ter operationalisering van RtoP. Het is duidelijk dat zij in de reactiefase en de fase van wederopbouw een rol kunnen spelen (zie ook het schema met de *toolboxes*).⁷⁶ Meer omstreden is de vraag in hoeverre een preventieve werking van (internationale) strafvervolging uit kan gaan. De SGVN merkt hierover op:

⁷⁵ Zie ook G. Evans, *supra* n. 58, p. 201.

⁷⁶ Op dit punt wordt ook verwezen naar het AIV-advies over *transitional justice*, *supra* n. 16.

'By seeking to end impunity, the ICC and the UN-assisted tribunals have added an essential tool for implementing the responsibility to protect, one that is already reinforcing efforts at dissuasion and deterrence.'⁷⁷

Op basis van ervaringen in het verleden is het echter moeilijk om op dit punt duidelijke conclusies te trekken. Dit heeft te maken met het feit dat in het verleden de wandaden waarop RtoP betrekking heeft, internationaal gezien veelal buiten beschouwing zijn gebleven; dat de kennis van de drijfveren van de actoren fragmentarisch is; en de dreiging van vervolging weinig geprononceerd was. Daarbij kan worden aangetekend dat in veel gevallen welke vorm van strafvervolging dan ook nauwelijks een afschrikwekkende invloed leek te hebben op degenen die zich schuldig maakten aan massale wreedheden.

Maar er is enige aanleiding om te veronderstellen dat dit aan het veranderen is. De veronderstelling dat actoren in een conflict zich laten afschrikken door het (internationaal) strafrecht gaat ervan uit dat hun gedrag rationeel bepaald is. In algemene zin kan worden betwijfeld of dit het geval is; vaak wordt het gedrag van de actoren bij misdrijven ingegeven door impulsen en spelen langetermijnconsequenties geen grote rol. Maar bij het begaan van massale wreedheden is vaak juist wél sprake van (enige) berekening, aangezien deze systematische planning en uitvoering vereisen (zoals in Rwanda en Darfur). Het voordeel van de misdadige acties en praktijken wordt dan hoger aangeslagen dan de mogelijke nadelen en het risico van (internationale) strafvervolging.

Tot enkele jaren geleden konden regeringsleiders ervan uitgaan dat de kans op vervolging en berechting ook daadwerkelijk klein was. Thans, gelet op de procedures die zijn aangespannen tegen Augusto Pinochet (Chili), Hassan Habré (Tsjaad), Slobodan Milosevic (Servië), Charles Taylor (Liberia) en President Omar al-Bashir (Soedan), wordt het lastiger voor regeringsleiders om zich te onttrekken aan de wetenschap dat een mogelijkheid op strafvervolging bestaat indien zij zich schuldig maken aan grootschalige misdrijven.⁷⁸

Desondanks blijft de vraag welk effect uitgaat van de afschrikwekkende werking, die strafvervolging kan hebben, ten aanzien van *potentiële nieuwe conflictsituaties*. Hierbij speelt een rol dat er niet genoeg vervolgingen hebben plaatsgevonden om potentiële daders het gevoel te geven dat straffeloosheid voor massale wreedheden écht iets van het verleden is. De medewerking van nationale autoriteiten aan het Strafhof bij het lokaliseren en arresteren van verdachten van misdrijven op het gebied van RtoP, is in dit verband van groot belang.

77 Report of the Secretary-General, *supra* n. 43, par. 18.

78 Dat dit een zekere impact heeft, blijkt bijvoorbeeld uit de reactie van de Libische President Muammar Gaddafi op de overdracht in 2006 van Charles Taylor aan het Speciale Tribunaal voor Sierra Leone: 'It sets a serious precedent. This means that every head of state could meet a similar fate.' En Robert Mugabe (Zimbabwe) en de leider van het *Lord's Resistance Army* Joseph Kony hebben beiden gerefereerd aan het voorbeeld van Taylor om aan te geven dat zij beducht zijn voor internationale vervolging (zie een toespraak van N. Grono, Deputy President van de International Crisis Group, op 9 december 2009, tijdens een Wilton Park-conferentie getiteld *Pursuing Justice in Ongoing Conflicts*; te vinden op <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5810&1=1>>). Een ander voorbeeld is dat de autoriteiten van Ivoorkust in 2004 een onmiddellijk einde maakten aan de verspreiding van *hate speech*, nadat Juan Mendez in zijn hoedanigheid van Speciale Adviseur van de SGVN inzake de Preventie van Genocide, een verklaring had afgegeven waarin hij duidelijk maakte dat dergelijk gedrag voor vervolging door het Internationaal Strafhof in aanmerking kwam (zie G. Evans, *supra* n. 58, p. 85).

Het nadeel van de afschrikwekkende werking in *bestaande conflicten*, waarin de wreedheden al zijn begaan, kan zijn dat het in plaats van inperking van de gewelddadigheden en de hiermee gepaard gaande mensenrechtenschendingen, ook kan leiden tot een verlenging van conflicten, aangezien de leider die wordt bedreigd met vervolging zich ervan zal proberen te verzekeren dat hij niet bij het Internationaal Strafhof terecht komt (en hier toe nationaal en regionaal steun zal proberen te genereren). Robert Mugabe (Zimbabwe) en Omar al-Bashir kunnen als voorbeelden worden gezien.

Al met al kan men zich afvragen of de dreiging van strafvervolging daadwerkelijk een preventief effect heeft. Desalniettemin lijken een toenemende slagvaardigheid en effectiviteit van het Internationaal Strafhof, waaraan ook nationale overheden een bijdrage kunnen leveren, van belang om het preventieve en conditionerende effect dat zou kunnen uitgaan van het internationaal strafrecht, te bevorderen.

De Peacebuilding Commission

De *Peacebuilding Commission* (PBC) werd naar aanleiding van de Wereldtop in 2005 opgericht, als subsidiair orgaan van de AVVN en de VR. Het is een 'intergouvernamenteel adviesorgaan', waarvan 31 lidstaten lid zijn (waaronder alle permanente leden van de VR) en dat tot doel heeft wederopbouwprocessen te stimuleren in post-conflictsituaties. De ervaring leert dat, nadat de gewelddadigheden zijn geweken, in veel gevallen ook de betrokkenheid van de internationale gemeenschap en van donorlanden afneemt, en de bedoeling is dat de PBC juist in deze periode een belangrijke rol vervult. In de eerste jaren van haar bestaan, verloor de PBC echter veel tijd aan moeizame onderhandelingen over procedures en samenstelling en was de *Peacebuilding Support Office* binnen het VN-secretariaat weinig operationeel. Inmiddels lijkt de PBC aan slagkracht te hebben gewonnen en in Burundi en Sierra Leone, de twee eerste landen waarin de PBC actief was, zijn op bescheiden schaal positieve resultaten geboekt.

Om een factor van betekenis te kunnen worden in wederopbouwprocessen, dient de PBC echter meer situaties in behandeling te nemen en tevens ook in een eerder stadium. Het blijft een ernstige weeffout dat het mandaat van de PBC vooralsnog beperkt is tot post-conflictsituaties en niet preventie en de conflictfase zelf omvat. Daarnaast zou de capaciteit moeten worden ontwikkeld om ook bij zware gevallen als Afghanistan en Irak betekenisvolle bijdragen te leveren. Ook dient de effectiviteit van de interne procedures verder te worden verbeterd. Een recente studie die in opdracht van de Deense overheid is verricht, signaleert echter dat de PBC naast een aantal zwakke kanten op twee punten een strategisch voordeel heeft: de combinatie van politieke, veiligheids- en economische functies in een orgaan; en de evenwichtige samenstelling.⁷⁹ Indien de PBC deze punten weet te benutten, zou ze in de toekomst een grotere rol kunnen gaan spelen bij processen van transitie en wederopbouw. De *review* van de PBC, die in 2010 zal plaatsvinden, biedt de mogelijkheid om te reflecteren op de rol die de PBC tot nu toe heeft gespeeld en om maatregelen te treffen die de impact in de toekomst kunnen vergroten.

De rol van de AVVN en de VR bij het implementeren van RtoP zijn in deze paragraaf gedeels buiten beschouwing gebleven. Hierop zal in de paragrafen 5 en 6 van dit hoofdstuk nader worden ingegaan.

79 Zie de studie van het NYU Center on International Cooperation (CIC) en het International Peace Institute (IPI), *Taking Stock, Looking forward: A Strategic Review of the Peacebuilding Commission*, New York, April 2008, beschikbaar op <<http://www.ipacademy.org/asset/file/305/PBCsrevo8.pdf>>.

III.4 Bevordering van regionale samenwerking

Regionale organisaties worden expliciet genoemd in paragraaf 139 van het Slotdocument, waar het gaat om het nemen van collectieve maatregelen, via de VR, in overeenstemming met het VN-Handvest, inclusief Hoofdstuk VII. Naar de mening van de AIV zou de rol van regionale organisaties en regionale samenwerking in het algemeen hiertoe echter zeker niet beperkt moeten blijven. De toekomst van RtoP ligt volgens de AIV in belangrijke mate op regionaal niveau. Het uitgangspunt van de SGVN wordt in dit verband geheel onderschreven:

‘Global-regional collaboration is a key plank of our strategy for operationalizing the responsibility to protect, including for establishing the early warning capacity (...) and it deserves our full and unambiguous support.’⁸⁰

Het nemen van maatregelen, ook preventief, op regionaal niveau kan, vanwege de nauwere relatie met de lokale context, effectiever zijn dan op mondiaal niveau en bovendien kan een groter gevoel van *ownership* het controversiële karakter aan sommige maatregelen ontnemen. Hierbij dient te worden aangetekend dat een zekere mondiale verantwoordingsplicht wel gewenst is. Het is niet gezegd dat op regionaal niveau zonder meer de benodigde maatregelen kunnen worden genomen, zoals ook is gebleken uit de situatie in Darfur. Onder andere capaciteitsproblemen en het ontbreken van een gezamenlijke visie kunnen effectief optreden op regionaal niveau in de weg staan. Een regionale aanpak kan soms ook het risico met zich meebrengen dat juist afbreuk wordt gedaan aan internationaal aanvaarde verplichtingen en standaarden. Regionale samenwerking die is gekoppeld aan mondiale samenwerking, biedt daarom, zoals ook is aangegeven door de SGVN, de beste perspectieven. Waar mogelijk zouden de relatie en communicatie tussen de VN en regionale actoren dan ook (verder) moeten worden versterkt.

Regionale organisaties die een rol kunnen spelen bij RtoP zijn in ieder geval de Afrikaanse Unie (AU) en haar subregionale partners (met name de *Economic Community of West African States* (ECOWAS), maar ook de *Intergovernmental Authority for Development* (IGAD) in de Hoorn van Afrika en de *Southern African Development Community* (SADC)), de Europese Unie (EU) en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Daarnaast is er een aantal regionale organisaties dat vooral is gericht op economische ontwikkeling of politieke samenwerking in de regio en dat met name een belangrijke rol kan spelen bij de implementatie van RtoP in de preventieve fase. Gedacht kan worden aan onder meer de *League of Arab States* (LAS), de *Organization of American States* (OAS) en de *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN).

Als het gaat om regionale samenwerking, dient ook de NAVO te worden genoemd, hoewel de organisatie zichzelf primair heeft gedefinieerd als ‘*collective self-defence pact*’ en niet zozeer als regionale organisatie in de zin van Hoofdstuk VIII van het VN-Handvest. Wel heeft de NAVO inmiddels nadrukkelijk de stap gezet van collectieve verdediging naar collectieve veiligheid met de bereidheid om expeditionair, buiten het NAVO-gebied, op te treden. Op de rol van de NAVO zal later in dit hoofdstuk verder worden ingegaan.

Ten aanzien van de AU kan worden opgemerkt dat de organisatie al in 2000 in haar *Constitutive Act* een artikel opnam dat voorzag in ‘the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect to grave circumstances, namely: war crimes, genocide, and crimes against humanity’(artikel

⁸⁰ Report of the Secretary-General, *supra* n. 43, par. 65.

4(h)).⁸¹ Zoals de SGVN het treffend formuleerde, werd hiermee de omschakeling gemaakt van *non-intervention* – dat nog centraal stond bij de Organisatie van Afrikaanse Eenheid – naar het beginsel van *non-indifference*.⁸² Wel is in de *Constitutive Act* een duidelijk onderscheid gemaakt tussen lidstaten, die niet in de interne aangelegenheden van een andere staat dienen te interveniëren, en de AU als organisatie, die dit wel zou kunnen doen, in geval van ernstige omstandigheden zoals in artikel 4(h) omschreven.

De EU wordt vaak beschouwd als organisatie die potentieel een grote bijdrage kan leveren aan de operationalisering van RtoP. Zo merkt Gareth Evans over de EU op:

‘Of all regional organizations capable of helping make R2P a reality, the twenty-seven-member EU brings by far the greatest potential strengths.’⁸³

De kracht van de EU is dat de organisatie zowel intern als extern een instrumentarium heeft ontwikkeld dat kan bijdragen aan de preventie van gewelddadige conflicten en aan de bevordering van de rechtsstaat en de rechten van de mens. Enerzijds is de EU erin geslaagd om in de eigen regio een hoge mate van welvaart en stabiliteit te realiseren – en kan ze daarmee dienen als succesvol model van conflictpreventie voor andere regio’s. Het uitbreidingsproces werd door Chris Patten in 2003 niet voor niets ‘the Union’s most successful foreign policy instrument’ genoemd. Anderzijds heeft de EU als mondiale speler een uitgebreid scala van beleidsinstrumenten tot haar beschikking, zowel op het terrein van *soft power* als – zij het in mindere mate – *hard power*, die de implementatie van RtoP elders kunnen bevorderen. Gedacht kan worden aan de communautaire ontwikkelingshulp en humanitaire hulp, het handelsbeleid en de instrumenten van buitenlands politiek beleid.

Op het laatstgenoemde gebied legt de EU weliswaar niet hetzelfde gewicht in de schaal als op economisch terrein. Maar sinds in 1992 het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) tot stand kwam en in 1999 het Europees Veiligheids- en Defensie Beleid (EVDB), is de Unie erin geslaagd om zich in toenemende mate te profileren op buitenlands politiek gebied. Dit heeft zich vertaald in de diverse nieuwe bepalingen in het Verdrag van Lissabon over de doelstellingen van het externe optreden van de Unie.⁸⁴ Voorts kan worden gewezen op het optreden van de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor het GBVB, de toenemende bereidheid om sancties op te leggen (met een voorkeur voor *smart sanctions*), en het – zij het beperkte – gebruik van militaire middelen. In dit verband kan de *monitoring* missie in Atjeh worden genoemd, evenals de preventieve stationering van troepen in Macedonië in 2003 en Bosnië in 2004, de vrij omvangrijke civiele missie in Oost-Congo in 2003 en soortgelijke civiele en stabilisatiemissies in

81 Dit recht om te interveniëren gaat ‘verder’ dan hetgeen is voorzien onder RtoP, aangezien de interventie volgens de *Constitutive Act* ook zonder voorafgaande autorisatie van de VR zou kunnen plaatsvinden. Hiermee staat de *Constitutive Act* op gespannen voet met artikel 53 VN-Handvest, dat stelt: ‘(...) But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council (...)’

82 Report of the Secretary-General, *supra* n. 43, par. 8.

83 G. Evans, *supra* n. 58, p. 183.

84 Zie artikel 21 Verdrag van Lissabon betreffende de Europese Unie. Inmiddels wordt in plaats van EVDB gesproken van het GVDB, het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid.

Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse Republiek in 2008. Ook is er inmiddels een snelle reactiecapaciteit ontwikkeld, in de vorm van een aantal *battlegroups* van rond de 1500 manschappen, die binnen vijftien dagen operationeel zouden moeten zijn.

In 2001 aanvaardde de Europese Raad het *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*' waarin een aantal specifieke doelstellingen op het terrein van conflictpreventie is geformuleerd.⁸⁵ Als uitgangspunt voor het programma geldt dat 'the international community has a political and moral responsibility to act to avoid the human suffering and the destruction of resources caused by violent conflict', hetgeen duidelijk verwantschap vertoont met het beginsel van RtoP. In het programma stelt de EU dat ze heldere politieke prioriteiten voor preventieve acties zal stellen; haar *early warning*-capaciteit en beleidscoherentie zal verbeteren; de instrumenten voor korte- en langetermijnpreventie zal versterken; en effectieve partnerschappen zal aangaan. De uitvoering van het programma is een taak van zowel de Europese Commissie als de lidstaten. Door middel van reguliere rapportages van de roulerende Voorzitterschappen wordt de uitvoering gevolgd. Om *early warning* te faciliteren heeft de Commissie zoals eerder aangegeven een 'Checklist for root causes of conflict' ontwikkeld. Landen die hoog scoren op deze lijst worden onder de aandacht gebracht van de ministers van Buitenlandse Zaken in de Raad Buitenlandse Zaken (voorheen Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen). Ook het Europees Parlement (EP) kan op het terrein van *early warning* een rol spelen, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de contacten die het EP wereldwijd heeft en van de mogelijkheid tot het uitvoeren van *fact finding*-missies. In het Verdrag van Lissabon, dat onlangs in werking is getreden, wordt explicieter dan voorheen ingegaan op het scala van militaire taken dat de EU kan vervullen, inclusief post-conflict stabilisatie en op de noodzaak dat de lidstaten voldoende capaciteit ter beschikking stellen.⁸⁶ Daarnaast zal het arsenaal aan diplomatieke middelen dat door de Unie kan worden ingezet op den duur toenemen, als gevolg van de instelling van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDED).

Om de samenwerking op regionaal niveau ten behoeve van RtoP te bevorderen, heeft de SGVN in zijn rapport een aantal concrete voorstellen gedaan, die naar de mening van de AIV van belang zijn om RtoP verder te operationaliseren en die daarom zouden moeten worden ondersteund. Het gaat met name om de volgende voorstellen:

- Leerprocessen van staat tot staat moeten worden bevorderd, ten behoeve van de overdracht van *best practices*, zoals dit bijvoorbeeld is gebeurd bij de *African Peer Review Mechanism* en gedurende de toetredingsprocessen van de EU. In deze regionale mechanismen en processen zouden ook indicatoren met betrekking tot RtoP opgenomen kunnen worden. Internationale organisaties, zoals bijvoorbeeld het Rode Kruis, kunnen hierbij behulpzaam zijn.
- Van de diensten van de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de OVSE wordt in de regio veel gebruik gemaakt; andere regionale of subregionale organen zouden een soortgelijke functie in het leven kunnen roepen. Dit geeft aan dat ook leerprocessen van regio tot regio potentieel veel waarde kunnen hebben. De VN en regionale organisaties zouden, met behulp van donorlanden, meer van regio tot regio leerprogramma's en *lessons learned*-processen op het gebied van RtoP kunnen opzetten.

85 Europese Raad, (juni 2001), *EU Programme for the Prevention of Violent Conflict*, Gothenberg.
Zie <<http://www.ue.eu.int/en/Info?eurocouncil/index.htm>>.

86 Zie ook A. Misseroli, *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP*, een briefing paper op verzoek van de Subcommissie Veiligheid en Defensie van het Europees Parlement, januari 2008.

- Er zou meer moeten worden geïnvesteerd in civiele capaciteitsopbouw van regionale en subregionale organisaties om misdrijven en schendingen gerelateerd aan RtoP te voorkomen. 'Help states to help themselves' hangt grotendeels samen met expertise en presentie op civiel gebied.
- De samenwerking tussen de VN en regionale en subregionale organisaties moet worden bevorderd, waarbij het delen van capaciteit van belang is. Het *African Union-United Nations 10-year capacity-building programme* is in dit verband van bijzonder belang.

Op de rol die regionale organisaties kunnen spelen bij militair optreden zal in de paragrafen 6 en 7 van dit hoofdstuk nader worden ingegaan.

III.5 Niet-militaire pressiemiddelen

Gebruik van militair geweld moet worden beschouwd als allerlaatste middel om op terug te vallen ter voorkoming of beëindiging van grootschalige mensenrechtenschendingen. Wanneer het gaat om een situatie van (dreigende) escalatie dienen in eerste instantie de mogelijkheden aan de orde te komen om niet-militaire pressiemiddelen in te zetten, zoals financiële of economische sancties, wapenembargo's of politieke sancties. In het kader van de operationalisering van RtoP is het van belang te bezien hoe deze middelen optimaal kunnen worden benut.

De SGVN stelde over sancties in zijn rapport het volgende:

'While sanctions may be inadequate to stop abuse by a determined authoritarian regime, if applied sufficiently early they can demonstrate the international community's commitment to meeting its collective responsibilities under paragraph 139 of the Summit Outcome and serve as a warning of possibly tougher measures if the violence against a population exists.'⁸⁷

Ten tijde van de Koude Oorlog werden economische sancties slechts tweemaal opgelegd door de VR – tegen de blanke apartheidsregimes in Rhodesië (van 1966 tot 1979) en in Zuid-Afrika (van 1977 tot 1994). Na 1989 werd het sanctie-instrument (in diverse vormen) veel vaker toegepast – onder andere tegen Irak, Joegoslavië, Haïti, Libië, UNITA/Angola en Rwanda.

Om het positieve effect van sancties te onderstrepen wordt vaak het sanctieregime tegen Zuid-Afrika in de jaren tachtig van de vorige eeuw aangehaald. Zo werden onder andere leningen aan de Zuid-Afrikaanse overheid of lokale bedrijven geweigerd of beperkt. Na afloop werd door Zuid-Afrikaanse politici – inclusief de toenmalige minister van Financiën – en ambtenaren openlijk toegegeven dat deze sancties ertoe hebben bijgedragen het Zuid-Afrikaanse apartheidsregime uiteindelijk naar de onderhandelingstafel te dwingen.⁸⁸ Hierbij moet evenwel worden aangetekend dat de werking van het sanctieregime tegen Zuid-Afrika mede verband hield met de bijzondere omstandigheden waarvan in dit geval sprake was: de Zuid-Afrikaanse oppositie (het ANC) had zelf verzocht om sancties, hetgeen aan het sanctieregime een grotere legitimiteit en waarschijnlijk ook effectiviteit verleende.

⁸⁷ Report of the Secretary-General, *supra* n. 43, par. 57.

⁸⁸ Zie voor een beschrijving van dit proces G. Evans, *supra* n. 58, p. 113.

In veel gevallen is het effect van sancties omstreden; als een van de meest duidelijke voorbeelden geldt het sanctieregime dat tot 2003 van toepassing was op Irak. Sancties zijn minder kostbaar en riskant dan militaire actie, maar bieden alleen op indirecte wijze bescherming. Bovendien kan het jaren duren voordat het beoogde effect is bereikt. Daarbij komt dat, als sancties al effect sorteren en zij bijvoorbeeld bijdragen tot de bereidheid van regeringsleiders om te onderhandelen, zij tegelijkertijd zeer negatieve humanitaire en sociale gevolgen (gehad) kunnen hebben. Onderzoek heeft uitgewezen dat het slagingspercentage van algemene sancties rond de 25 procent ligt – soms iets hoger of lager, afhankelijk van het desbetreffende onderzoek, het type sancties en het regime waartegen ze worden opgelegd.⁸⁹

Voormalig SGVN Kofi Annan stelde in zijn Millennium Report van 2000:

‘When robust and comprehensive economic sanctions are directed against authoritarian regimes, a different problem is encountered. Then it is usually the people who suffer, not the political elites whose behaviour triggered the sanctions in the first place.’⁹⁰

Een paper, opgesteld ten behoeve van de VN Mensenrechtencommissie, stelde in datzelfde jaar dat algemene economische sancties leiden tot mensenrechtenschendingen.⁹¹

Desondanks werd en wordt algemeen de noodzaak onderschreven om een instrument voorhanden te hebben ‘between words and war’.⁹² Vandaar de aandacht die de laatste jaren is uitgegaan naar het concept van *targeted sanctions* of *smart sanctions*; doelgerichte sancties die zijn gericht tegen specifieke politieke leiders of leden van hun regime van wie het handelen een bedreiging vormt van de vrede en veiligheid. De bedoeling is dat dergelijke sancties de onbedoelde consequenties van brede (economische) sancties voorkomen en dat de druk wordt gericht op bepaalde groepen of personen van het te sanctioneren regime. Gedacht kan worden aan het opleggen van reis- of vliegverboden, het niet verlenen van visa of het bevriezen van banktegoeden.

De ontwikkeling van *smart sanctions* werd gestimuleerd door achtereenvolgens het ‘Interlakenproces’ (1998-1999), gefinancierd door Zwitserland, het ‘Bonn-Berlijnproces’ (1999-2000), gefinancierd door Duitsland en het door Zweden gefinancierde *Stockholm process on the Implementation of Targeted Sanctions*, waarvan het verslag in 2003 werd gepresenteerd. Het ‘Interlakenproces’ was met name gericht op de verbetering van sancties gericht op de financiële sector, terwijl het ‘Bonn-Berlijnproces’ voornamelijk inging op het verbeteren van de effectiviteit van wapenembargo’s en reisrestricties. Geconstateerd werd dat onder andere de uitvoering van wapenembargo’s uiteindelijk vaak te wensen overliet vanwege een gebrek aan effectieve implementatie. Bij de VN ontbrak de institu-

89 Zie onder andere R.A. Pape, ‘Why economic sanctions do not work’, *International Security*, 22 (2) 1997, pp. 90-136 en T.G. Weiss, ‘Sanctions as a foreign policy tool: Weighing humanitarian impulses’, *Journal of Peace Research*, 36 (5) 1999, p. 105.

90 Report of the Secretary-General, *We, the peoples*, *supra* n. 2, p. 50.

91 M. Bossuyt, *The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights*, UN Human Rights Commission working paper, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 June 2000, par. 41-47.

92 *Making Targeted Sanctions Effective, Guidelines for the Implementation of UN Policy Options; Results from the Stockholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions*, edited by P. Wällenstein, C. Staibano, M. Erikson, Uppsala, Uppsala University 2003, p. iii.

tionele capaciteit om op adequate wijze op de uitvoering van de embargo's toe te zien. Weliswaar waren de sanctiecomité's van de VR belast met het monitoren van de uitvoering van de maatregelen, maar hun werkzaamheden werden ernstig bemoeilijkt doordat zij over geringe administratieve steun beschikten en bovendien geen capaciteit hadden om onafhankelijke *fact finding*-missies uit te sturen. Een van de gesuggereerde oplossingen was om binnen de VN een specifieke eenheid te belasten met de implementatie van alle VN wapenembargo's. Dit voorstel werd door Nederland actief ondersteund tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de VR in september 1999, maar kreeg uiteindelijk niet voldoende steun binnen de VR. Wel werd afgesproken om te werken aan het verbeteren van de effectiviteit van wapenembargo's.

Het verslag van het *Stockholm process on the Implementation of Targeted Sanctions* werd enkele jaren later, in 2003, warm ontvangen door de meeste leden van de VR. In het rapport werden concrete aanbevelingen gedaan om de effectiviteit van *smart sanctions* te bevorderen. Hierbij werd onder andere aandacht besteed aan nauwe afstemming van besluiten van de VR enerzijds en de wetgeving en regulering van de lidstaten anderzijds; effectieve monitoringmechanismen van lidstaten; manieren om represailles van het te sanctioneren regime het hoofd te bieden; versterking van het sanctiewerk van het VN-secretariaat, onder andere middels het aanstellen van een VN sanctiecoördinator; trainingsprogramma's voor de lidstaten; en adequate rapportages over sanctie-implementatie.

Sinds 1994 heeft de VR geen nieuwe algemene sancties meer opgelegd, maar in plaats daarvan gekozen voor *smart sanctions*, hetgeen naar het zich laat aanzien verband houdt met de bovengenoemde processen. Dat doelgerichte sancties effectiever zijn dan algemene sancties, blijkt bijvoorbeeld uit de sancties die achtereenvolgens werden opgelegd aan UNITA/Angola. Een in 1993 uitgevaardigd wapenembargo bleek weinig effectief, maar reisverboden en embargo's op de verkoop of export van diamanten, sancties die in 1997 werden opgelegd, sorteerden wel effect, mede dankzij aanvullende maatregelen, die werden getroffen ten behoeve van de implementatie van de sancties en het toezicht hierop.⁹³ Bij de toepassing van sancties tegen de RUF in Sierra Leone en tegen Ivoorkust werden soortgelijke maatregelen getroffen.

Institutionalisering van de lessen die op basis van bovenstaande voorbeelden kunnen worden getrokken en van de aanbevelingen van het *Stockholm Process* vindt langzaam plaats. Wel kwam de VR in 2006 met een rapport over de verbetering van de effectiviteit van sanctieregimes, waarin ook voorstellen werden gedaan voor de versterking van de capaciteit van het VN-secretariaat (een voortvloeisel van de debatten hierover tijdens het Nederlandse VR voorzitterschap in 1999). Tot op heden blijft het systeem echter een ad-hockarakter houden. Ook zijn er geen duidelijke richtlijnen voorhanden ten aanzien van VN-sancties die specifiek gericht zijn op individuen.

In het algemeen blijft het probleem voor RtoP-situaties dat sancties slechts indirecte bescherming bieden en vaak effectiever zijn als ze gepaard gaan met VN vredesoperaties, zoals in Sierra Leone en Ivoorkust. Zoals is gebleken uit de situatie in Darfur, is het bovendien allesbehalve eenvoudig om binnen de VR overeenstemming te bereiken over het opleggen van een sanctieregime.

De vraag die zich in dit verband aandient is of andere organen dan de VR op dit gebied

93 Zie voor een uitgebreidere beschrijving van het effect van deze sancties en de aanvullende maatregelen die werden getroffen A. Bellamy, *supra* n. 35, pp. 144-145.

een rol kunnen spelen. De AIV meent – in lijn met hetgeen door de SGVN is bepleit⁹⁴ – dat ook de AVVN op dit terrein een zinvolle bijdrage zou kunnen leveren. De in de *Uniting for Peace*-resolutie uit 1950 neergelegde procedure kan hiervoor de basis bieden.⁹⁵ Als de VR niet in staat blijkt te zijn om de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid te nemen, kan de AVVN (bij besluitvorming met tweederde meerderheid) lidstaten oproepen om collectieve maatregelen te nemen. Een dergelijke maatregel heeft weliswaar niet dezelfde rechtskracht als een bindend besluit van de VR,⁹⁶ maar als de Raad niet tot overeenstemming kan komen, kan besluitvorming door de AVVN in ieder geval bijdragen tot collectieve legitimiteit van het instellen van sancties en de druk op de VR vergroten om daar op termijn wel toe over te gaan. Een interessant voorbeeld zijn diverse resoluties van de AVVN in de jaren zeventig, die de Zuidafrikaanse apartheidspolitiek brandmerkten als een ‘bedreiging van de internationale vrede en veiligheid’ en opriepen tot sancties, zoals een investeringsstop en een verbod op de verkoop van krugerrands, terwijl de VR hiertoe niet kon besluiten vanwege het verzet van de permanente westerse leden.⁹⁷ Uiteindelijk legde de VR in 1977 beperkte sancties op, namelijk een wapenembargo.⁹⁸

Hierbij geldt wel de kanttekening dat, om sancties bindend van kracht te laten zijn voor de hele internationale gemeenschap, er een besluit van de VR aan ten grondslag dient te liggen (op basis van artikel 41, Hoofdstuk VII van het VN-Handvest). Resoluties van de AVVN zijn niet bindend voor leden van de VN en zullen daarom (mogelijk) minder algemeen worden nageleefd en derhalve ook minder effectief zijn. Daarnaast is het mogelijk dat, indien er in navolging van de AVVN-resolutie wél sancties worden uitgevaardigd, deze – afhankelijk van de aard van de sancties – als inbreuk kunnen worden beschouwd op de rechten van de getroffen staat. De rechtmatigheid van deze sancties is betwist.⁹⁹ De EU legt onder zekere voorwaarden wel dergelijke maatregelen op, maar dit wordt niet mondiaal aanvaard (sommige staten achten het gevaar van willekeur en machtsmisbruik

94 Report of the Secretary-General, *supra* n. 43, par. 57.

95 AVVN-Res. 377(V), 3 november 1950. De kernpassage van deze resolutie luidt als volgt:
‘The General Assembly resolves that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to members for collective measures, including in the case of a breach of peace or act of aggression the use of armed force, when necessary, to maintain or restore international peace and security.’

96 Op basis van artikel 14 VN-Handvest kan de AVVN alleen maatregelen aanbevelen; zij kan bindende besluiten nemen over uitsluitend interne aangelegenheden (zie onder meer de artikelen 17 en 22 van het VN-Handvest).

97 Zie N.J. Schrijver, ‘The Use of Economic Sanctions by the UN Security Council: An International Law Perspective’, in H.H.G. Post (ed.), *International Economic Law and Armed Conflict*, Dordrecht, Martinus Nijhoff 1994, pp. 123-161 op pp. 131-132.

98 Zie S/RES/418, 4 November 1977.

99 Dit manifesteert zich in het onbepaalde karakter van artikel 54 van de Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, *supra* n. 19.

te groot). De AIV staat positief ten aanzien van de EU-lijn in deze, maar vindt tevens dat, juist met het oog op internationale aanvaardbaarheid, wel zou moeten worden gestreefd naar steun hiervoor in de AVVN.

III.6 Modaliteiten van militair optreden

Preventief optreden en consent-based peacekeeping

Wanneer militair optreden ter sprake komt, wordt vaak automatisch gedacht aan gewapend ingrijpen op basis van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest. De AIV hecht eraan om hier – nogmaals – te benadrukken dat ook in het preventieve stadium en na afloop van een conflict de aanwezigheid van goed uitgeruste internationale troepen een belangrijke rol kan vervullen. De SGVN stelt in zijn rapport dat collectieve internationale militaire aanwezigheid in sommige gevallen de meest zekere weg is om een staat te ondersteunen bij RtoP-verplichtingen en, in noodgevallen, effectieve soevereiniteit te herstellen (bijvoorbeeld als niet-statelijke actoren misdrijven begaan die onder RtoP vallen). Het gaat daarbij om tijdig, doelgericht en beperkt gebruik van militaire middelen, om aanwezigheid in de vorm van *preventive deployment* en *consent-based peacekeeping*, zoals toegepast in Macedonië, Burundi, Sierra Leone en Democratische Republiek Congo.¹⁰⁰

De taken van militairen bij dit soort missies kunnen liggen op uiteenlopende terreinen, variërend van ordehandhaving, (zelf)verdediging en bescherming tot hervormingen van de veiligheidssector en het opleiden en trainen van de krijgsmacht ter plaatse. Ook kan van het feit dat internationale troepen aanwezig zijn op zichzelf een belangrijke preventieve werking uitgaan, doordat de kans kleiner is dat de partijen bij een conflict (opnieuw) hun toevlucht tot geweld zullen nemen.

Bij het maken van onderscheid tussen een traditionele *peacekeeping*missie en een volledige, zware *peace enforcement*-missie, moet echter niet over het hoofd worden gezien dat er een 'grijs tussengebied' bestaat: gevallen waarin geen sprake is van een volledige oorlogssituatie, maar waarin wel meer is vereist dan observeren, rapporteren en assisteren. Juist in situaties van (dreigende) genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering of misdrijven tegen de menselijkheid, kan zich een dergelijke 'grijze zone' voordoen.

Na het einde van de Koude Oorlog werd een groeiend aantal VN-vredesmissies ondernomen in omstandigheden waarin de druk groot was om de bevolking actief te beschermen, terwijl er tegelijkertijd onduidelijkheid was over de vraag of de mandaten daarvoor toereikend waren en er bovendien een evident gebrek was aan militaire middelen, met de catastrofes van Rwanda en Srebrenica als meest schrijnende gevolgen. In de loop van de jaren negentig werd steeds duidelijker dat de traditionele neutrale opstelling ten aanzien van de (strijdende) partijen geen stand kon houden en dat vrede troepen in staat moesten worden gesteld om subversieve elementen aan te pakken. Het Brahimi-rapport uit 2000 besteedde hieraan voor het eerst systematisch aandacht en stelde:

'No failure did more to damage the standing and credibility of United Nations peacekeeping in the 1990s than its reluctance to distinguish victim from aggressor. (...) United Nations military units must be capable of defending themselves, other mission components and the mission's mandate. Rules of engagement should be sufficiently robust and not force United Nations contingents to cede the initiative to their attackers. This means in turn, that the secretariat must not apply best-case planning assumptions to situations where the local actors have historically exhibited

100 Report of the Secretary-General, *supra* n. 43, par. 40.

worst-case behaviour. It means that mandates should specify an operation's authority to use force. It means bigger forces, better equipped and more costly but able to be a credible deterrent.¹⁰¹

Het Brahimi-rapport vormde de katalysator voor een belangrijke omslag in de benadering van VN-vredesmissies. Naar aanleiding van de harde lessen in de jaren negentig, in onder andere Somalië, Rwanda en Srebrenica, werd erkend dat deze missies in veel gevallen een rol spelen bij de bescherming van de burgerbevolking, hetgeen meer vereist dan de traditionele zelfverdedigingscapaciteit waarmee ze veelal waren uitgerust. Ook in een op het eerste gezicht goedaardige omgeving kunnen er elementen zijn die de burgerbevolking bedreigen en een vredesakkoord ondermijnen. Om missies met een te zwak mandaat uit te sturen naar dergelijke situaties, is onverantwoord en bovendien ook levensgevaarlijk gebleken.

Dit inzicht heeft geleid tot het naar de mening van de AIV essentiële besef dat ook 'vredesmissies' over het mandaat en de capaciteit moeten beschikken om indien nodig met geweld te reageren. Inmiddels is het daarom gebruikelijk dat voor dergelijke missies door de VR een mandaat onder Hoofdstuk VII wordt afgegeven. Deze missies worden nog altijd overwegend beschouwd als *peacekeeping* (de term *peacekeeping plus* of *complex peacekeeping* wordt ook wel gebruikt) omdat eraan wordt begonnen in de veronderstelling dat er geen of nauwelijks geweld hoeft te worden gebruikt. Maar als de noodzaak tot het gebruik van geweld zich voordoet, is de missie daartoe in ieder geval bevoegd en voldoende toegerust.¹⁰²

Een ander belangrijk punt is dat ook de operationele vertaling van een mandaat tot bescherming van burgers duidelijk dient te zijn. In de praktijk blijkt dit vaak niet het geval te zijn. Hierop zal later in dit hoofdstuk verder worden ingegaan.

Een algemene voorwaarde voor het kunnen uitvoeren van een beschermingsmandaat is, zoals de SGVN ook signaleert, dat er tijdig materieel en troepen ter beschikking worden gesteld door de lidstaten als de VN een mandaat wordt gegeven om een staat door middel van een vredesmissie te ondersteunen bij het vervullen van RtoP.

Optreden met gebruik van militair geweld

Van een andere orde is militair optreden met gebruik van geweld, ook wel gekwalificeerd als een '*coercive protection mission*', die eveneens wordt geautoriseerd door de VR onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, maar die veelal pas wordt ingezet als het preventieve stadium voorbij is. Zoals al verschillende malen is aangegeven, en ook uitdrukkelijk is geformuleerd in paragraaf 139 van het Slotdocument, dient deze stap als uiterste middel te worden beschouwd, nadat is gebleken dat een staat zelf niet in staat of bereid is om mensen te beschermen en als alle vreedzame middelen, waaronder de hierboven beschreven sancties, hebben gefaald.

101 Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305, 21 August 2000, Executive Summary, p. ix-x.

102 Hierbij kan worden aangetekend dat de ervaring met internationale operaties in de afgelopen tien tot vijftien jaar heeft geleerd dat vredeshandhavende en vredesafdwingende operaties niet altijd strikt te onderscheiden zijn. Vaak overlappen zij elkaar. Ook kan de veiligheidssituatie van moment tot moment drastisch veranderen en kan de situatie in een deel van een land drastisch verschillen van die in een ander deel. Daarom wordt de aard van de operatie ook wel gerelateerd aan de verschillende conflict-fases (preventie, interventie, stabilisatie en normalisatie).

Om de besluitvorming binnen de VR over collectief optreden met gebruik van geweld in gang te zetten, is allereerst tijdige agendering van de situatie van belang. Gezien het feit dat het veelal om een escalerende conflictsituatie zal gaan, zal het – zeker als de eerder besproken *early warning*-mechanismen naar behoren functioneren – in veel gevallen niet de eerste keer zijn dat de VR de desbetreffende kwestie bespreekt. In dit verband wijst de AIV op het feit dat ook de SGVN de verantwoordelijkheid tot agendering kan nemen. Hierin voorziet artikel 99 van het VN-Handvest, ook al is daar tot op heden niet veel gebruik van gemaakt. De opmerking van de SGVN in zijn rapport dat hij een verplichting heeft om de VR mede te delen wat men moet weten, niet wat men wil weten,¹⁰³ zou in dit licht kunnen worden gezien, ook al refereert de SG zelf niet aan artikel 99 van het Handvest. Het ‘*joint office*’ van de Speciaal Adviseur inzake de Preventie van Genocide en de Speciaal Adviseur met een focus op de *Responsibility to Protect* zou, indien eenmaal opgezet, in dit traject een belangrijke rol kunnen spelen, aangezien juist rapportage (via de SGVN) aan de VR een essentieel element is van het mandaat van de Speciaal Adviseur inzake de Preventie van Genocide.

Om in het geval van (dreigende) RtoP-situaties besluitvorming over het gebruik van militair geweld te bevorderen, zijn in de loop der jaren uiteenlopende voorstellen gedaan. De SGVN heeft een aantal daarvan overgenomen in zijn rapport over RtoP:

- De vijf permanente leden van de VR zouden moeten afzien van het uitoefenen of dreigen uit te oefenen van het vetorecht in situaties waarin duidelijk sprake is van het falen om RtoP-verplichtingen na te komen – en zij zouden hierover onderling tot overeenstemming moeten komen.
- Lidstaten zouden moeten nadenken over de uitgangspunten, regels en doctrines die leidend zijn bij de toepassing van gewapend geweld in extreme gevallen op basis van RtoP.
- Collectieve maatregelen in de zin van paragraaf 139 van het Slotdocument kunnen niet alleen worden geautoriseerd door de VR – op basis van artikel 41 of 42 van het VN-Handvest –, maar ook door de AVVN – op basis van *Uniting for Peace*-procedure, als de VR er niet in slaagt een besluit te nemen –, of door regionale en subregionale organisaties – op basis van artikel 53 van het VN-Handvest, met voorafgaande autorisatie van de VR. Maatregelen onder resolutie 377 (V), *Uniting for Peace* zijn echter niet juridisch bindend.

Ten aanzien van de door de SGVN gesuggereerde alternatieven voor de VR wanneer het gaat om de autorisatie van het gebruik van geweld, verwacht de AIV in de praktijk niet zoveel. Uiteindelijk zal het toch meer opleveren als de VR zelf effectiever zal functioneren.¹⁰⁴ Met betrekking tot de rol van regionale organisaties, merkt de AIV op dat zij overeenkomstig artikel 53 van het VN-Handvest alleen tot collectief gebruik van geweld kunnen overgaan na voorafgaande autorisatie van de VR. En autorisatie van geweldgebruik door de AVVN op basis van de in paragraaf vijf van dit hoofdstuk genoemde *Uniting for Peace*-procedure lijkt weinig kansrijk en acht de AIV ook niet wenselijk. De SGVN stelt dat deze procedure uitkomst zou kunnen bieden als de VR niet in staat blijkt te zijn een besluit te

103 Report of the Secretary-General, *supra* n. 43, par. 61.

104 Dit was ook de conclusie die voormalig SGVN Kofi Annan trok in bovengenoemde paragraaf en die overeen kwam met hetgeen hierover werd opgemerkt in het Report of the UN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, *supra* n. 4, par. 198.

nemen over militair ingrijpen met gebruik van geweld.¹⁰⁵ Maar de AIV constateert dat de *Uniting for Peace*-procedure, hoewel zij in het verleden bewezen heeft van nut te zijn voor andere doeleinden, tot op heden nooit is ingeroepen om het gebruik van geweld te autoriseren.¹⁰⁶ Dit lijkt ook een weinig realistisch scenario. Ten eerste bevat het VN-Handvest een bevoegdheidsverdeling tussen de AVVN en de VR, waarbij aan de laatste de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving of het herstel van de vrede en veiligheid is toebedeeld (artikel 24 van het VN-Handvest). Ten tweede kan een besluit van de AVVN op dit terrein niet als juridisch bindend worden beschouwd, hetgeen betekent dat het mandaat dat mogelijk tot stand zou komen, een gedegen juridische basis ontbeert. De stap om over te gaan tot gebruik van militair geweld, een laatste redmiddel en tegelijkertijd het meest vergaande instrument dat kan worden ingezet om RtoP te waarborgen, zou juist geschraagd moeten worden door een krachtig en gedegen volkenrechtelijk mandaat. Ten slotte zal de voor deze procedure vereiste tweederde meerderheid in de AVVN waarschijnlijk op dezelfde, zo niet meer problemen stuiten als besluitvorming door de VR.

Als er sprake is van (op handen zijnde) grootschalige mensenrechtenschendingen en een escalerende RtoP-situatie, moet snel en daadkrachtig kunnen worden gehandeld. Effectieve besluitvorming en tijdige (preventieve) ontplooiing van militaire eenheden zijn van evident belang. De AIV is van mening dat iedere mogelijkheid die besluitvorming door de VR kan bevorderen, daarom serieus moet worden overwogen. Het voorstel om de vijf permanente leden bij humanitaire noodsituaties vrijwillig te laten afzien van hun vetorecht lijkt om politieke redenen weinig kansrijk, maar dient niet op voorhand te worden afgewezen.

Hetzelfde geldt voor het opstellen van criteria voor het gebruik van geweld in geval van genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering of misdrijven tegen de menselijkheid. In het verlengde van het rapport van de ICISS en het rapport van de SGVN uit 2005, *In Larger Freedom*, en in weerwil van het feit dat hierover in 2005 geen overeenstemming kon worden bereikt, heeft de SGVN in 2009 wederom voorgesteld om dergelijke criteria op te stellen. De AIV is van mening dat dit voorstel zou moeten worden gesteund. Zoals in het voorgaande hoofdstuk werd geschetst, hangen de geloofwaardigheid en de impact van de VN bij de implementatie van RtoP grotendeels af van de consistentie waarmee het beginsel kan worden toegepast en van de mate waarin willekeur kan worden voorkomen. Het zou niet van realisme getuigen om ervan uit te gaan dat willekeur volledig uit te sluiten is, maar zoals de voormalige SGVN, Kofi Annan, het formuleerde: 'By undertaking to make the case for military action in this way, the Council would add transparency to its deliberations and make its decisions more likely to be respected, by both governments and world public opinion.'¹⁰⁷

Vanwege het internationale krachtenveld is de kans niet groot dat er op afzienbare termijn internationaal overeenstemming kan worden bereikt over criteria voor het gebruik van geweld. Toch is het zinvol om dergelijke criteria verder te ontwikkelen – zo mogelijk in een kleiner internationaal verband (zoals de EU). Deze criteria kunnen richting geven aan het eigen beleid en een impuls geven aan het internationale debat op dit punt.

105 Report of the Secretary-General, *supra* n. 43, par. 62.

106 Zie N.J. Schrijver, 'Article 2, paragraphe 4', in J-P Cot en A. Pellet (éd), *La Charte des Nations Unies, Commentaire par article*, 2005, Economica, Paris, 3e éd., vol. I, pp. 437-467, op pp. 447-448.

107 Report of the Secretary-General, *In Larger Freedom*, *supra* n. 5, par. 126.

De door de ICISS opgestelde (en door Kofi Annan overgenomen) lijst van criteria zou hierbij als richtlijn kunnen worden gebruikt. In deze lijst staan de volgende punten centraal: a) de ernst van de dreiging; b) het juiste motief voor militaire actie; c) uiterste middel ('*last resort*'); d) proportionaliteit; en e) evenwichtige afweging van de gevolgen (zie bijlage IV).

Als zich een situatie voordoet waarin de voorwaarden voor RtoP zijn vervuld, maar de VR niet tot besluitvorming kan of wil komen, moet worden geconstateerd dat de internationale gemeenschap, zoals belichaamd in de VN, er niet in is geslaagd haar verantwoordelijkheid te nemen en dat het beginsel van RtoP strikt genomen heeft gefaald. De situatie die aldus ontstaat, laat zich karakteriseren als een 'duivels dilemma'. Ofwel (groepen van) staten besluiten tot eigenmachtig optreden en de internationale orde wordt ondermijnd doordat de VR wordt gepasseerd, met spanning en onzekerheid als gevolg; ofwel diezelfde orde wordt geweld aangedaan doordat genocide en flagrante mensenrechtenschendingen worden getolereerd, met grootschalig menselijk lijden en onrecht tot gevolg. In het AIV/CAVV-advies over humanitaire interventie van april 2000 is uitgebreider op dit dilemma ingegaan. Toen luidde de conclusie dat:

'er naar de huidige stand van het internationale recht onvoldoende rechtsgrondslag bestaat voor ongeautoriseerde humanitaire interventie. Evenmin mag voor een dergelijke interventie, volgens de thans gangbare interpretatie, een beroep worden gedaan op bestaande gewoonterechtelijke rechtvaardigingsgronden 'state of necessity' en 'distress'. (...) Niettemin achten de CAVV en de AIV voldoende redenen aanwezig om, in het kader van de verdere ontwikkeling van een gewoonterechtelijke rechtvaardigingsgrond, humanitaire interventies in extreme gevallen en bij wijze van 'nooduitgang' toelaatbaar te achten.'¹⁰⁸

In het AIV/CAVV-advies van mei 2004 over falende staten werd dezelfde kwestie iets anders benaderd. Gesteld werd:

'Naarmate de Veiligheidsraad meer ruimte heeft, en meer ruimte neemt, is er minder ruimte voor (groepen van) staten om zelf in te grijpen in een falende staat. Dit betekent dat alleen in zeer uitzonderlijke situaties kan worden ingegrepen zonder mandaat van de Veiligheidsraad. Ook in die gevallen zal het ingrijpen in ieder geval moeten worden voorgelegd aan de Veiligheidsraad.'¹⁰⁹

De regering hanteerde in de 'Notitie rechtsgrondslag en mandaat van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden' die op 22 juni 2007 werd gepresenteerd, als uitgangspunt dat 'voor iedere staat geldt dat geweldstoepassing en uitzending van militairen in overeenstemming dient te zijn met het internationale recht.'¹¹⁰ Daarbij tekende de regering aan:

'Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin geen overeenstemming kan worden bereikt over een resolutie in de Veiligheidsraad, maar waarbij in de internationale gemeenschap een breed gedragen gevoel bestaat dat militair optreden legitiem is. Gedacht zou kunnen worden aan een dreigende humanitaire noodsituatie zonder dat de Veiligheidsraad invulling heeft kunnen geven aan het beginsel Responsibility to Protect. (...) Het ontbreken van een duidelijke juridische basis neemt niet weg dat

108 AIV/CAVV, *Humanitaire Interventie*, supra n. 1, pp. 22 en 30.

109 AIV/CAVV, *Falende Staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid*, advies nummer 35, Den Haag, mei 2004, pp. 65-66.

110 Brief van 22 juni 2007, Kamerstukken 2006/07, 29 521, nummer 41, p. 3.

humanitaire interventie in uitzonderlijke gevallen, onder strikte voorwaarden en bij wijze van nooduitgang toelaatbaar kan zijn. (...) De regering wijst er daarbij op dat men zich in deze discussie ook rekenschap dient te geven van de risico's van afzijdigheid of onvoldoende doeltreffend optreden. (...) Daarbij beklemtoont de regering dat in de politieke afweging aangaande een dergelijk militair optreden zal worden meegewogen dat dit beperkt dient te blijven tot uitzonderlijke omstandigheden, gezien de gevaren van misbruik, uitholling van het geweldsverbod, en ondergraving van de positie van de VN-Veiligheidsraad.'

De Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak merkte recent over deze kwestie op: 'Indien de Veiligheidsraad niet tijdig en besluitvaardig handelt, wordt deze *responsibility to protect* wel ingeroepen om het recht, zo niet de plicht van derde staten tot een militaire interventie in humanitaire noodomstandigheden te legitimeren teneinde genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en ernstige oorlogsmisdrijven te voorkomen, indien de overheid van het betrokken land niet in staat of bereid is deze bescherming aan zijn burgerbevolking te bieden. Dit blijft evenwel een omstreden onderwerp, waarover vooralsnog geen algemene regels bestaan.'¹¹¹

De AIV hecht eraan om in dit verband opnieuw te benadrukken dat het gebruik van geweld in RtoP-situaties zonder autorisatie van de VR volgens het geldend internationale recht niet is toegestaan. Mede op basis van de ontwikkelingen van de afgelopen jaren, pleit de AIV voor grote terughoudendheid op dit terrein. Bij het ontbreken van een VR-mandaat zou dergelijk ingrijpen met een beroep op de uitzonderlijke humanitaire nood-situatie kunnen worden gelegitimeerd, maar dit zou nimmer als vrijbrief mogen gelden voor eigenmachtig optreden van derden.

De AIV voegt hieraan toe dat het de voorkeur verdient dat dergelijk ingrijpen uiteindelijk een plaats zal krijgen binnen het internationale recht. Volgens de ILC kan een beroep op de *state of necessity* geen rechtvaardigingsgrond bieden, aangezien dit beroep niet is toegestaan voor schendingen van regels van dwingend volkenrecht (*ius cogens*), zoals het verbod op het gebruik van of het dreigen met geweld.¹¹² Deze benadering acht de AIV te eenzijdig. Enerzijds staat het geenszins vast dat ieder gebruik van militair geweld (of de dreiging daarmee), afgezien van agressie, door dwingend volkenrecht wordt verboden. Anderzijds moet de verplichting tot het voorkomen van genocide eveneens tot het *ius cogens* worden gerekend en zou dit een beroep op de noodtoestand juist wel kunnen rechtvaardigen. De AIV is voorstander van de ontwikkeling van een minder beperkte interpretatie van de *state of necessity*, die het mogelijk maakt dat binnen het internationale recht ruimte wordt geschapen om in geval van uitzonderlijke nood met geweld in te grijpen in RtoP-situaties, zelfs als hiertoe een VR-mandaat ontbreekt. Hiermee zou het spanningsveld tussen legaliteit enerzijds en legitimiteit anderzijds, dat nu aan het ontstaan is en dat de AIV in principe onwenselijk acht, op den duur kunnen worden weggenomen.

De AIV wijst in dit verband ook op het toetsingskader dat werd uitgewerkt in het AIV/CAVV-advies over humanitaire interventie uit 2000¹¹³ en dat als minimumvoorwaarde in acht

111 Rapport van Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak, Uitgeverij Boom 2010, p. 269.

112 AIV/CAVV-advies over humanitaire interventie, *supra* n. 1, pp. 21-22.

113 AIV/CAVV-advies over humanitaire interventie, *supra* n. 1, pp. 30-34.

zou moeten worden genomen voor interventies die niet zijn geautoriseerd door de VR. In dit toetsingskader komen de vragen aan de orde welke staten mogen overgaan tot humanitaire interventie; wanneer zij dit mogen doen; waaraan zij zich hebben te houden tijdens de interventie; en wanneer en op welke wijze de interventie zou moeten worden beëindigd. De AIV is nog altijd van mening dat een dergelijk toetsingskader zou moeten worden toegepast in uitzonderlijke gevallen van militair ingrijpen zonder mandaat van de VR.

III.7 Capaciteit voor civiel en militair optreden

Civiele capaciteit

De houding van de internationale gemeenschap ten aanzien van de beschikbaarheid van civiele capaciteit bij crisisbeheersingsoperaties is treffend verwoord door Gareth Evans:

'Some lessons take along time to sink in. One it seems to have taken the international community forever to absorb is that when any international peace operation is mounted requiring the deployment of forces in the context of postconflict peacebuilding or nation building, the civilian components – covering everything from policing and human rights protection, to rehabilitation and repatriation, to election administration and specialist civil administration – are at least as important, if not more so, than the military.'¹¹⁴

In vrijwel alle post-conflictsituaties is sprake van een *public security gap*: de rechtsstaat en alle organen die ermee samenhangen zijn afgebroken of ernstig ondermijnd. Herstel hiervan vereist ondersteuning bij de (weder)opbouw van een politiemacht, de rechterlijke macht en publieke instellingen. In deze fase zal doorgaans wel een (geringe) internationale troepenmacht nodig zijn, maar deze zal zich voornamelijk richten op de opleiding en training van militairen in het betreffende land en de advisering van civiele autoriteiten over de organisatie en verantwoordelijkheden van het ministerie van defensie. Daarnaast zal voor de hervorming en (weder)opbouw van de rechtsstaat ondersteuning nodig zijn van onder andere politie, rechters, officieren van justitie en adviseurs op het gebied van openbaar bestuur, alsmede civiele organisaties die actief zijn op het terrein van onder meer traumaverwerking, het voorkomen van seksueel geweld en het rehabiliteren van jongeren.

Civiele componenten maken inmiddels onderdeel uit van VN- en andere vredesoperaties. Onder de 124.000 personen die momenteel deelnemen aan vredesmissies van de VN, bevinden zich 13.000 politiemedewerkers, 5.800 internationale civiele medewerkers en bijna 14.000 lokale civiele medewerkers.¹¹⁵

Ook wordt er internationaal gewerkt aan *standby*capaciteit op civiel terrein. De EU heeft doelen gesteld voor vijf categorieën van civiele *rapid reaction capacity*; zo zouden er onder andere 6.000 man politiepersoneel beschikbaar moeten zijn, waarvan 1.400 binnen 30 dagen; zouden er 600 *rule of law*-specialisten binnen 30 dagen moeten kunnen worden ingezet; en is er een team van snel inzetbare bestuursexperts van circa 600

¹¹⁴ G. Evans, *supra* n. 58, p. 208.

¹¹⁵ Gebaseerd op informatie van maart 2010, gepubliceerd op <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf>.

personen voorhanden. De *EU Civilian Headline Goal 2010*¹¹⁶ stuurt bovendien aan op grotere kwaliteit en beschikbaarheid van civiele capaciteit; eind 2010 zal de balans worden opgemaakt en worden geïnventariseerd welke civiele en militaire capaciteit beschikbaar is voor de uitvoering van het EVDB. Een aantal EU-lidstaten heeft inmiddels nationale *standby*doelen gesteld, waaronder het Verenigd Koninkrijk.

Daarnaast is binnen de VN een begin gemaakt met een (bescheiden) *Standing Police Capacity* (voor het eerst ingezet in Tsjad in 2007). De OVSE heeft sinds een aantal jaren *Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams* (REACT) beschikbaar en binnen de AU wordt gewerkt aan de *African Standby Force* (ASF).

De ervaring leert echter dat toezeggingen op dit terrein lang niet altijd gestand worden gedaan. Daarnaast is er een aantal problemen met het *standby*systeem zoals het momenteel bestaat. Staten behouden zich het recht voor om te weigeren bij te dragen aan specifieke operaties, waarvan veelvuldig gebruik wordt gemaakt; vaak is er sprake van overlappende commitments (personeel dat in diverse databestanden is geregistreerd en diens gevolg soms niet beschikbaar is als er een beroep op wordt gedaan); het bijhouden van databestanden en het vinden van geschikt *standby*personeel is bijzonder tijdrovend; en de fondsen om te voorzien in (steun voor) snel inzetbare civiele capaciteit ontbreken meestal. (Individuele staten financieren vaak de kosten, maar dit is geen structurele oplossing voor het probleem.) Voorts is lang niet altijd gegarandeerd dat het in te zetten personeel beschikt over de juiste opleiding, ervaring en kwalificaties en dat het gezamenlijk zal opereren in effectief functionerende teams; ook de coördinatie van civiele en militaire inzet verloopt vaak moeizaam.¹¹⁷

Het (gefragmentariseerde) systeem dat op dit moment bestaat, behoeft dus verbetering en versterking. Dit wordt breed onderschreven en er wordt ook enige vooruitgang geboekt, maar dit is een langzaam proces. Bovenstaande problemen kwamen onder andere aan de orde in een debat van de VR over '*post-conflict peacebuilding*' dat plaatsvond in mei 2008, op initiatief van de toenmalige Britse premier Gordon Brown. De SGVN stelde bij deze gelegenheid: 'we remain desperately short of judges, prison wardens, state administrators and managers' en: 'ultimately, all this requires early and flexible funding'. In een voor dit debat opgesteld paper¹¹⁸ pleitte het Verenigd Koninkrijk voor versterking van de capaciteit van de VN om civiele deskundigen uit te zenden en voor een '*skills pool*' voor snel inzetbare en goed gekwalificeerde civiele capaciteit. Deze voorstellen werden echter terughoudend ontvangen door een aantal staten (met name van de NAM), die twijfels hadden over de organisatie, financiering en inzetbaarheid van een dergelijke pool, de wijze waarop deze zich tot nationale inspanningen zou moeten verhouden, en over de rol van de VN. Wel werd de SGVN gevraagd om een rapport uit te brengen over de manier waarop duurzame vrede in post-conflictsituaties zou kunnen worden bevorderd en om hierbij ook de *Peacebuilding Commission* te betrekken.

116 Dit document werd aanvaard door de *Ministerial Civilian Capabilities Improvement Conference* in 2007; er werd kennis van genomen door de ministers van Buitenlandse Zaken tijdens de Raad Algemene Zaken en Extern Beleid van 19 november 2007.

117 Zie ook G. Evans, *supra* n. 58, pp. 211-213.

118 Letter dated 2 May 2008 from the Permanent Representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2008/291.

Het desbetreffende rapport van de SGVN¹¹⁹ werd in juli 2009 besproken in een open zitting van de VR. In het rapport lag het accent op het nationale *ownership* van het wederopbouwproces en op de wenselijkheid regionale expertise te benutten. De SGVN stelde verder onder andere voor om de VN-landenteams te verbeteren, om samen met VN-lidstaten te werken aan snellere en meer flexibele financiering en om de rol van de PBC te versterken. Ook stelde hij voor om de internationale pool van civiele experts te versterken. Deze elementen werden in de voorzittersverklaring die naar aanleiding van het debat in de VR werd uitgegeven, verwelkomd; de SGVN werd verzocht om binnen 12 maanden opnieuw te rapporteren.

De noodzaak om het systeem van civiele *standby*capaciteit te verbeteren zal – mede gezien het grote aantal vredesmissies van de VN met een civiele component – de komende jaren in VN-verband onverminderd aandacht behoeven. Hetzelfde geldt voor andere intergouvernementele (regionale) organisaties en lidstaten die deelnemen aan vredesoperaties.

Militaire capaciteit

Vaak gaat het debat over de militaire inzet bij RtoP voornamelijk over de vraag óf en onder welke omstandigheden militair optreden gewenst en gelegitimeerd is. Er gaat veel minder aandacht uit naar operationele vragen, zoals welke troepen kunnen worden ingezet, wat het doel en de '*doctrine*'¹²⁰ zijn van de desbetreffende missies en hoe de voorbereiding eruit ziet. Dit geldt zowel voor preventief, *consent based* militair optreden (*peacekeeping*) als voor militair ingrijpen met gebruik van geweld (*coercive protection*).

De vraag op welke wijze in de voor RtoP benodigde militaire capaciteit kan worden voorzien, is gerelateerd aan de langlopende discussie over de ontwikkeling van een snelle reactiecapaciteit binnen de VN. De SGVN merkte hierover op:

'Despite years of study and public discussion, the United Nations is still far from developing the kind of rapid-response military capacity most needed to handle the sort of rapidly unfolding atrocity crimes referred to in paragraph 139 of the Summit Outcome. I appreciate the efforts by a number of Member States to consider the components of such a capacity, including doctrine, training and command-and-control issues. Much more needs to be done, however, to internationalize such efforts and put them in the larger context of finding better ways to protect civilians.'¹²¹

Een van de belangrijkste pleitbezorgers van een VN-troepenmacht in de afgelopen decennia was de voormalige Onder-Secretaris-Generaal Sir Brian Urquhart, die in 1993 pleitte voor een 5.000 man sterke, lichte infanterie vrijwilligersmacht, direct onder de VR, die in staat en bereid zou zijn om met geweld te interveniëren om de cyclus van geweld te doorbreken in een vroeg stadium in '*low-level but dangerous conflicts*'.¹²² Een jaar later

119 Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict, UN Doc. A/63/881, 11 June 2009.

120 Met '*doctrine*' wordt bedoeld op de wijze waarop een breed concept – bijvoorbeeld '*coercive protection missions*' die de bescherming van burgers tot doel hebben – wordt vertaald op strategisch, operationeel en tactisch niveau.

121 Report of the Secretary-General, *supra* n. 43, par. 64.

122 Zie ook G. Evans, *supra* n. 58, p. 215.

stelde de Canadese Generaal Romeo Dallaire dat een gekwalificeerde, snel beschikbare troepenmacht van deze omvang de genocide in Rwanda had kunnen voorkomen, een oordeel waarin hij werd gesteund door andere militaire experts.

Sindsdien is het voorstel voor een snel beschikbare VN-reactiemacht op verschillende wijzen uitgewerkt en door uiteenlopende pleitbezorgers verdedigd. De Nederlandse regering wijdde er in 1995 een studie aan, getiteld *A UN Rapid Deployment Brigade – A Preliminary Study* (Den Haag, 1995). Hierin werd geconstateerd dat er een kritiek vacuüm bestond in het VN-systeem. Om te voorkomen dat een crisis zou ontaarden in wijdverspreid geweld, zouden onmiddellijk beschikbare en speciaal getrainde eenheden operationeel moeten zijn. Deze internationale ‘*fire brigade*’ zou bestaande onderdelen van het VN-systeem voor vredeshandhaving moeten complementeren en preventief moeten kunnen optreden in de periode tussen een besluit van de VR en de aankomst van een internationale vredesmissie.

Het internationale draagvlak voor het instellen van een dergelijke *UN standing reaction force* is echter klein, zoals in de jaren negentig ook bleek uit de discussies naar aanleiding van de Nederlandse studie. Recenter, in 2008, besloot het *UN Special Committee on Peacekeeping Operations* tot het opnieuw bijeenroepen van de *informal open-ended working group on enhanced rapidly deployable capacities* met als doel haalbare opties te identificeren om de snel inzetbare capaciteit voor VN-vredesmissies ‘*in crisis*’ te versterken. Deze werkgroep kwam echter tot de conclusie dat ‘the concept is currently not viable, given the lack of appropriate financial arrangements and support from Member States for this purpose.’¹²³ Het VN-Secretariaat is inmiddels door het *Special Committee on Peacekeeping Operations* verzocht om andere mogelijkheden te onderzoeken om de noodzakelijke capaciteit voor VN-vredesmissies beschikbaar te maken.

De enige weg die momenteel begaanbaar lijkt te zijn om in de benodigde militaire capaciteit te voorzien, is zorg te dragen voor adequate *standbyarrangements*. In VN-verband is sinds de jaren negentig een aantal initiatieven ontwikkeld, zoals het *United Nations Standby Arrangement System* (UNSAS), een database van personeel en materieel dat door lidstaten beschikbaar zou kunnen worden gesteld voor *peacekeeping*operaties. En voor minder veeleisende *peacekeeping*missies onder Hoofdstuk VI was van 2000 tot 2009 een door Denemarken geleide *Multinational Standby High Readiness Brigade* (SHIRBRIG) actief. Deze had tot doel de VN binnen 15 tot 30 dagen te voorzien van een multinationale troepenmacht van 4.000 tot 5.000 manschappen voor een maximale periode van zes maanden, maar is inmiddels opgeheven.

Aangezien dit soort voorzieningen slechts beperkte internationale steun genieten en relatief weinig gewicht in de schaal leggen, zullen andere *standbyarrangements* noodzakelijk zijn; militaire capaciteit die op korte termijn beschikbaar kan worden gesteld, door de VN, regionale organisaties, of door afzonderlijke lidstaten. Hierbij is de vraag welke organisaties de bevoegdheid hebben om troepen in te zetten en tot in hoeverre ze hiertoe ook daadwerkelijk bereid en in staat zijn. De beschikbare omvang van de *standby*capaciteit, de inzetbaarheid en de voorbereiding (doctrinenvorming en training) spelen hierbij een rol.

123 UN Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group, 2009 substantive session (23 February - 20 March 2009), UN Doc. A/63/19, par. 77.

Slechts een beperkt aantal organisaties heeft de bevoegdheid om vredesmissies te organiseren en troepen in te zetten voor meer dan uitsluitend zelfverdediging: de VN, de EU, de AU, ECOWAS en de NAVO.¹²⁴ Voor een overzicht van de capaciteit die deze organisaties tot hun beschikking hebben en van de termijn waarop de desbetreffende troepen inzetbaar zijn en de situaties waarin zij kunnen opereren, wordt verwezen naar bijlage V. De EU beschikt sinds 2004 over het zogenaamde *battlegroup concept*. Dit voorziet in een aantal multinationale *battlegroups*, bestaande uit 1.500 man sterke snel inzetbare bataljons, gericht op crisisbeheersing, die binnen tien dagen buiten de EU aanwezig zouden moeten kunnen zijn. Enkele *battlegroups* zijn inmiddels operationeel, maar vooralsnog blijven missies in EU-verband, net als VN-missies, voornamelijk toegesneden op optreden in het lagere geweldsspectrum. De AFS van de AU en de ECOWAS *Standby Force* (ESF) hebben momenteel nog niet de capaciteit en slagkracht die bij de instelling was voorzien, maar kunnen deze, met internationale steun, in de toekomst wel ontwikkelen. De NAVO beschikt met de 25.000 man sterke *NATO Response Force* (NRF), waarvan de eerste elementen binnen vijf dagen wereldwijd kunnen worden ingezet, over de meeste capaciteit om in urgente noodsituaties op korte termijn effectief te kunnen optreden in het hogere geweldsspectrum.

Naast bovengenoemde organisaties kunnen ad-hoccoalities optreden. In verhouding tot multinationale organisaties hebben deze coalities operationele voor- en nadelen. Aangezien coalities meestal door een invloedrijk land worden geleid, kunnen de *command-and-control*-arrangementen duidelijker zijn en kan het eenvoudiger zijn om de capaciteit en financiële middelen voor een dergelijke missie te genereren. Hier staat tegenover dat het om ad-hocarrangementen gaat; vaak is er geen sprake van gezamenlijke doctrinevorming, training, gebruik van materiaal en communicatiesystemen. Daarnaast is een belangrijk nadeel dat de legitimiteit van een missie die is geautoriseerd en wordt uitgevoerd door een multinationale organisatie, ontbreekt. Dergelijke coalities kunnen echter wel een mogelijkheid bieden tot snel en daadkrachtig optreden op korte termijn.¹²⁵

Om effectief te kunnen optreden in geval van genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering of misdrijven tegen de menselijkheid, is het niet alleen van belang dat de competentie en de capaciteit hiertoe aanwezig zijn, maar ook dat er duidelijkheid bestaat over hetgeen wordt verwacht van de ter plaatse te stationeren troepen. Ofwel: 'What might a force designed to stop mass killing look like?'¹²⁶ Problematisch is in dit verband dat er over de gehele linie weinig sprake is van militaire doctrinevorming ten aanzien van civiele bescherming en bescherming als zodanig. Vaak opereren militairen in vredesmissies in een context waarin de bescherming van de bevolking een van de oogmerken is, zonder in alle gevallen voldoende duidelijkheid te hebben over het concept en de doelstellingen van de desbetreffende missie, en over de te volgen richtlijnen en zonder te beschikken over adequate voorbereiding en training. Hiermee zijn noch de bevolking ter plaatse, noch de

124 Zie V.K. Holt en T.C. Berkman, *The Impossible Mandate: Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*, Washington, D.C., Henry L. Stimson Center 2006, p. 57 e.v.

125 *Ibid.* p. 70. De auteurs stellen dat om succesvol te kunnen zijn, ad-hoccoalities wel in de context moeten werken van andere internationale inspanningen en daarnaast het leiderschap van de follow-up activiteiten op het gebied van vredesopbouw moeten overdragen aan een hiervoor gekwalificeerde organisatie wanneer de directe crisis is geweken.

126 *Ibid.* p. 71.

deelnemers aan de missie en de internationale gemeenschap als geheel gediend.¹²⁷

De noodzaak om een betere operationele invulling te geven aan mandaten om de burgerbevolking te beschermen, wordt zowel door VN-lidstaten als het VN-secretariaat erkend, zoals ook bleek uit het openingsdebat van de jaarlijkse zitting van het *Special Committee on Peacekeeping Operations* op 22 februari 2010, waarbij dit punt in veel interventies prominent naar voren kwam. 'It is critical that we provide our peacekeepers in the field with the critical resources, training and guidance that they require to implement this extremely complex mandated task,' stelde de Onder-Secretaris-Generaal voor Vredesoperaties, Alain Le Roy, bij deze gelegenheid.¹²⁸

In resolutie 1894 van 11 november 2009 over de bescherming van burgers in gewapend conflict heeft ook de VR expliciet de noodzaak erkend om operationele richtlijnen op te stellen voor de bescherming van burgers en is de SGVN verzocht in samenwerking met troepenleverende landen en andere relevante actoren een operationeel concept op te stellen.¹²⁹ Mede op basis van een in november 2009 gepubliceerde studie over de bescherming van burgers bij VN-vredesoperaties¹³⁰, hebben DPKO en DFS inmiddels een *Draft Operational Concept on the Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations* opgesteld, dat in februari 2010 werd gepresenteerd en in de loop van dit jaar verder zal worden ontwikkeld. Dit concept beoogt een algemeen raamwerk te bieden voor de bescherming van burgers bij VN-vredesoperaties. Het is toegesneden op operaties die plaatsvinden met toestemming van het gastland en zal op onderdelen, onder andere waar het het gebruik van geweld betreft, worden aangevuld met een *draft concept note on Robust Peacekeeping* dat door DPKO/DFS wordt ontwikkeld. Waar het de bescherming van vrouwen en meisjes betreft, zal bij de verdere ontwikkeling van het *Draft Operational Concept on the Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations* rekening moeten worden gehouden met VR-resolutie 1325¹³¹ en de daaropvolgende relevante VR-resoluties (zoals VR-resoluties 1820 en 1888), die betrekking hebben op de positie van vrouwen en meisjes in gewapende conflicten en op de bescherming tegen seksueel geweld en verkrachting als een methode van oorlogvoering.

Thans heeft geen van de hiervoor genoemde organisaties een duidelijk institutioneel concept van civiele bescherming opgenomen in hun militaire missies.¹³² Doctrine-

127 *Ibid.*, p. 182.

128 Zie het verslag van deze zitting van het *UN Special Committee on Peacekeeping Operations* op 22 februari 2010. Zie <<http://www.un.org/News/Press/docs/2010/gapk203.doc.htm>>.

129 S/RES/1894 (2009), par. 22.

130 V.K. Holt and G. Taylor, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations. Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, New York, United Nations 2009. De opdracht voor deze studie werd gegeven door het *Department of Peacekeeping Operations* en de *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* en de studie werd gefinancierd door Oostenrijk, Canada, Frankrijk, Duitsland, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk.

131 VR-resolutie 1325, van 31 oktober 2000, bevat specifieke passages over de bescherming van vrouwen en meisjes in conflictsituaties en over het belang van adequate trainingsprogramma's op dit terrein voor zowel militair als civiel personeel (onder andere in paragrafen 6, 7, 9 en 10).

132 V.K. Holt and T.C. Berkman, *supra* n. 124, p. 183.

vorming en training die specifiek zijn toegesneden op het beschermen van burgers onder onmiddellijke bedreiging van de massale wreedheden die in dit advies aan de orde zijn, ontbreken in vrijwel alle gevallen. Verduidelijking van de doelstellingen van missies waarbij bescherming van burgers een van de doelen of het hoofdoel is, is essentieel. Op basis hiervan kan de strategie worden bepaald, kunnen heldere mandaten en *Rules of Engagement* worden vastgesteld en kunnen zaken aan de orde komen als de omvang van de benodigde troepenmacht, het gevaar van escalatie, wanneer al dan niet actie moet worden genomen en wie waar beschermd dient te worden.

Overigens geldt hetgeen hier wordt gesignaleerd voor internationale organisaties eveneens voor individuele staten. Het Verenigd Koninkrijk en Canada hebben de bescherming van burgers geïdentificeerd als een mogelijk doel van een militaire operatie, maar hebben dit niet vertaald in specifieke operationele richtlijnen. Landen als de Verenigde Staten, maar ook Nederland, refereren niet direct aan het concept van civiele bescherming, behalve in de context van andere operaties. Ten aanzien van operaties die specifiek zijn gericht op het bieden van fysieke bescherming aan burgers, biedt hun doctrine minder houvast.¹³³ In het volgende hoofdstuk, over de rol die Nederland kan spelen bij de operationalisering van RtoP, zal nader op dit punt worden ingegaan.

Concluderend kan worden gesteld dat een beperkt aantal internationale organisaties tot op zekere hoogte de competentie en de capaciteit heeft om militair op te treden in het geval van genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering en misdrijven tegen de menselijkheid: de VN, EU, AU, ECOWAS en de NAVO. In lijn met de eerder in dit advies bepleite bevordering van regionale samenwerking, beveelt de AIV aan dat de opbouw van regionale capaciteit in het kader van de ASF en de ESF waar mogelijk verder wordt ondersteund, zodat in de eigen regio effectief kan worden opgetreden om RtoP te implementeren.

De NAVO en eventueel ad-hoccoalities bieden voornamelijk de beste perspectieven als met grote urgentie op zeer korte termijn met een aanzienlijke troepenmacht moet worden ingegrepen in het hogere geweldsspectrum.¹³⁴ Aan dergelijk optreden kleven evenwel andere bezwaren, waarvan het gebrek aan acceptatie door de lokale bevolking een belangrijk punt is. De AIV meent echter dat optreden van de NAVO in dergelijke noodsituaties mogelijk moet zijn.¹³⁵ Hieraan zou wel een mandaat – en bij voorkeur een expliciet verzoek – van de VR ten grondslag moeten liggen.

Ten aanzien van de operationele vertaling van beschermingsmandaten kan worden geconcludeerd dat er in het algemeen een gebrek is aan doctrinevorming en training die specifiek zijn toegesneden op het beschermen van burgers onder onmiddellijke bedreiging van geweld. Ofwel: 'Multilateral organizations and nations offer little evidence of

133 *Ibid.*, p. 188.

134 Over de NAVO merkte Gareth Evans op: 'So in the face of it (...) the NRF appears to be exactly the kind of "highly mobile, self sustaining rapid reaction force... uniquely prepared to respond to a fast moving genocide, such as occurred in Rwanda in 1994".' (G. Evans, *supra* n. 58, p. 191).

135 Dit is in lijn met hetgeen is gesteld in het AIV-advies, *Het Nieuwe Strategisch Concept van de NAVO*, advies nummer 67, Den Haag, januari 2010. Op pagina 43 wordt als eerste criteria voor expeditie taken van de NAVO buiten het verdragsgebied een aantoonbare relatie met de veiligheid of belangen van de NAVO-lidstaten genoemd, maar de inzet van NAVO-militairen bij humanitaire noodsituaties wordt hiervan uitgezonderd.

preparing their forces to intervene in genocide or stop mass violence as part of a stability or peace operation.’¹³⁶ In VN-verband is dit probleem inmiddels erkend en wordt er gewerkt aan een operationeel concept dat een strategisch raamwerk moet bieden voor de bescherming van burgers bij VN-vredesoperaties. Aangezien andere Internationale organisaties en individuele staten hun beleid ten aanzien van vredes- en stabiliteitsoperaties ook regelmatig herzien, zullen zich in de nabije toekomst waarschijnlijk gelegenheden voordoen om de gesignaleerde lacunes weg te nemen. Bijvoorbeeld de herziening van het bijeen houden Strategisch Concept van de NAVO biedt hiertoe een mogelijkheid.

Coördinatie civiele en militaire capaciteit

Uiteraard is het van groot belang dat binnen een missie die is gericht op de bescherming van burgers, samenwerking en afstemming plaatsvindt tussen de civiele en militaire componenten. Hoewel de noodzaak hiertoe zowel nationaal als internationaal wordt onderkend (onder andere in het kader van de zogenaamde 3D-benadering: *diplomacy, defense, development*), is er in de praktijk op dit terrein nog veel winst te boeken. Voor aanbevelingen op dit gebied verwijst de AIV naar het recent uitgebrachte advies over crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten, waarin uitgebreid op deze problematiek is ingegaan.¹³⁷

136 V.K. Holt and T.C. Berkman, *supra* n. 124, p. 193.

137 AIV-advies over crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten, *supra* n. 64.

IV De rol van Nederland

IV.1 Algemeen

Nederland heeft zich zowel voorafgaand aan de Wereldtop in 2005, als in de periode die volgde, een actief pleitbezorger betoond van de *Responsibility to Protect*. Bij de onderhandelingen in 2005 over het Slotdocument speelde Nederland een actieve rol en sindsdien neemt Nederland in New York deel aan het informele overleg van de *Group of Friends* van de *Responsibility to Protect*. Inmiddels heeft Nederland het co-voorzitterschap van deze groep, dat tot voor kort door Canada werd vervuld, op zich genomen. Daarnaast heeft Nederland sinds 2005 tijdens de jaarlijkse opening van de AVVN in het najaar een aantal malen bijeenkomsten belegd over de *Responsibility to Protect* op ministerieel niveau. Ook steunt Nederland sinds enkele jaren het *Global Centre for the Responsibility to Protect*.

De vraag die zich evenwel aandient, en die ook een belangrijke aanleiding vormde voor het onderhavige advies, is óf en hoe Nederland de komende tijd op effectieve wijze aan de verdere uitwerking en operationalisering van de *Responsibility to Protect* kan bijdragen en op welke fora en actoren Nederland zich hierbij zou kunnen c.q. moeten richten.

Allereerst gaat de AIV kort in op de vraag of het wenselijk is dat Nederland zich blijft inzetten voor de *Responsibility to Protect*. Soms worden er twijfels geuit over de levensvatbaarheid van het beginsel, vanwege de weerstand die het in sommige kringen blijft oproepen, mede omdat de *Responsibility to Protect* wordt gezien als een voortzetting van de discussie over het zonder mandaat van de VR interveniëren in staten voor humanitaire doeleinden.

De AIV meent echter dat het niet juist zou zijn op basis hiervan tot de conclusie te komen dat het beginsel een 'dode letter' zou zijn of een 'zachte dood' zou zijn beschoren. Ten eerste blijkt onder meer uit het rapport dat de SGVN in 2009 publiceerde en de discussies die hierover plaatsvonden, dat het beginsel wel degelijk 'leeft' onder staten, ook al roept het uiteenlopende reacties op. Ten tweede dient de *Responsibility to Protect* naar de mening van de AIV te worden geplaatst in de brede historische context van de ontwikkeling van het internationale recht inzake de rechten van de mens, zoals ook in hoofdstuk II naar voren is gebracht. Uitgaande van de ontwikkelingen van de afgelopen zestig jaar, die blijk geven van een steeds grotere rol van de internationale gemeenschap bij de bescherming van de rechten van de mens, kan de aanvaarding van de *Responsibility to Protect* in 2005 worden beschouwd als een belangrijke schakel in een langdurig proces. De inbedding in het internationale recht van de *Responsibility to Protect*, de invulling en de operationalisering ervan hebben tijd, inzet en consistente aandacht nodig. Parallel hieraan – misschien deels vooruitlopend hierop – zal het beginsel in de praktijk langzaam maar zeker verder vorm moeten krijgen.

Bij deze processen is het van belang dat er een aantal stuwende krachten is, of dit nu individuele staten, groepen van staten, onderdelen van het VN-apparaat, onderzoeksinstituten, NGO's of individuele personen zijn. Nederland zou zich als een van die stuwende krachten kunnen profileren. Deze profilering is in lijn met het belang dat Nederland hecht aan de internationale bevordering en bescherming van mensenrechten en met de grondwettelijke taak die Nederland overeenkomstig artikel 90 van de Grondwet heeft om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Op basis hiervan concludeert de AIV dat het wenselijk is dat Nederland de verdere uitwerking en

operationalisering van de *Responsibility to Protect* een plaats geeft in zijn buitenlands- en defensiebeleid in de bredere context van de bevordering en bescherming van de rechten van de mens. Hieronder wordt een aantal aanbevelingen gedaan voor de wijze waarop dat zich concreet zou kunnen vertalen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de nationale dimensie – waarin centraal staat op welke wijze Nederland in het eigen beleid en de organisatie van het overheidsapparaat invulling kan geven aan de *Responsibility to Protect* – en de internationale dimensie – waarin wordt ingegaan op de benadering die Nederland in internationaal verband zou kunnen kiezen en de accenten die hierbij kunnen worden aangebracht. Om de Nederlandse rol doelgericht te kunnen benaderen, is ervoor gekozen deze twee dimensies te onderscheiden, maar zij hangen uiteraard nauw met elkaar samen.

IV.2 Beleidsvorming en organisatie van Nederland

Conceptuele aspecten

Om te kunnen bijdragen aan de uitwerking en toepassing van RtoP, is het van groot belang om helderheid te scheppen over de inhoud van het begrip. In hoofdstuk II is de AIV ingegaan op een aantal belangrijke conceptuele vraagstukken met betrekking tot RtoP. De AIV beveelt aan dat Nederland zich – voor zover dit nog niet is gebeurd – op deze punten een helder beeld vormt. De visie op RtoP die de AIV uiteen heeft gezet, kan hierbij als basis dienen. Dit kan vervolgens dienen als richtlijn voor het eigen beleid en als uitgangspunt voor de opstelling in internationale fora.

Operationele aspecten

Als Nederland daadwerkelijk wil bijdragen aan de verwezenlijking van RtoP, zullen daartoe ook het eigen beleid en het overheidsapparaat adequaat ingericht moeten zijn. Aangezien effectieve preventie een kernelement van RtoP is, beveelt de AIV aan dat Nederland het instrumentarium waarover het hiertoe zelf beschikt goed tegen het licht houdt en waar mogelijk versterkt. Zoals uiteen is gezet in hoofdstuk III, vormen veel langetermijninstrumenten die deel uitmaken van de '*mass atrocity toolboxes*' (zie bijlage III), onderdeel van het buitenlands- en ontwikkelingsbeleid van veel (westerse) landen. Dit geldt ook voor Nederland. Gedacht kan worden aan het bevorderen van ontwikkeling, mensenrechten en de rechtsstaat, en aan hervormingen van de veiligheidssector. Op al deze terreinen is Nederland actief. De AIV wijst er met enige nadruk op dat voortzetting van de inspanningen op deze gebieden van groot belang is om met recht te kunnen stellen dat Nederland operationalisatie en implementatie van RtoP hoog in het vaandel heeft. In dit verband wil de AIV dan ook pleiten voor het handhaven van het huidige niveau van structurele internationale samenwerking.

Het geven van hulp is op zichzelf echter niet voldoende om effectief bij te dragen aan RtoP.¹³⁸ Binnen een overheidsorganisatie dienen ook goed toegeruste *focal points* te zijn voor dataverzameling, analyse en *early warning* en voor de mobilisatie en coördinatie van effectief optreden in diverse stadia van een conflict. Een aantal overheden – zoals van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Canada – doet een poging het overheids-

138 In dit verband zij ook verwezen naar hetgeen Samantha Power opmerkte: 'The world as it is also includes countries that offer ostentatious support for the norm, hailing it at international conferences and boasting about their role in its formulation, and yet risking little to ensure that the norm is enforced.' Voorwoord bij *Responsibility to Protect, the Global Moral Compact for the 21st Century*, *supra* n. 17, p. xiii.

apparaat op dergelijke wijze te organiseren¹³⁹ en de AIV beveelt aan dat ook Nederland de organisatie van het eigen apparaat kritisch bekijkt om te beoordelen of het voldoende geëquipeerd is om in toekomstige RtoP-situaties slagvaardig te opereren. Hierbij zou ook moeten worden bekeken hoe Nederland het diplomatieke instrumentarium optimaal kan benutten. Preventieve (stille) diplomatie, inspanningen gericht op bemiddeling, het uitoefenen van politieke druk, en de dreiging met sancties, zijn middelen die weliswaar vaak vorm zullen krijgen in EU- of VN-verband, maar waaraan Nederland ook bilateraal een bijdrage kan leveren.

Zoals in hoofdstuk III uiteen is gezet, is het daarnaast van belang dat civiele en militaire capaciteit voorhanden is om waar nodig, al dan niet met gebruikmaking van geweld, op te treden ter waarborging van RtoP. Hiervoor is in ieder geval een adequate krijgsmacht nodig.

Ten aanzien van de in Nederland beschikbare uitzendbare operationele civiele capaciteit, verwijst de AIV naar hetgeen hierover werd opgemerkt in het AIV-advies over crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten.¹⁴⁰ In dit advies werd geconstateerd dat Nederland momenteel nauwelijks beschikt over dergelijke capaciteit; bovendien is er op de diplomatieke posten vaak te weinig capaciteit. De AIV pleitte ervoor om allereerst de bij het ministerie van Buitenlandse Zaken aanwezige expertise en capaciteit beter te benutten. Daarnaast adviseerde de AIV de regering om op korte termijn te besluiten over het instellen van een expertpool van snel uitzendbare civiele experts met verschillende achtergronden die bij crisisbeheersingsoperaties van belang zijn en om hierover een concreet voorstel naar de Tweede Kamer te sturen. In de regeringsreactie op het AIV-advies gaf de regering aan voornemens te zijn om op korte termijn te komen met nadere besluitvorming ten aanzien van deze expertpool.¹⁴¹ Bij andere gelegenheden heeft de regering nogmaals aangegeven in principe bereid te zijn tot het instellen van een dergelijke expertpool.¹⁴² De AIV adviseert om besluitvorming hierover zo spoedig mogelijk te laten plaatsvinden.

Militair optreden in RtoP-situaties, of het nu gaat om het preventieve stadium, militair ingrijpen met gebruik van geweld, of om het 'grijze tussengebied', vereist een specifieke inspanning van de krijgsmacht. Slechts weinig staten hebben zich er terdege rekenschap van gegeven dat RtoP – en de bescherming van burgers – specifieke eisen stelt aan de doctrine, strategievorming, voorbereiding en training van het militair apparaat. De AIV beveelt aan dat Nederland bij het ontwikkelen van strategische visies/doctrine's voor de eigen krijgsmacht de *Responsibility to Protect* en het concept van civiele bescherming als onderdeel opneemt, c.q. verder uitwerkt. Ook bij de beleidsontwikkeling binnen multilate-

139 G. Evans, *supra* n. 58, p. 197.

140 AIV-advies over crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten, *supra* n. 64, p. 65.

141 De regeringsreactie op het AIV-advies over crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten, brief van 27 augustus 2009, Kamerstukken 2008-2009, 31, 787, nummer 6.

142 Zie onder andere het Verslag van het Algemeen Overleg over Veiligheid en Ontwikkeling in Fragiele Staten van 8 oktober 2009, waarin minister Verhagen stelde dat de wil aanwezig is om een dergelijke rijksbrede pool te realiseren maar dat er nog een aantal juridische en arbeidsrechtelijke kwesties moet worden opgelost voordat dit mechanisme rijksbreed kan functioneren, Kamerstukken 2008-2009, 31, 787, nummer 7.

rale organisaties waarvan Nederland deel uitmaakt (zoals de EU en de NAVO), geldt dat RtoP een aandachtspunt dient te zijn.

In het verlengde hiervan dient Nederland zich volgens de AIV te beraden op de vraag op welke wijze de Nederlandse bijdrage aan eventueel militair optreden in het kader van RtoP (in VN-, EU- of NAVO-verband, of als onderdeel van een ad-hoccoalitie) effectief vorm kan krijgen en onder welke voorwaarden Nederland bereid is troepen te leveren, met inachtneming van het bestaande Toetsingskader voor de besluitvorming over uitzending van Nederlandse militairen. Als actief pleitbezorger van RtoP dient Nederland in principe een bereidheid aan de dag te leggen om – wanneer de situatie zich voordoet – deel te nemen aan militair optreden (preventief of anderszins) om grootschalige mensenrechtenschendingen te voorkomen of een halt toe te roepen. (Voor het mandaat van een dergelijke missie verwijst de AIV naar hetgeen hierover werd opgemerkt in hoofdstuk III, paragraaf 5.)

Mede met het oog hierop acht de AIV het zinvol om mee te werken aan de verdere ontwikkeling van criteria voor het gebruik van geweld in het kader van RtoP (dus met mandaat van de VR), zo mogelijk in een kleiner internationaal verband (de EU, *Group of Friends*). Deze criteria kunnen richting geven aan het eigen beleid en een impuls geven aan het internationale debat op dit punt. De door de ICISS opgestelde lijst van criteria zou hierbij als richtlijn kunnen worden gebruikt. In deze lijst staan de volgende punten centraal: a) de ernst van de dreiging; b) het juiste motief voor militaire actie; c) uiterste middel ('*last resort*'); d) proportionaliteit; en e) evenwichtige afweging van de gevolgen (zie bijlage IV).

De AIV wijst in dit verband ook op het toetsingskader dat werd uitgewerkt in het AIV/CAVV-advies over humanitaire interventie uit 2000¹⁴³ en dat als minimumvoorwaarde in acht zou moeten worden genomen voor interventies die *niet* zijn geautoriseerd door de VR. De AIV is nog altijd van mening dat een dergelijk toetsingskader zou moeten worden toegepast in uitzonderlijke gevallen van militair ingrijpen zonder mandaat van de VR.

IV.3 Nederlands optreden in internationaal verband

Conceptuele aspecten

Zoals eerder is aangegeven, meent de AIV dat de toepassing van RtoP, en ook het inroepen van het beginsel, mede wordt bemoeilijkt door de conceptuele onduidelijkheid die over het begrip bestaat. In bovenstaande paragraaf is gepleit voor de formulering van een heldere Nederlandse positie ten aanzien van de belangrijkste conceptuele vraagstukken, die leidend kan zijn voor de nationale beleidsvorming en de inzet in internationaal verband. Het is duidelijk dat, gezien het politieke krachtenveld in New York, de marges voor een normatief debat over de verdere invulling en afbakening van RtoP in VN-verband momenteel beperkt zijn. Forcering hiervan zou zelfs contraproductief kunnen werken. De AIV wil echter wel aanbevelen dat Nederland zich ervoor inzet om de dialoog over conceptuele kwesties in kleinere kring te voeren of te faciliteren. In eerste instantie kan worden gedacht aan een verband van *like minded* staten, zoals de EU of de *Group of Friends* (hoewel de basis voor samenwerking hier waarschijnlijk fragieler is).

Daarnaast acht de AIV het zinvol dat de dialoog wordt gezocht met landen die terughoudend staan ten aanzien van RtoP, om op deze wijze een gemeenschappelijke visie op de

143 AIV/CAVV-advies over humanitaire interventie, *supra* n. 1, pp. 30-34.

invulling van RtoP een stap naderbij te brengen. Zoals in hoofdstuk II uiteen is gezet, is de AIV van mening dat er niet op voorhand van mag worden uitgegaan dat alle lidstaten die zorgen uiten over het misbruik van RtoP, zich aan de werkingssfeer van RtoP willen onttrekken. In algemene zin worden de vier misdrijven waarop het beginsel betrekking heeft, door staten afgekeurd en worden preventie hiervan en bescherming hiertegen gesteund. Een aantal lidstaten – en het zal geen verbazing wekken dat dit veelal landen in het Zuiden zijn die hun onafhankelijkheid pas in de tweede helft van de 20^{ste} eeuw hebben verworven – lijkt zich echter oprecht zorgen te maken over de toepassing van RtoP, met name waar het de rol van de internationale gemeenschap betreft en de mogelijkheid tot gewapend ingrijpen.

De zorgen van deze staten behoeven serieuze aandacht, en waar nodig en mogelijk tegemoetkomingen, wil operationalisering van RtoP een stap naderbij worden gebracht. Dit geldt temeer daar de geschiedenis hen niet per definitie in het ongelijk stelt. Analyse van de bezwaren kan tot meer begrip ervoor leiden en daarnaast een aanzet geven tot een reactie waarmee sommige punten kunnen worden weerlegd. Andere zorgen – onder andere waar het de mogelijke selectiviteit van het ‘collectief optreden’ betreft – zijn zeer reëel. De erkenning hiervan en de bereidheid te blijven zoeken naar oplossingen hiervoor, vormen in dit geval de meest aangewezen reactie.

De AIV beveelt aan dat Nederland ernaar streeft om – waar mogelijk en zinvol samen met andere gelijkgezinde landen – een rol van ‘bruggenbouwer’ te vervullen en de desbetreffende staten bilateraal of regionaal te benaderen. Hierbij is een evenwichtige benadering van belang; het zoeken van de dialoog, het tonen van begrip voor de overwegingen van de andere partij en de bereidheid om gezamenlijk oplossingen te vinden, dienen centraal te staan. Bij het zoeken van de dialoog met de desbetreffende staten is het van belang om voor ogen te houden dat er binnen regio’s vaak verschillend wordt aangekeken tegen RtoP. Strategieën gericht op de bevordering van RtoP zouden zeer gediend zijn met een goed begrip van het regionale krachtenveld. Staten in de desbetreffende regio die relatief positief staan ten opzichte van RtoP, kunnen een sleutelrol vervullen bij het bevorderen van een groter draagvlak voor het beginsel in de regio als geheel.

Daarbij zou ook aandacht moeten worden besteed aan de zorgen die staten hebben over de oorsprong van conflicten die (dreigen te) ontaarden in genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering en misdrijven tegen de menselijkheid. Als de juiste voorwaarden worden geschapen waaronder een vreedzame politieke, sociale en economische ontwikkeling van een samenleving mogelijk is en escalatie van conflicten kan worden voorkomen, zal de noodzaak om te interveniëren uiteindelijk minder groot zijn. De AIV wil in dit verband nogmaals benadrukken dat juist aan preventie veel aandacht moet worden gegeven, ook in het beleid van het Westen en van de internationale gemeenschap als geheel. Structurele internationale samenwerking is in dit verband van groot belang. Hiermee kan tevens tegemoet worden gekomen aan de meer ontwikkelingsgerichte prioriteiten van staten die terughoudend staan ten opzichte van andere aspecten van RtoP. Dit kan uiteindelijk bijdragen tot het creëren van een groter draagvlak voor de toepassing van het beginsel.

Operationele aspecten

Op het internationale vlak zijn er, naast de structurele internationale samenwerking inclusief ontwikkelingshulp, verschillende mogelijkheden voor Nederland om de operationalisering van RtoP te bevorderen. De AIV heeft in hoofdstuk III aangegeven dat met name de volgende zaken kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van RtoP: het optimaliseren van het VN-instrumentarium; het bevorderen van regionale samenwerking; het maximaal

benutten van niet-militaire pressiemiddelen; het uitwerken van modaliteiten van militair optreden; en beschikbaarheid van capaciteit voor civiel en militair optreden.

Waar het gaat om het VN-instrumentarium, is het van evident belang dat de *early warning*-capaciteit wordt versterkt. Als onderdeel hiervan zullen – in VN-verband – nadere criteria moeten worden ontwikkeld om te beoordelen of er sprake is van een (zich ontwikkelende) RtoP-situatie. De AIV beveelt aan dat Nederland bijdraagt aan de ontwikkeling van de desbetreffende criteria, bijvoorbeeld door het (laten) uitvoeren van een specifieke studie op dit terrein of het organiseren van een expertbijeenkomst. Ook in EU-verband kunnen op dit punt activiteiten worden ontplooid, aangezien het ontwikkelen van specifieke RtoP-indicatoren tijdens het Zweedse voorzitterschap in de tweede helft van 2009 ook als prioriteit voor de EU werd benoemd.¹⁴⁴

Zoals voorgesteld door de SGVN, zou de Mensenrechtenraad een grotere rol kunnen spelen bij het aansporen van staten om hun verplichtingen onder RtoP na te komen en bij het monitoren van de resultaten op dit gebied. Bij de komende *review* van de MRR kan Nederland dit – bij voorkeur in EU-verband – bepleiten. Daarbij kan worden aangegeven dat monitoring door de MRR mede kan plaatsvinden op basis van de Speciale Procedures.

Ook de verdragsorganen van de VN kunnen als het gaat om *early warning* en het signaleren van probleemsituaties een belangrijke rol spelen. Van de mogelijkheid tot het uitvoeren van door de SGVN, VR, MRR, OHCHR of UNHCR geautoriseerde *fact finding*-missies, zou waar mogelijk gebruik moeten worden gemaakt. Deze zaken kunnen door Nederland in de relevante fora worden bepleit. Daarnaast verdienen de voorstellen die de SGVN wellicht in de loop van het jaar zal indienen voor gezamenlijke ondersteuning van de Speciaal Adviseur inzake de Preventie van Genocide en de Speciaal Adviseur met een focus op de *Responsibility to Protect*, volledige steun.

In het verlengde van de *early warning*-capaciteit binnen de VN, zou ook meer aandacht uit moeten gaan naar de bemiddelende rol die kan worden vervuld door Speciale Vertegenwoordigers of Speciale Gezanten van de SGVN. De selectie, training en voorbereiding van deze Speciale Vertegenwoordigers moeten waar mogelijk worden verbeterd, waarbij ook de lidstaten, waaronder Nederland, een rol kunnen spelen.

Zoals de AIV al aangaf, ligt de toekomst van RtoP in belangrijke mate op regionaal niveau. In dit verband beveelt de AIV aan dat Nederland regionale samenwerking ten behoeve van RtoP zoveel mogelijk bevordert. De SGVN heeft in zijn rapport op dit terrein een aantal concrete voorstellen gedaan en Nederland kan deze steunen en waar mogelijk faciliteren. Nederland zou bijvoorbeeld bijeenkomsten kunnen (mede-)organiseren of financieren die erop zijn gericht om leerprocessen van regio tot regio te bevorderen. Zo kan onder meer worden gedacht aan de uitwisseling van ervaringen met betrekking tot de werkzaamheden van de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de OVSE, een model dat vaak wordt genoemd als voorbeeld voor andere regio's. Ook ervaringen die in EU-verband met conflictpreventie zijn opgedaan, kunnen op deze wijze worden gedeeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de wijze waarop de EU zichzelf, mede als gevolg van haar uitbreidings- en nabuurschapsbeleid, heeft ontwikkeld tot een succesvol model van

144 Dit werd vastgelegd in een informeel paper, dat tijdens het Zweedse EU-voorzitterschap (juli – december 2009) werd opgesteld, getiteld *Concept paper on the responsibility to protect. Stocktaking and proposed way ahead*.

(regionale) conflictpreventie. Waar het het externe optreden van de EU betreft, is met name de uitvoering van het *EU Programme for the Prevention of Violent Conflict* uit 2001 relevant. In het algemeen is de AIV van mening dat het wenselijk zou zijn dat de EU tot een gemeenschappelijke opstelling komt over de gehele problematiek van RtoP. Het Zweedse voorzitterschap heeft hiertoe in de tweede helft van 2009 een aanzet gegeven, die verder kan worden uitgewerkt.

In het kader van de operationalisering van RtoP is het van belang te bezien hoe niet-militaire pressiemiddelen, zoals financiële of economische sancties, wapenembargo's of politieke sancties maximaal kunnen worden benut. De AIV pleit ervoor dat de AVVN hierbij een rol speelt, vooral vanwege de legitimatie die besluitvorming door de AVVN met zich brengt. In lijn met de eerdere inzet van Nederland in 1999 om het effectieve toezicht van de VN op de uitvoering van sancties te verbeteren, ligt het voor de hand dat Nederland zich inzet voor een goede *follow-up* van het *Stockholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions* en voor de implementatie van de voorstellen uit het in 2006 uitgebrachte VR-rapport over de verbetering van de effectiviteit van sanctieregimes. Een punt dat in dit verband verder zou kunnen worden uitgediept is hoe *smart sanctions* zich verhouden tot RtoP.

Ten aanzien van de modaliteiten van militair optreden, acht de AIV het, zoals eerder aangegeven, zinvol dat Nederland meewerkt aan de ontwikkeling van criteria voor het gebruik van geweld in het kader van RtoP, waarbij de door de ICISS opgestelde lijst van criteria als richtlijn kan worden gebruikt. Het is weinig waarschijnlijk dat het debat op dit punt internationaal veel verder kan worden gebracht; in 2005 bleek opname in het Slot-document van de desbetreffende criteria een brug te ver en het politieke krachtenveld is er sindsdien niet veel gunstiger op geworden. Dit neemt niet weg dat Nederland het, waar mogelijk, naar de mening van de AIV wel zou moeten bevorderen dat vooruitgang wordt geboekt op dit terrein. Dergelijke criteria kunnen immers bijdragen aan het tegengaan van het (door veel ontwikkelingslanden gevreesde) risico van selectief optreden. De SGVN heeft zich op dit punt ook duidelijk uitgesproken in zijn rapport uit 2009. Als zich gelegenheden voordoen om een positieve impuls te geven aan het debat over deze kwestie of aan het creëren van een groter draagvlak voor de desbetreffende criteria, zou Nederland deze zeker moeten benutten.

Met betrekking tot de beschikbare militaire capaciteit voor optreden op basis van RtoP (zowel in de vorm van *peacekeeping* als *coercive protection*), onderstreept de AIV opnieuw het belang van regionale samenwerking. In het verlengde hiervan beveelt de AIV aan dat Nederland (bilateraal dan wel in EU-verband) steun verleent c.q. de bestaande steun voortzet aan de opbouw van capaciteit van regionale organisaties als de AU en ECOWAS. Ook het bevorderen van de samenwerking en communicatie tussen regionale actoren en de VN is in dit verband van groot belang. Naar de mening van de AIV zou Nederland ook op dit punt een rol kunnen spelen, door het bevorderen van informatieuitwisseling, het faciliteren van *workshops* of het geven van financiële steun aan de betrokken actoren.

Als op zeer korte termijn met een aanzienlijke troepenmacht moet worden ingegrepen in het hogere geweldsspectrum, zou optreden van de NAVO naar de mening van de AIV mogelijk moeten zijn, mits hieraan een mandaat – en bij voorkeur een expliciet verzoek – van de VR ten grondslag ligt. De AIV beveelt aan dat Nederland dit standpunt inbrengt in het debat over de toekomstige taken van de NAVO, bijvoorbeeld in het kader van de herziening van het Strategisch Concept.

Ten aanzien van de operationele vertaling van beschermingsmandaten, is geconstateerd dat er in het algemeen een gebrek is aan doctrinevorming en training die specifiek zijn toegesneden op het beschermen van burgers onder onmiddellijke bedreiging van geweld. In VN-verband is dit probleem inmiddels erkend en wordt gewerkt aan een operationeel concept dat een strategisch raamwerk moet bieden voor de bescherming van burgers bij VN-vredesoperaties. De AIV beveelt aan dat Nederland de verdere uitwerking van dit operationeel concept waar mogelijk actief bevordert en zich er daarnaast voor inzet dat dit onderwerp ook de noodzakelijke aandacht krijgt binnen andere relevante organisaties, zoals de AU, ECOWAS en de NAVO. De operationele vertaling van mandaten om burgers te beschermen is immers van evident belang om RtoP te kunnen implementeren.

V Samenvatting en conclusies

Tegen de achtergrond van de vraagstellingen die in het begin zijn geformuleerd, poogt dit advies van de AIV bij te dragen tot grotere helderheid over de inhoud, status en reikwijdte van de *Responsibility to Protect*. Ook gaat het in op een aantal instrumenten dat de operationalisering van de *Responsibility to Protect* kan bevorderen. Tot slot wordt de rol die Nederland kan spelen bij de uitwerking en operationalisering van de *Responsibility to Protect* belicht.

V.1 De betekenis van de *Responsibility to Protect*

Integrale benadering

In de visie van de AIV vormt RtoP geen geheel nieuw, op zichzelf staand concept dat pas in 2005 door staatshoofden werd omarmd, maar is het veeleer het kristallisatiepunt van een langdurige ontwikkeling. De AIV plaatst de ontwikkeling van RtoP in een historische context en constateert dat RtoP bestaande elementen van het internationale recht (in het bijzonder waar het de verplichtingen van de staat betreft) verenigt met complementaire en vernieuwende beginselen (voornamelijk ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap). In het algemeen is de AIV van mening dat een belangrijke toegevoegde waarde van RtoP bestaat uit de integrale benadering die het begrip voorstaat. RtoP omvat zowel preventie, als reactie en wederopbouw en heeft betrekking op de rol van de staat én de internationale gemeenschap. Deze integrale benadering is relatief nieuw en is een van de punten waarop RtoP zich onderscheidt van andere benaderingswijzen die zijn geformuleerd ten aanzien van grootschalige mensenrechtenschendingen. In algemene zin sluit RtoP hiermee aan bij de zogenaamde *comprehensive approach* in het kader van crisisbeheersingsoperaties, die uitgaat van een soortgelijke integrale benadering, waarbij het diplomatiek-, defensie- en ontwikkelingsinstrumentarium in samenhang worden ingezet.

Beginsel van internationaal recht in wording

Naar de mening van de AIV dient RtoP sinds de aanvaarding in 2005 als een beginsel (*principle*) te worden beschouwd. Staten hebben aanvaard dat RtoP een uitgangspunt voor handelen wordt, ook al dient de wijze waarop dit gebeurt nog verder vorm te krijgen. Wel is duidelijk dat het beginsel van RtoP thans in toenemende mate inspiratie biedt en richting geeft aan de wijze waarop het geldende internationale recht inzake soevereiniteit, mensenrechten en vrede en veiligheid wordt geïnterpreteerd. De AIV zou in dit stadium daarom willen spreken van een beginsel van internationaal recht in wording. In zekere zin is het een overkoepelend beginsel dat het samenstel definieert van verplichtingen en verantwoordelijkheden van staten en van de internationale gemeenschap op juridisch, moreel en politiek vlak bij specifieke grootschalige mensenrechtenschendingen of de dreiging hiervan.

Verskil met humanitaire interventie

RtoP verschilt in belangrijke mate van c.q. is onverenigbaar met hetgeen onder humanitaire interventie wordt verstaan en dient hiermee volgens de AIV ook niet te worden verward. Het legt meer nog dan bij humanitaire interventie de nadruk op het perspectief en het primaire belang van de bedreigde bevolking. Zoals in het Slotdocument van de VN-top is omschreven, omvat de verantwoordelijkheid tot bescherming – in tegenstelling tot humanitaire interventie – een continuüm van preventie, reactie, en wederopbouw, en kunnen de middelen variëren van *early warning*-mechanismen tot diplomatieke druk,

dwangmaatregelen, het aansprakelijk stellen van de daders en internationale hulp. Vanwege het continuüm waarop RtoP betrekking heeft, kan de inzet van militaire middelen ook plaatsvinden in de preventieve fase en hoeft het niet noodzakelijkerwijs te leiden tot het gebruik van geweld. Bovendien gaat RtoP zoals omschreven in het Slotdocument ervan uit dat militair ingrijpen plaatsvindt *met* VR-autorisatie, welke vaak geen noodzakelijke voorwaarde wordt geacht voor humanitaire interventie.

Soevereiniteit en mensenrechten

Het beginsel van RtoP is gebaseerd op het idee dat soevereiniteit en mensenrechten twee zijden van dezelfde medaille zijn en elkaar dus niet uitsluiten. Soevereiniteit als verantwoordelijkheid, die – ook internationaal – plichten met zich meebrengt, is historisch gezien geen nieuwe notie, maar werd niet altijd als zodanig benoemd.

De verantwoordelijkheid van staten om personen binnen hun jurisdictie te beschermen tegen grootschalige mensenrechtenschendingen staat nauwelijks meer ter discussie, maar de consensus ten aanzien van de rol van de internationale gemeenschap is fragiel. Een aantal lidstaten lijkt zich oprecht zorgen te maken over de toepassing van RtoP, met name waar het de rol van de internationale gemeenschap betreft en de mogelijkheid tot gewapend ingrijpen. De zorgen van deze staten behoeven naar de mening van de AIV serieuze aandacht, en waar nodig en mogelijk tegemoetkomingen, wil operationalisering van RtoP een stap naderbij worden gebracht. In het algemeen wordt de discussie over soevereiniteit in hoge mate gedomineerd door de mogelijkheid tot (selectief) gebruik van militair geweld, hetgeen uiteindelijk slechts één aspect van RtoP is, dat bovendien als uiterste redmiddel moet worden beschouwd.

Reikwijdte

Voor de levensvatbaarheid van RtoP acht de AIV het van belang om het beginsel te beperken tot de vier genoemde misdrijven, zoals ook in het Slotdocument is bepaald (genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering en misdrijven tegen de menselijkheid), waarbij wel moet worden aangetekend dat de beschermingsplicht van staten ten aanzien van hun bevolkingen verder gaat dan RtoP. Daarmee is niet gezegd dat de internationale gemeenschap zich onverschillig zou moeten tonen ten overstaan van systematische mensenrechtenschendingen die buiten het beginsel van RtoP vallen. De AIV kan zich ook voorstellen dat het beginsel op den duur voor uitbreiding vatbaar is, maar dit is een ontwikkeling die zich geleidelijk zal moeten voltrekken, op basis van internationale rechtsontwikkeling.

V.2 De toepassing van de *Responsibility to Protect*

De AIV vindt het van belang om helderheid te scheppen over de conceptuele aspecten van RtoP, ook om op operationeel gebied vooruitgang te kunnen boeken. Het werken aan een breder draagvlak voor de verdere invulling van de normatieve aspecten is echter een langetermijnproces en de AIV is van mening dat de operationalisering van RtoP gelijktijdig moet worden bevorderd.

Instrumenten

De instrumenten die kunnen worden ingezet om RtoP te realiseren, omvatten een wijd scala aan activiteiten. Het gaat zowel om instrumenten waarmee een effect op lange termijn wordt nagestreefd (zoals het bevorderen van economische ontwikkeling, mensenrechten en goed bestuur) als instrumenten waarmee een effect op korte termijn wordt nagestreefd (zoals preventieve diplomatie en (de dreiging met) sancties of internationale strafvervolging). Ten behoeve van dit advies heeft de AIV een aantal specifieke

instrumenten nader belicht die, indien ze verder worden ontwikkeld en uitgewerkt, een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het operationaliseren van RtoP. Bij de keuze is rekening gehouden met de vraag of Nederland een rol zou kunnen spelen bij de bevordering en verdere ontwikkeling van deze instrumenten. Er wordt vooral ingegaan op de rol die staten en internationale organisaties kunnen spelen bij de operationalisering van RtoP. Maar de AIV merkt tevens op dat ook niet-statelijke actoren, zoals NGO's, vaak een belangrijke factor zijn bij de implementatie van RtoP.

VN-instrumentarium

Ten aanzien van het VN-instrumentarium, komt de AIV onder andere tot de conclusie dat het *early warning*-systeem verdere versterking behoeft. Hiertoe zullen onder meer criteria moeten worden ontwikkeld om te beoordelen of er sprake is van een (zich ontwikkelende) RtoP-situatie. Een zorgwekkende situatie zou op basis hiervan op dusdanige wijze moeten kunnen worden geanalyseerd, dat er een reële inschatting kan plaatsvinden van de dreiging van een genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering of misdrijven tegen de menselijkheid. Hierbij is het van belang oog te hebben voor de wijze waarop specifieke groepen (zoals vrouwen, kinderen en inheemse volkeren) door de situatie worden geraakt.

Zowel de Mensenrechtenraad, de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, als het *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, kunnen bij de verzameling en analyse van gegevens een grotere rol spelen. Het verzamelen en analyseren van informatie als zodanig lijkt echter minder problematisch te zijn dan de vraag wat hiermee vervolgens gebeurt en hoe dit internationaal tot besluitvorming kan leiden. Een van de belangrijkste oogmerken van RtoP zou naar de mening van de AIV moeten zijn dat de kloof tussen beschikbare informatie en handelend optreden in de toekomst wordt overbrugd. In VN-verband is de versterking van de *early warning*-capaciteit in dit opzicht essentieel. De AIV meent dat het daarnaast zinvol zou kunnen zijn dat een internationaal adviesorgaan bestaande uit onafhankelijke eminente personen vroegtijdig risicovolle situaties kan signaleren en beveelt aan dat de mogelijkheden tot de instelling van een dergelijk adviesorgaan op korte termijn nader worden onderzocht.

Over de in 2005 opgerichte *Peacebuilding Commission* merkt de AIV op dat de PBC, om een factor van betekenis te kunnen worden in wederopbouwprocessen, meer situaties in behandeling dient te nemen en tevens ook in een eerder stadium. Het blijft een ernstige weeffout dat het mandaat van de PBC vooralsnog beperkt is tot post-conflictsituaties en niet preventie en de conflictfase zelf omvat. Daarnaast zou de capaciteit moeten worden ontwikkeld om ook bij zware gevallen als Afghanistan en Irak betekenisvolle bijdragen te leveren.

Regionale samenwerking

De toekomst van RtoP ligt volgens de AIV in belangrijke mate op regionaal niveau. Het nemen van maatregelen, ook preventief, op regionaal niveau kan, vanwege de nauwere relatie met de lokale context, effectiever zijn dan op mondiaal niveau en bovendien kan een groter gevoel van *ownership* het controversiële karakter aan sommige maatregelen ontnemen. Hierbij moet worden aangetekend dat een zekere mondiale verantwoordingsplicht wel gewenst is. Regionale samenwerking die is gekoppeld aan mondiale samenwerking biedt de beste perspectieven. Waar mogelijk zouden de relatie en communicatie tussen de VN en regionale actoren dan ook (verder) moeten worden versterkt. De AIV pleit daarnaast voor steun aan regionale capaciteitsopbouw en uitwisseling van *best practices* tussen regio's onderling. Hierbij kan de EU een belangrijke rol vervullen. De kracht van de EU is dat de organisatie zowel intern als extern een instrumentarium heeft

ontwikkeld dat kan bijdragen tot de preventie van gewelddadige conflicten en aan de bevordering van de rechtsstaat en de rechten van de mens.

Niet-militaire pressiemiddelen

Wanneer het gaat om een situatie van (dreigende) escalatie dienen in eerste instantie de mogelijkheden aan de orde te komen om niet-militaire pressiemiddelen in te zetten, zoals financiële of economische sancties, wapenembargo's of politieke sancties. In dit verband moet met name worden gedacht aan *targeted sanctions* of *smart sanctions*; doelgerichte sancties die zijn gericht tegen specifieke politieke leiders of leden van hun regime van wie het handelen een bedreiging vormt van de vrede en veiligheid. Het *Stockholm process on the Implementation of Targeted Sanctions* en met name de concrete aanbevelingen die zijn gedaan om de effectiviteit van *smart sanctions* te bevorderen, verdienen in het licht van RtoP verdere aandacht. Hierbij moet tevens in ogenschouw worden genomen dat de preventieve ontplooiing van troepen van wezenlijk belang kan zijn om de effectiviteit van niet-militaire pressiemiddelen te bevorderen.

Voorts meent de AIV – in lijn met hetgeen de SGVN heeft bepleit – dat ook de AVVN op dit terrein een zinvolle bijdrage zou kunnen leveren, vanwege de legitimatie die besluitvorming door de AVVN met zich meebrengt. De in de *Uniting for Peace*-resolutie uit 1950 neergelegde procedure kan hiervoor de basis bieden.

Modaliteiten van militair optreden

De AIV hecht eraan om te benadrukken dat ook in het preventieve stadium en na afloop van een conflict de aanwezigheid van goed uitgeruste internationale troepen een belangrijke rol kan vervullen. Militair optreden met gebruik van geweld, ook wel gekwalificeerd als een *coercive protection mission*, dient als uiterste middel te worden beschouwd, nadat is gebleken dat een staat zelf niet in staat of bereid is om mensen te beschermen en als alle vreedzame middelen hebben gefaald.

De geloofwaardigheid en de impact van de VN bij de implementatie van RtoP hangen grotendeels af van de consistentie waarmee het beginsel kan worden toegepast en van de mate waarin willekeur kan worden voorkomen. Met het oog hierop is de AIV een voorstander van het opstellen van criteria voor het gebruik van geweld in het kader van RtoP. De lijst met criteria die de *International Commission on Intervention and State Sovereignty* heeft opgesteld, zou hierbij als richtlijn kunnen worden gebruikt. Hierin staan centraal: a) de ernst van de dreiging; b) het juiste motief voor militaire actie; c) uiterste middel ('*last resort*'); d) proportionaliteit; en e) evenwichtige afweging van de gevolgen.

Als zich een situatie voordoet waarin de voorwaarden voor RtoP zijn vervuld, maar de VR niet tot besluitvorming kan of wil komen, moet worden geconstateerd dat de internationale gemeenschap, zoals belichaamd in de VN, er niet in is geslaagd haar verantwoordelijkheid te nemen en dat het beginsel van RtoP strikt genomen heeft gefaald. De AIV hecht eraan om te benadrukken dat het gebruik van geweld in RtoP-situaties zonder autorisatie van de VR volgens het geldend internationale recht niet is toegestaan. Mede op basis van de ontwikkelingen van de afgelopen jaren, pleit de AIV voor grote terughoudendheid op dit terrein. Bij het ontbreken van een VR-mandaat zou dergelijk ingrijpen met een beroep op de uitzonderlijke humanitaire noodsituatie kunnen worden gelegitimeerd, maar dit zou nimmer als vrijbrief mogen gelden voor eigenmachtig optreden van derden.

De AIV is er voorstander van dat dergelijk ingrijpen uiteindelijk een plaats zal krijgen binnen het internationale recht. De AIV pleit er daarom voor dat binnen het internatio-

nale recht ruimte wordt geschapen om in geval van uitzonderlijke nood met geweld in te grijpen in RtoP-situaties, zelfs als hiertoe een VR-mandaat ontbreekt. Hiermee zou het spanningsveld tussen legaliteit enerzijds en legitimiteit anderzijds, dat nu aan het ontstaan is en dat de AIV in principe onwenselijk acht, op den duur kunnen worden weggenomen.

Capaciteit civiel en militair optreden

In vrijwel alle post-conflictsituaties is sprake van een *public security gap*; de rechtsstaat en alle organen die ermee samenhangen zijn afgebroken of ernstig ondermijnd. Herstel hiervan vereist onder meer ondersteuning bij de (weder)opbouw van een politiemacht, de rechterlijke macht en publieke instellingen. In deze fase zal doorgaans wel een (geringe) internationale troepenmacht nodig zijn, maar daarnaast zal de inzet noodzakelijk zijn van onder andere politie, rechters, officieren van justitie en adviseurs op het gebied van openbaar bestuur, alsmede civiele organisaties die actief zijn op het terrein van onder meer traumaverwerking, het voorkomen van seksueel geweld en het rehabiliteren van jongeren.

Civiele componenten maken inmiddels deel uit van VN- en andere vredesoperaties, maar het (gefragmentariseerde) systeem dat op dit moment bestaat, behoeft verbetering en versterking. De noodzaak om het systeem van civiele *standby*capaciteit te verbeteren zal – mede gezien het grote aantal vredesmissies van de VN met een civiele component – de komende jaren in VN-verband onverminderd aandacht behoeven. Hetzelfde geldt voor andere intergouvernementele (regionale) organisaties en lidstaten die deelnemen aan vredesoperaties.

Ten aanzien van militaire capaciteit heeft de AIV geconstateerd dat het draagvlak voor de ontwikkeling van een snelle reactiecapaciteit binnen de VN (*standing force*) gering is. De enige weg die momenteel begaanbaar lijkt te zijn om in de benodigde militaire capaciteit te voorzien, is zorg te dragen voor adequate *standby*arrangementen van de VN, regionale organisaties, of afzonderlijke lidstaten.

Een beperkt aantal internationale organisaties heeft tot op zekere hoogte de competentie en de capaciteit om militair op te treden in het geval van genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering en misdrijven tegen de menselijkheid: de VN, EU, AU, ECOWAS en de NAVO. De AIV beveelt aan dat de opbouw van regionale capaciteit in het kader van de ASF en de ESF waar mogelijk verder wordt ondersteund. De NAVO en eventueel adhoc-coalities bieden voornamelijk de beste perspectieven als met grote urgentie op zeer korte termijn met een aanzienlijke troepenmacht moet worden ingegrepen in het hogere geweldsspectrum.

Zowel internationale organisaties als individuele staten blijken nauwelijks te beschikken over doctrinevorming en training die specifiek zijn toegesneden op de bescherming van burgers onder onmiddellijke bedreiging van de massale wreedheden die in dit advies aan de orde zijn. In VN-verband wordt inmiddels gewerkt aan een operationeel concept dat een strategisch raamwerk moet bieden voor de bescherming van burgers bij VN-vredesoperaties. De AIV acht het wenselijk dat ook andere organisaties en individuele staten civiele bescherming als aandachtspunt opnemen bij de herziening van hun beleid ten aanzien van vredes- en stabilisatieoperaties. Bijvoorbeeld de herziening van het Strategisch Concept van de NAVO biedt hiertoe een mogelijkheid.

V.3 De rol van Nederland

De inbedding in het internationale recht van RtoP, de invulling en de operationalisering ervan hebben tijd, inzet en consistente aandacht nodig. Parallel hieraan – misschien deels vooruitlopend hierop – zal het beginsel in de praktijk langzaam maar zeker verder vorm moeten krijgen.

De AIV is van mening dat het voor deze processen van belang is dat er een aantal stuwende krachten is en dat Nederland zich als een van die krachten zou kunnen profileren. Dit komt overeen met de actieve rol die Nederland tot op heden heeft gespeeld ten aanzien van RtoP. Deze profilering is ook in lijn met het belang dat Nederland hecht aan de internationale bevordering en bescherming van mensenrechten en met de grondwettelijke taak die Nederland overeenkomstig artikel 90 van de Grondwet heeft om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Op basis hiervan concludeert de AIV dat het wenselijk is dat Nederland de verdere uitwerking en operationalisering van RtoP een plaats geeft in zijn buitenlands- en defensiebeleid in de bredere context van de bevordering en bescherming van de rechten van de mens. De AIV doet een aantal aanbevelingen voor de wijze waarop dit zich kan vertalen.

Beleidsvorming en organisatie van Nederland

Voor zover het de eigen beleidsvorming en organisatie betreft, acht de AIV het zinvol dat Nederland zich een helder beeld vormt van de inhoud, status en reikwijdte van RtoP – voor zover dit nog niet is gebeurd.

Op operationeel gebied, beveelt de AIV aan dat Nederland het instrumentarium waarover het zelf beschikt tegen het licht houdt om te beoordelen of het adequaat is ingericht om op een (dreigende) RtoP-crisis in te spelen. De AIV pleit voor voortzetting van de structurele inspanningen ter bevordering van ontwikkeling, mensenrechten, de rechtsstaat en hervormingen van de veiligheidssector. Deze inspanningen acht de AIV van belang om met recht te kunnen stellen dat Nederland operationalisatie en implementatie van RtoP hoog in het vaandel heeft. Daarnaast beveelt de AIV aan dat Nederland het eigen apparaat dusdanig inricht dat slagvaardig kan worden opgetreden in diverse stadia van een conflict. Ook dient hierbij te worden bekeken hoe Nederland het diplomatieke instrumentarium optimaal kan benutten.

Ten aanzien van de in Nederland beschikbare civiele capaciteit adviseert de AIV de regering (in lijn met eerdere adviezen op dit punt) om op korte termijn te besluiten over het instellen van een expertpool van snel uitzendbare civiele experts met verschillende achtergronden die bij crisisbeheersingsoperaties van belang zijn.

De AIV adviseert Nederland om bij het ontwikkelen van strategische visies/doctrine's voor de eigen krijgsmacht de *Responsibility to Protect* en het concept van civiele bescherming als onderdeel op te nemen c.q. verder uit te werken. Ook bij de beleidsontwikkeling binnen multilaterale organisaties waarvan Nederland deel uitmaakt, geldt dat RtoP een aandachtspunt dient te zijn.

In het verlengde hiervan dient Nederland zich volgens de AIV te beraden op de vraag op welke wijze de Nederlandse bijdrage aan eventueel militair optreden in het kader van RtoP (in VN-, EU- of NAVO-verband of als onderdeel van een ad-hoccoalitie) effectief vorm kan krijgen en onder welke voorwaarden Nederland bereid is troepen te leveren, met inachtneming van het bestaande Toetsingskader voor de besluitvorming over uitzending van Nederlandse militairen. De toepassing van het beginsel van RtoP vereist in ieder

geval heldere mandaten en *Rules of Engagement* voor uit te zenden militairen. De militair-operationele vereisten voor een goede uitvoering daarvan dienen vóór uitzending nader te worden uitgewerkt.

De AIV acht het zinvol dat Nederland meewerkt aan de verdere ontwikkeling van criteria voor het gebruik van geweld in het kader van RtoP – zo mogelijk in een kleiner internationaal verband (de EU, *Group of Friends*). Deze criteria kunnen richting geven aan het eigen beleid en een impuls geven aan het internationale debat op dit punt.

Nederlands optreden in internationaal verband

Hoewel duidelijk is dat de marges voor een normatief debat over de verdere invulling en afbakening van RtoP in New York momenteel klein zijn, beveelt de AIV wel aan dat Nederland zich ervoor inzet om de dialoog over conceptuele kwesties in kleinere kring te voeren of te faciliteren. Daarnaast adviseert de AIV Nederland de dialoog te zoeken met landen die terughoudend staan ten opzichte van RtoP om op die manier een gemeenschappelijk visie op de invulling van RtoP een stap dichterbij te brengen. Nederland zou de rol van ‘bruggebouwer’ kunnen vervullen en de desbetreffende landen – waar mogelijk en zinvol samen met gelijkgezinde landen – bilateraal of regionaal kunnen benaderen. Daarbij zou ook aandacht moeten worden besteed aan de meer ontwikkelingsgerichte prioriteiten van staten die terughoudend staan ten opzichte van andere aspecten van RtoP.

De AIV beveelt aan dat Nederland waar mogelijk bijdraagt aan de versterking van het VN-instrumentarium ten behoeve van RtoP, vooral in het preventieve stadium. Nederland zou onder andere – wellicht in EU-verband – een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van nadere criteria om te beoordelen of er sprake is van een (dreigende) RtoP-situatie. Ook zou Nederland zich onder meer kunnen inzetten voor een grotere rol van de Mensenrechtenraad, voor het uitsturen van *fact finding*-missies en voor tijdig bemiddelend optreden van hiertoe specifiek geselecteerde en opgeleide Speciale Vertegenwoordigers van de SGVN.

De AIV adviseert Nederland om regionale samenwerking en leerprocessen van regio tot regio zoveel mogelijk te bevorderen, financieel of anderszins. De wijze waarop de EU zich heeft ontwikkeld tot een succesvol model van (regionale) samenwerking kan hierbij tot voorbeeld strekken. Het bevorderen van de samenwerking en communicatie tussen regionale actoren en de VN acht de AIV van groot belang. In dit verband wil de AIV ook aanbevelen dat Nederland zich ervoor inzet dat de EU tot een gemeenschappelijke opstelling komt over de gehele problematiek van RtoP.

Het ligt naar de mening van de AIV voor de hand dat Nederland zich inzet voor een goede follow-up van het *Stockholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions* en voor de implementatie van voorstellen ter verbetering van de effectiviteit van sanctieregimes. In dit verband zou verder kunnen worden uitgediept hoe *smart sanctions* kunnen worden toegepast in het kader van RtoP.

Ten aanzien van militair optreden zou Nederland naar de mening van de AIV moeten bevorderen dat vooruitgang wordt geboekt met betrekking tot de criteria voor het gebruik van geweld (*met VR-mandaat*) in het kader van RtoP, ook al zijn de marges hiervoor momenteel beperkt. Voorts beveelt de AIV aan dat Nederland (bilateraal dan wel in EU-verband) steun verleent c.q. de bestaande steun voortzet aan capaciteitsopbouw van regionale organisaties als de Afrikaanse Unie en ECOWAS. In het debat over de toekomstige taken van de NAVO zou Nederland zich volgens de AIV op het standpunt moeten stellen dat NAVO-optreden in (dreigende) RtoP-situaties mogelijk moet zijn, mits er een mandaat – en bij voorkeur een expliciet verzoek – van de VR aan ten grondslag ligt.

Tot slot beveelt de AIV aan dat Nederland zich binnen de VN en andere organisaties die de competentie en de capaciteit hebben om militair op te treden, actief inzet voor de operationele vertaling van mandaten om burgers te beschermen.

V.4 Tot slot

De AIV wil dit advies besluiten met twee algemene opmerkingen.

Ten eerste merkt de AIV op dat de *Responsibility to Protect* een belangrijke verschuiving belichaamt in het denken over het verbod op inmenging, zoals neergelegd in artikel 2(7) van het VN-Handvest. Dit verbod was in eerste instantie in algemene zin gericht op inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van een staat (maatregelen door de VR onder Hoofdstuk VII uitgezonderd). Inmiddels zijn er, zoals ook in dit advies naar voren is gekomen, diverse terreinen waarop bemoeienis van buitenaf in toenemende mate is toegestaan (niet alleen mensenrechten, maar bijvoorbeeld ook handel en milieu). De *Responsibility to Protect* gaat een stap verder. Als beginsel staat het niet alleen inmenging toe, maar schept het juist een internationale verantwoordelijkheid om in bepaalde gevallen handelend op te treden. Het oorspronkelijke verbod op inmenging, een 'negatieve' verplichting, maakt dus plaats voor een verantwoordelijkheid of 'positieve' verplichting om juist wel op te treden in situaties waarin de levens van burgers op het spel staan. Deze ontwikkeling houdt verband met de humanisering van de internationale rechtsorde en is volgens de AIV in algemene zin van groot belang. Ze toont aan dat de zorg voor de duurzaamheid van de internationale (staten-)gemeenschap op het terrein van de rechten van de mens, en wellicht meer en meer op andere terreinen, zoals het milieu, als een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt gezien.

Ten tweede is het op zijn plaats om aan het slot van dit advies over het voorkomen van grootschalige mensenrechtenschendingen een opmerking te maken over het belang van de politieke wil tot handelen. Bij het opstellen van dit advies heeft de AIV zich ten doel gesteld in te gaan op de vragen hoe de invulling en de toepassing van de *Responsibility to Protect* kunnen worden bevorderd en welke bijdrage Nederland hieraan kan leveren. De AIV is zich ervan bewust dat het afwenden van een (dreigende) genocide meer vereist dan een normatief kader om te handelen en het in stelling brengen van de juiste instrumenten. Zoals eerder is opgemerkt, is een van de belangrijkste oogmerken van de *Responsibility to Protect* om de kloof tussen de beschikbare informatie en handelend optreden in de toekomst te overbruggen. Hierbij is van doorslaggevend belang dat er op nationaal en internationaal niveau een politieke wil tot handelen is. Hoe deze politieke wil kan worden gemobiliseerd, is een vraag die buiten de reikwijdte van dit advies valt. Wel wil de AIV hierover in algemene zin het volgende opmerken. Het bestaan van een normatief kader dat gebaseerd is op de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid tot bescherming en de beschikbaarheid van de instrumenten daartoe, betekenen nog niet dat het optreden van de internationale gemeenschap zoals belichaamd in de VN, kan worden gewaarborgd. Wel zal het steeds moeilijker worden om bij (dreigende) genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering of misdrijven tegen de menselijkheid het uitblijven van de politieke wil tot handelen te rechtvaardigen – ten overstaan van de media, het maatschappelijk middenveld, het bredere publiek, en vooral ten overstaan van de burgers van wie de rechten – en levens – in het geding zijn.

Bijlagen

Paragrafen 138 en 139 uit het Slotdocument van de VN-Wereldtop in 2005

(UN General Assembly, *World Summit Outcome 2005*, A/RES/60/1, 24 October 2005)

Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity

138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.

139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.

Definities van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, zoals opgenomen in het Statuut van Rome

Rome Statute of the International Criminal Court

(Adopted in Rome July 17, 1998, and entered into force July 1, 2002. As of April 2010, the Rome Statute of the ICC has 139 Signatories and 111 Ratifications.)

Article 6: Genocide

For the purpose of this Statute, 'genocide' means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such:

- (a) Killing members of the group;
- (b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group;
- (c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part;
- (d) Imposing measures intended to prevent births within the group;
- (e) Forcibly transferring children of the group to another group.

Article 7: Crimes against humanity

Paragraph 1

1. For the purpose of this Statute, 'crime against humanity' means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack:

- (a) Murder;
- (b) Extermination;
- (c) Enslavement;
- (d) Deportation or forcible transfer of population;
- (e) Imprisonment or other severe deprivation of physical liberty in violation of fundamental rules of international law;
- (f) Torture;
- (g) Rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, enforced sterilization, or any other form of sexual violence of comparable gravity;
- (h) Persecution against any identifiable group or collectivity on political, racial, national, ethnic, cultural, religious, gender as defined in paragraph 3, or other grounds that are universally recognized as impermissible under international law, in connection with any act referred to in this paragraph or any crime within the jurisdiction of the Court;
- (i) Enforced disappearance of persons;
- (j) The crime of apartheid;
- (k) Other inhumane acts of a similar character intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health.

Article 8: War crimes

Paragraph 2

2. For the purpose of this Statute, 'war crimes' means:

- (a) Grave breaches of the Geneva Conventions of 12 August 1949, namely, any of the following acts against persons or property protected under the provisions of the relevant Geneva Convention:
 - (i) Wilful killing;
 - (ii) Torture or inhuman treatment, including biological experiments;
 - (iii) Wilfully causing great suffering, or serious injury to body or health;
 - (iv) Extensive destruction and appropriation of property, not justified by military necessity and carried out unlawfully and wantonly;
 - (v) Compelling a prisoner of war or other protected person to serve in the forces of a hostile Power;
 - (vi) Wilfully depriving a prisoner of war or other protected person of the rights of fair and regular trial;
 - (vii) Unlawful deportation or transfer or unlawful confinement;
 - (viii) Taking of hostages.

- (b) Other serious violations of the laws and customs applicable in international armed conflict, within the established framework of international law, namely, any of the following acts:
 - (i) Intentionally directing attacks against the civilian population as such or against individual civilians not taking direct part in hostilities;
 - (ii) Intentionally directing attacks against civilian objects, that is, objects which are not military objectives;
 - (iii) Intentionally directing attacks against personnel, installations, material, units or vehicles involved in a humanitarian assistance or peacekeeping mission in accordance with the Charter of the United Nations, as long as they are entitled to the protection given to civilians or civilian objects under the international law of armed conflict;
 - (iv) Intentionally launching an attack in the knowledge that such attack will cause incidental loss of life or injury to civilians or damage to civilian objects or widespread, long-term and severe damage to the natural environment which would be clearly excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated;
 - (v) Attacking or bombarding, by whatever means, towns, villages, dwellings or buildings which are undefended and which are not military objectives;
 - (vi) Killing or wounding a combatant who, having laid down his arms or having no longer means of defence, has surrendered at discretion;
 - (vii) Making improper use of a flag of truce, of the flag or of the military insignia and uniform of the enemy or of the United Nations, as well as of the distinctive emblems of the Geneva Conventions, resulting in death or serious personal injury;
 - (viii) The transfer, directly or indirectly, by the Occupying Power of parts of its own civilian population into the territory it occupies, or the deportation or transfer of all or parts of the population of the occupied territory within or outside this territory;
 - (ix) Intentionally directing attacks against buildings dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, historic monuments, hospitals and places where the sick and wounded are collected, provided they are not military objectives;

- (x) Subjecting persons who are in the power of an adverse party to physical mutilation or to medical or scientific experiments of any kind which are neither justified by the medical, dental or hospital treatment of the person concerned nor carried out in his or her interest, and which cause death to or seriously endanger the health of such person or persons;
 - (xi) Killing or wounding treacherously individuals belonging to the hostile nation or army;
 - (xii) Declaring that no quarter will be given;
 - (xiii) Destroying or seizing the enemy's property unless such destruction or seizure be imperatively demanded by the necessities of war;
 - (xiv) Declaring abolished, suspended or inadmissible in a court of law the rights and actions of the nationals of the hostile party;
 - (xv) Compelling the nationals of the hostile party to take part in the operations of war directed against their own country, even if they were in the belligerent's service before the commencement of the war;
 - (xvi) Pillaging a town or place, even when taken by assault;
 - (xvii) Employing poison or poisoned weapons;
 - (xviii) Employing asphyxiating, poisonous or other gases, and all analogous liquids, materials or devices;
 - (xix) Employing bullets which expand or flatten easily in the human body, such as bullets with a hard envelope which does not entirely cover the core or is pierced with incisions;
 - (xx) Employing weapons, projectiles and material and methods of warfare which are of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering or which are inherently indiscriminate in violation of the international law of armed conflict, provided that such weapons, projectiles and material and methods of warfare are the subject of a comprehensive prohibition and are included in an annex to this Statute, by an amendment in accordance with the relevant provisions set forth in articles 121 and 123;
 - (xxi) Committing outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment;
 - (xxii) Committing rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, as defined in article 7, paragraph 2 (f), enforced sterilization, or any other form of sexual violence also constituting a grave breach of the Geneva Conventions;
 - (xxiii) Utilizing the presence of a civilian or other protected person to render certain points, areas or military forces immune from military operations;
 - (xxiv) Intentionally directing attacks against buildings, material, medical units and transport, and personnel using the distinctive emblems of the Geneva Conventions in conformity with international law;
 - (xxv) Intentionally using starvation of civilians as a method of warfare by depriving them of objects indispensable to their survival, including wilfully impeding relief supplies as provided for under the Geneva Conventions;
 - (xxvi) Conscripting or enlisting children under the age of fifteen years into the national armed forces or using them to participate actively in hostilities.
- (c) In the case of an armed conflict not of an international character, serious violations of article 3 common to the four Geneva Conventions of 12 August 1949, namely, any of the following acts committed against persons taking no active part in the hostilities, including members of armed forces who have laid down their arms and those placed hors de combat by sickness, wounds, detention or any other cause:

- (i) Violence to life and person, in particular murder of all kinds, mutilation, cruel treatment and torture;
 - (ii) Committing outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment;
 - (iii) Taking of hostages;
 - (iv) The passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgment pronounced by a regularly constituted court, affording all judicial guarantees which are generally recognized as indispensable.
- (d) Paragraph 2 (c) applies to armed conflicts not of an international character and thus does not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence or other acts of a similar nature.
- (e) Other serious violations of the laws and customs applicable in armed conflicts not of an international character, within the established framework of international law, namely, any of the following acts:
- (i) Intentionally directing attacks against the civilian population as such or against individual civilians not taking direct part in hostilities;
 - (ii) Intentionally directing attacks against buildings, material, medical units and transport, and personnel using the distinctive emblems of the Geneva Conventions in conformity with international law;
 - (iii) Intentionally directing attacks against personnel, installations, material, units or vehicles involved in a humanitarian assistance or peacekeeping mission in accordance with the Charter of the United Nations, as long as they are entitled to the protection given to civilians or civilian objects under the international law of armed conflict;
 - (iv) Intentionally directing attacks against buildings dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, historic monuments, hospitals and places where the sick and wounded are collected, provided they are not military objectives;
 - (v) Pillaging a town or place, even when taken by assault;
 - (vi) Committing rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, as defined in article 7, paragraph 2 (f), enforced sterilization, and any other form of sexual violence also constituting a serious violation of article 3 common to the four Geneva Conventions;
 - (vii) Conscripting or enlisting children under the age of fifteen years into armed forces or groups or using them to participate actively in hostilities;
 - (viii) Ordering the displacement of the civilian population for reasons related to the conflict, unless the security of the civilians involved or imperative military reasons so demand;
 - (ix) Killing or wounding treacherously a combatant adversary;
 - (x) Declaring that no quarter will be given;
 - (xi) Subjecting persons who are in the power of another party to the conflict to physical mutilation or to medical or scientific experiments of any kind which are neither justified by the medical, dental or hospital treatment of the person concerned nor carried out in his or her interest, and which cause death to or seriously endanger the health of such person or persons;
 - (xii) Destroying or seizing the property of an adversary unless such destruction or seizure be imperatively demanded by the necessities of the conflict.

- (f) Paragraph 2 (e) applies to armed conflicts not of an international character and thus does not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence or other acts of a similar nature. It applies to armed conflicts that take place in the territory of a State when there is protracted armed conflict between governmental authorities and organized armed groups or between such groups.

The Mass Atrocity Toolboxes: Prevention, Reaction, and Rebuilding

(uit: G. Evans, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Washington, D.C., Brookings Institution Press 2008, pp. 252-253)

	PREVENTION	REACTION	REBUILDING
Political and Diplomatic			
Structural	Promote good governance Promote membership in international organizations		Rebuilding governance institutions Maximizing local ownership
Direct	Preventive diplomacy Threat of political sanctions	Diplomatic peacemaking Political sanctions and incentives	
Economic and Social			
Structural	Support economic development Support education for tolerance Community peacebuilding		Support economic development Social programs for sustainable peace
Direct	Aid conditionality Threat of economic sanctions Economic incentives	Application of economic sanctions Economic incentives	
Constitutional and Legal			
Structural	Promote fair constitutional structures Promote human rights Promote rule of law Fight corruption		Rebuilding criminal justice Managing transitional justice Supporting traditional justice Managing refugee returns
Direct	Legal dispute resolution Threat of international criminal prosecution	Criminal prosecution	
Security Sector			
Structural	Security sector reform Military to civilian governance Confidence-building measures Small arms and light weapons		Peacekeeping in support of nation building Disarmament, demobilization and reintegration Security sector reform
Direct	Preventive deployment Nonterritorial show of force Threat of arms embargo or end of military cooperation programs	Peacekeeping for civilian protection Safe havens and no-fly zones Arms embargoes Jamming of radio frequencies Threat of use of military force	

The Responsibility to Protect: Principles for Military Intervention

(uit: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa, International Development Research Centre, 2001)

(1) The Just Cause Threshold

Military intervention for human protection purposes is an exceptional and extraordinary measure. To be warranted, there must be serious and irreparable harm occurring to human beings, or imminently likely to occur, of the following kind:

- A. **large scale loss of life**, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or
- B. **large scale 'ethnic cleansing'**, actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape.

(2) The Precautionary Principles

- C. **Right intention:** The primary purpose of the intervention, whatever other motives intervening states may have, must be to halt or avert human suffering. Right intention is better assured with multilateral operations, clearly supported by regional opinion and the victims concerned.
- D. **Last resort:** Military intervention can only be justified when every non-military option for the prevention or peaceful resolution of the crisis has been explored, with reasonable grounds for believing lesser measures would not have succeeded.
- E. **Proportional means:** The scale, duration and intensity of the planned military intervention should be the minimum necessary to secure the defined human protection objective.
- F. **Reasonable prospects:** There must be a reasonable chance of success in halting or averting the suffering which has justified the intervention, with the consequences of action not likely to be worse than the consequences of inaction.

(3) Right Authority

- A. There is no better or more appropriate body than the United Nations Security Council to authorize military intervention for human protection purposes. The task is not to find alternatives to the Security Council as a source of authority, but to make the Security Council work better than it has.
- B. Security Council authorization should in all cases be sought prior to any military intervention action being carried out. Those calling for an intervention should formally request such authorization, or have the Council raise the matter on its own initiative, or have the Secretary-General raise it under Article 99 of the UN Charter.

- C. The Security Council should deal promptly with any request for authority to intervene where there are allegations of large scale loss of human life or ethnic cleansing. It should in this context seek adequate verification of facts or conditions on the ground that might support a military intervention.
- D. The Permanent Five members of the Security Council should agree not to apply their veto power, in matters where their vital state interests are not involved, to obstruct the passage of resolutions authorizing military intervention for human protection purposes for which there is otherwise majority support.
- E. If the Security Council rejects a proposal or fails to deal with it in a reasonable time, alternative options are:
 - I. consideration of the matter by the General Assembly in Emergency Special Session under the "Uniting for Peace" procedure; and
 - II. action within area of jurisdiction by regional or sub-regional organizations under Chapter VIII of the Charter, subject to their seeking subsequent authorization from the Security Council.
- F. The Security Council should take into account in all its deliberations that, if it fails to discharge its responsibility to protect in conscience-shocking situations crying out for action, concerned states may not rule out other means to meet the gravity and urgency of that situation - and that the stature and credibility of the United Nations may suffer thereby.

(4) Operational Principles

- A. Clear objectives; clear and unambiguous mandate at all times; and resources to match.
- B. Common military approach among involved partners; unity of command; clear and unequivocal communications and chain of command.
- C. Acceptance of limitations, incrementalism and gradualism in the application of force, the objective being protection of a population, not defeat of a state.
- D. Rules of engagement which fit the operational concept; are precise; reflect the principle of proportionality; and involve total adherence to international humanitarian law.
- E. Acceptance that force protection cannot become the principal objective.
- F. Maximum possible coordination with humanitarian organizations.

Overzicht van beschikbare militaire capaciteit voor missies met een beschermingsmandaat (zowel *peacekeeping missions* als *coercive protection missions*)

De Verenigde Naties (VN)

De VN autoriseert en leidt vredesoperaties en kan vredesoperaties autoriseren die worden geleid door individuele landen, coalities van landen en regionale organisaties. Momenteel ondersteunt de VN wereldwijd 15 vredesmissies en levert de organisatie steun op logistiek-, administratief- en managementgebied aan nog eens 14 specifieke politieke missies.¹ Wanneer het gaat om zware *peace enforcement* operaties, neemt de VN in veel gevallen niet zelf de leiding en de vraag is ook of dit wenselijk zou zijn. Het streven van de VN is om 30 tot 90 dagen na besluitvorming een troepenmacht te kunnen stationeren; voor acute, escalerende crisissituaties is deze termijn te lang. En VN-vredesmissies vinden veelal plaats in een relatief goedaardige omgeving en niet in situaties die optreden vereisen in het hogere geweldsspectrum. Wanneer dit wel aan de orde is, en bij civiele protectie is dit niet uitgesloten, zullen veel staten nog terughoudender zijn in hun bijdragen dan nu al het geval is.

Het *Standby Arrangement System* (UNSAS) is erop gericht om de VN te voorzien van informatie over de militaire middelen die lidstaten zouden kunnen verschaffen voor vredesoperaties. Veel lidstaten participeren in het systeem, maar alleen Jordanië en Uruguay hebben *Memoranda of Understanding* getekend en toegezegd binnen een overeengekomen tijdschema troepen te leveren. Een beperkt aantal ontwikkelingslanden, waaronder Bangladesh, Pakistan, India, Jordanië en Nepal, leveren in veel gevallen de meeste troepen voor VN-missies.

De Europese Unie (EU)

Sinds de instelling van het EVDB in 1999, heeft de EU haar verantwoordelijkheden op het terrein van conflictpreventie en crisisbeheersing uitgebreid en ook de militaire capaciteit om op crisissituaties te reageren is toegenomen, in lijn met de *EU Military Headline Goal 2010*. Inmiddels heeft de EU meer dan tien missies ondernomen, hoewel slechts bij enkele hiervan sprake was van de stationering van militaire troepen van enige omvang (bijvoorbeeld Operatie Artemis in Oost-Congo en Operatie Althea in Bosnië). In de meerderheid van de gevallen ging het om civiele missies (bijvoorbeeld Operatie Proxima in Macedonië en EU Politie Missies in Bosnië). In 2004, als onderdeel van de *Headline Goal 2010*, aanvaardde de EU het zogenaamde *battlegroup concept*. Het concept voorziet in een aantal multinationale *battlegroups*, bestaande uit 1.500 man sterke snel inzetbare bataljons, gericht op crisisbeheersing, die binnen tien dagen buiten de EU aanwezig zouden moeten kunnen zijn en in principe voor zes maanden door de lidstaten beschikbaar worden gesteld. Enkele *battlegroups* zijn inmiddels operationeel,

1 Zie presentatie van Susana Malcorra, Under-Secretary-General for Field Support, tijdens openingszitting van het UN *Special Committee on Peacekeeping Operations* op 22 februari 2010, <<http://www.un.org/News/Press/docs/2010/gapk203.doc.htm>>.

maar dit neemt niet weg dat de EU in verhouding tot haar economische gewicht op militair gebied een relatief bescheiden speler blijft.²

De Afrikaanse Unie (AU)

De Afrikaanse Unie heeft in haar *Constitutive Act* expliciet de mogelijkheid opgenomen om te interveniëren in een van haar lidstaten in geval van oorlogsmisdrijven, genocide of misdrijven tegen de menselijkheid. In 2003 werd er overeenstemming bereikt over het opzetten van een *African Standby Force* (ASF). Op termijn zou de ASF in staat moeten zijn dergelijke interventies uit te voeren, maar de AU is hiervoor afhankelijk van bijdragen van haar lidstaten aangezien de Unie zelf geen troepen heeft noch *standbytroepen* beschikbaar heeft die snel en effectief kunnen worden ingezet. Volgens planning zou de ASF in 2010 operationeel moeten zijn. De afgelopen jaren is er veel aandacht uitgegaan naar ondersteuning van de ASF en versterking van de Afrikaanse capaciteit op het gebied van conflictbeheersing. Middels partnerschappen met de AU ter ondersteuning van AMIS in Darfur, heeft capaciteitsopbouw van door Afrika geleide vredesoperaties relatief snel plaatsgevonden. Initiatieven van de EU, de G-8 en individuele staten hebben hierbij een belangrijke rol gespeeld. Maar er zal, zoals ook bleek uit een recent seminar over de operationalisering van de ASF,³ nog veel vooruitgang moeten worden geboekt op het terrein van mandaten en coördinatie, capaciteitsopbouw en financiering, om de ASF in staat te stellen om daadwerkelijk aan de in 2003 gestelde doelen te kunnen voldoen.

De Economic Community of West African States (ECOWAS)

ECOWAS opereert op basis van het 1999 *Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security*, dat er onder andere op is gericht om conflicten binnen en tussen staten op te lossen, conflictpreventie te ondersteunen en de inzet van vredesoperaties en humanitaire missies te versterken. Het *Protocol* weerspiegelde in feite het operationele beleid van het voorgaande decennium. ECOWAS had reeds troepen gestationeerd in Liberia (1990-1997), in Sierra Leone (1997-2000), en in Guinee Bissau (1998). In 2002 volgden operaties in Ivoorkust en in 2003 (opnieuw) Liberia. Daarnaast is ECOWAS bezig met de ontwikkeling van de *ECOWAS Standby Force* (ESF). Dit concept, dat in 2004 werd aanvaard, voorziet in een regionale 6.500 man sterke troepenmacht, bestaande uit een militaire 'task force' van 1.500 man en een 'brigade' van 5.000 man. De *task force* zou binnen 30 dagen inzetbaar moeten zijn, gevolgd door de brigade binnen 90 dagen. De ESF vormt onderdeel van de continentbrede plannen voor een *African Standby Force*. Met name de financiering en de logistieke vereisten vormen aanzienlijke uitdagingen voor de ontwikkeling van de ESF. Desondanks streeft ECOWAS ernaar om in 2010 in staat te zijn om een complexe vredesoperatie effectief te kunnen uitvoeren (in lijn met de voor de ASF gestelde doelen).

2 Zie ook: V.K. Holt and T.C. Berkman, *The Impossible Mandate: Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations* (Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center, 2006), p. 67: 'The EU remains, however, a relatively small-time military player on the world stage in proportion to its economic might.'

3 Zie het verslag van deze bijeenkomst die op 18-19 mei 2009 werd georganiseerd door de AU, de VN en het International Peace Institute en die door de Deense overheid werd gefinancierd: *Operationalizing the African Standby Force*, van het International Peace Institute, January 2010.

De Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO)

Het strategisch concept van de NAVO werd in 1999 herzien en geactualiseerd, waarbij leden zich eraan committeerden om niet alleen andere leden, maar ook de vrede en veiligheid in de regio en de periferie van de NAVO te verdedigen. Dit bood de NAVO de mogelijkheid om ook 'non-Article 5 Crisis Response Operations' op zich te nemen, waaronder vredesoperaties. In 2002 werd tijdens een conferentie van Praag in aansluiting hierop vastgesteld dat troepen konden worden ingezet 'wherever they are needed', waarmee de beperking van de regionale focus werd losgelaten.⁴ Sinds 2006 heeft de NAVO de beschikking over een 25.000 man sterke *NATO Response Force* (NRF), waarvan de eerste elementen binnen vijf dagen wereldwijd kunnen worden ingezet. Tot nu toe is de NRF onder andere ingezet bij het bieden van humanitaire hulp na afloop van de orkaan Katrina en de aardbeving in Pakistan in 2005. Volgens de NAVO kunnen NRF-missies onder andere humanitaire en '*crisis response*' operaties omvatten, evenals vredeshandhaving, contraterrorisme en embargo-operaties.⁵ Het gebruik van geweld om een genocide of massamoord een halt toe te roepen zou binnen dit scala aan mogelijke activiteiten kunnen worden gebracht. Het valt te verwachten dat het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO, waarover dit jaar wordt onderhandeld, uitvoeriger zal ingaan op de *out of area* taken die de NAVO op zich zou kunnen nemen en de voorwaarden waaronder dit gebeurt.

4 G. Evans, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes once and For All*, Washington, D.C., Brookings Institution Press 2008, p. 191.

5 NATO, 'Improving Capabilities to Meet New Threats', NATO Briefing, December 2004.

Lijst met afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
ANC	Afrikaans Nationaal Congres
ASF	African Standby Force
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AU	Afrikaanse Unie
AVVN	Algemene Vergadering van de VN
CAVV	Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
CIC	NYU Center on International Cooperation
DFS	Department of Field Support
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
ECOSOC	Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (Economic and Social Council)
ECOWAS	Economic Community of West African States
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EP	Europees Parlement
ESF	ECOWAS Standby Force
ESPD	European Security and Defence Policy
EU	Europese Unie
EVDB	Europees Veiligheids en Defensie Beleid
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
G77	Group of 77
ICC	International Criminal Court (Internationaal Strafhof)
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICJ	International Court of Justice (Internationaal Gerechtshof)
ICTY	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (Joegoslavië Tribunaal)
IGAD	Intergovernmental Authority for Development
ILC	International Law Commission
IPI	International Peace Institute
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
LAS	League of Arab States
MRR	Mensenrechtenraad
NAM	Non-Aligned Movement (Niet gebonden landen)

NAVO	Noord Atlantische Verdragsorganisatie
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NRF	NATO Response Force
OAS	Organization of American States
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights (Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens)
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PBC	Peacebuilding Commission
REACT	Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams
RtoP	Responsibility to Protect (R2P)
RUF	Revolutionary United Front
SADC	Southern African Development Community
SGVN	Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties
SHIRBRIG	Multinational Standby High Readiness Brigade
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen)
UNITAR	United Nations Institute For Training and Research
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola, politieke partij van Angola
UNSAS	United Nations Standby Arrangement System
VN	Verenigde Naties
VR	Veiligheidsraad

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****

- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETEGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie, *mei 2010*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGERS, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

*** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

**** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).