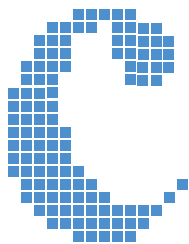


INTERNATIONALE

Spectator

Vladimir Poetin en het einde van de 'demokratoera'
Soevereiniteit en humanitaire interventie
Oorlog over Kosovo geen precedent
Crimineel kosmopolitisme en internationale veiligheid
De War on Drugs: een falend beleid
Democratisering in Afrika



Jaargang 54, nr 5, mei 2000

Instituut Clingendael

COLOFON

Uitgave van Van Gorcum & Comp. b.v. (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (Liefdadigheidstr. 13, B-1210 Brussel).

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van de *Internationale Spectator* komen tot stand i.s.m. de *Europese Beweging Nederland* (EBN).

Verschijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
email-adres (klami@clingendael.nl)
Website Clingendael www.clingendael.nl

KERNREDACTIE

A. van Staden (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

ALGEMENE REDACTIE

Y. Vanden Berghe, F. Bergman, W. Hout,
M. van Leeuwen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
F. Roelants (redacteur voor België)
J.Q.Th. Rood, N. Schrijver,
S. Vanhooacker, R. de Wijk, E.B. Zoomers.

ADMINISTRATIE-ADRES

Uitgeverij Van Gorcum & Comp. B.V.
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij uitgeverij Van Gorcum
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

f 99,-/Bfr 1990 per jaar
studenten (max. 5 jr) f 80,-/Bfr 1600
studenten-startersabonnement (1 jr) f 49,50/
Bfr. 990
buitenland: f 145,- (studenten f 122,50)
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
(Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijk opzegging heeft plaatsgehad.)

ADVERTENTIEPRIJZEN (EXCL. BTW)

1/1 pg f 1150,-; 1/2 pg f 675,-;
1/4 pg f 425,-

LOSSE NUMMERS: f 12,50 EXCL. PORTOKOSTEN

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudig en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk, fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud mei 2000

ANDRE W.M. GERRITS

Poetin en het einde van de 'demokratoera'?

225

SOEVEREINITEIT EN HUMANITAIRE INTERVENTIE

NICO SCHRIVER

Soevereiniteit versus humaniteit?: het hek raakt van de dam

227

PAUL DE WAART

Rechtmatigheid van humanitaire interventie

232

JOHN SWIFT

De oorlog over Kosovo en de leer van de humanitaire interventie

238

HANS WERDMOLDER

Het verdriet van de kosmopoliet:

Michael Ignatieff en het debat over humanitaire interventie

248

YBO BURUMA

Transnationale georganiseerde misdaad en internationale veiligheid: over crimineel kosmopolitisme

256

MENNO VELLINGA

De War on Drugs: wat haalt het uit?

263

KLAAS VAN WALRAVEN

Democratisering in Afrika

268

BOEKBESPREKINGEN

BERT KREEMERS OVER

De optelsom van militaire inzet en humanitaire hulp

273

DICK ZANDEE OVER

Vredesoperaties: van simpele bijzaak tot lastige hoofdzaak

274

BOEKAANKONDIGINGEN

279

AGENDA

247

INTERNET: Het vredesproces in het Midden-Oosten

255

SUMMARIES

Nico Schrijver

states that the concept of humanitarian intervention touches the core of statutory international law. The question is how to deal with the situation in which the basic principles of international law, i.e., state sovereignty, non-intervention in the internal affairs of other states and the prohibition of the use of force no longer seem to correspond with our world developing into an international community, the growing importance of universal human rights and the duty of all states individually as well as in cooperation with other states to terminate gross violations of these rights. In short: sovereignty versus humanity. The author concludes, however, that sovereignty, perceived as a principle of organisation, for the realisation of internationally agreed objectives, norms and values, even is essential for the realisation of the universal value of humanity.

Paul de Waart

argues that the use of force for humanitarian purposes by states without a mandate of the Security Council or a recommendation of the UN General Assembly against a state that oppresses its people - humanitarian intervention - does not require a new exception to the prohibition of the use of force in the UN Charter. Current international law and human rights law do not rule out such an intervention in time of international public emergency, albeit under strict conditions only. It also provides the basis for defining the concept of humanitarian catastrophe as a massive and systematic violation of non-derogable civil and political rights, including the right of self-determination of peoples. The real trouble is the absence of an objective and effective international control of the observance of the conditions for a legitimate humanitarian intervention by states.

John Swift

discusses some of the principal arguments for and against the NATO action in the Kosovo war and in particular, the justification or otherwise of armed intervention in, and on behalf of, Kosovo in the name of humanitarian values. Addressed are matters such as a definition of the doctrine of humanitarian intervention; the background against which the doctrine evolved; how NATO defined its position before and during the war; and what critics of the war have said about it.

Hans Werdmölder

addresses the contradistinction between universalist pretensions, as based on the Universal Declaration of Human Rights, and the new political reality of reviving nationalism. In dealing with this subject the author has in view the comments of the historian and television producer Michael Ignatieff, as made in his essay *Whose Universal Values? The Crisis in Human Rights*, specifically written on the occasion of the High Commissioner for Human Rights of the United Nations, Mary Robinson, being awarded the Erasmus Prize.

Y. Buruma

deals with crime, which for long was a predominately

domestic phenomenon, but during the last decade has developed into a real threat to international security. The author explains why this internationalization of crime, the development of transnational organised crime, has come about. If we accept this transnationally organised crime to constitute a worldwide security problem, that acceptance implies - at the local level - measures which either from the perspective of efficiency of peace-keeping operations or from the perspective of sovereignty and the rule of law, all have their price.

Menno Vellinga

discusses the War on Drugs predicament. Under pressure from the United States government the response to the activities of the drugs industry in the Andean countries has increasingly taken a turn toward militarization. For United States policy makers this development reflects their deeply-held belief that concerted and decisive action abroad is necessary in order to solve the drugs problem at home. More development oriented approaches toward drugs control are increasingly losing out against coercive actions of eradication and law enforcement. However, the effects on the volume of the drugs trade appear to be minimal. On the contrary, the *Catch 22* situation in which counter narcotics action finds itself, has caused many control policies to be self-defeating and turning into support programmes for cocaine producers. The absence of demonstrable success has not resulted in a major change in strategy among the agencies involved in the drugs control effort. They have become prisoners of their own foibled policies. Alternative policies - other than a massive intervention directed at integrated rural development in source countries - are, admittedly, not easily found. The characteristics of coca and the relative simple process of cocaine production makes the drugs industry well adapted to the conditions of an underdeveloped rural economy. However, it is clear that the sledgehammer approach to drugs control, as practiced by the War on Drugs, is not working. Above all, it cannot solve the problems with demand. This would require a radical shift in strategy that for most U.S. politicians would look a rather unappetizing course to be pursued.

Klaas van Walraven

argues that whereas much of the negative comments on the state of democratization in Africa is based on strong arguments, the overall picture is not as gloomy as these comments suggest. The author comes to this conclusion after a thorough survey of the recent elections in Namibia, Mozambique and Niger. The post Cold War Western approach towards Africa, with its emphasis on the development of democratic decision-making in African politics, through the deployment of observers at elections, and the imposition of sanctions against regimes that disregarded democratic rules of the game, has not been very successful. Much more important for the African democratization process is that the Western states assist the African countries in overcoming their economic predicament.

Poetin en het einde van de 'demokratoera'?

ANDRÉ W.M. GERRITS

DE VERKIEZING VAN VLADIMIR POETIN TOT PRESIDENT VAN DE Russische Federatie is in alle opzichten typerend voor de Russische politiek. De Russische politiek is *onvoorspelbaar*. Tot een half jaar terug was Poetin een politieke *nobody*. Alleen een enkele doorgewinterde KGB-watcher had ooit van de man gehoord. Niemand zag in hem de nieuwe president. De Russische politiek is *ondoorzichtig* en 'informeel'. Ze wordt bepaald door persoonlijke relaties, door sympathieën en antipathieën. Poetin is niet op de troon geklommen; hij is erop gezet. Het 'hoe', 'waarom' en 'door wie' is vooralsnog duister. De muren van het Kremlin onttrekken de Russische politiek aan het oog van de buitenwereld. De laatste jaren van de Sovjetunie waren een wonder van openheid vergeleken bij de schimmige, ondoorzichtige, byzantijnse politieke machinaties van de eerste generatie postcommunismatische leiders. Ten slotte is de Russische politiek *absurd*. Het aanzien van Boris Jeltsin was tot een minimum gedaald, maar de man die hij benoemde tot premier, die hij officieel voorstelde als zijn opvolger en die hem op eigen gezag immuniteit voor strafvervolgning verleende, wint binnen drie maanden de presidentsverkiezingen met een absolute meerderheid in de eerste ronde. De onvoorspelbaarheid, ondoorzichtigheid en absurditeit van de Russische politiek reduceren iedere bespiegeling over de betekenis van Poetin en de toekomst van het land tot koffiedikkijkerij.

Wat *wil* Poetin? De hoogste leider van de Russische Federatie is een 'apolitiek' politicus. Poetin is geen man van het politieke debat of edele handwerk: discussie, onderhandeling, compromis, consensus. In de verkiezingscampagne die hij niet heeft willen voeren, verkocht Poetin vooral politieke waarden, en met waarden valt, anders dan met ideeën, niet te marchanderen. Het maakt zeker deel uit van een streng gecultiveerd imago: geen woorden maar daden. Het zegt echter ook iets over de politieke psyche Poetin. 'Democratie', 'pluriformiteit', 'maatschappij' - ze komen er karig vanaf in zijn vocabulaire. 'Eenheid', 'wil', 'moraliteit', 'waardigheid' en 'staat' - dat is typische Poetin-taal.

De Russische staat zal sterk zijn of hij zal niet zijn. Dit lijkt een even klassieke als achterhaalde Russische reflex of een voorstelbare, zelfs gewenste reactie op de verwaarlozing van de staat door de 'demokratoera' die het afgelo-

pen decennium over het land heeft geregeerd. Poetin lijkt de zoveelste in een lange rij Russische leiders die het land van bovenaf proberen te veranderen; en die een sterke staat als hét instrument van modernisering zien, van overbrugging van de kloof tussen Oost en West. Hoewel die 'sterke staat' de Russische bevolking over het algemeen niet veel goeds heeft gebracht, hebben de minachting en verwaarlozing van de overheid in de afgelopen tien jaar evenzeer dramatische consequenties gehad voor een belangrijk deel van de Russen. Rusland heeft veel eigenschappen van een *failed state*. De zwakte van het centrum wordt niet gerepareerd met een krachtig regionaal of lokaal bestuur. Het is eerder zwak centrum - zwakke regio's.

Wat *kan* Poetin? De vraag naar Poetins politieke opvattingen lijkt tamelijk zinloos zonder een redelijke inschatting van zijn politieke macht. De crisis in Rusland is de afgelopen jaren van dien aard geweest, dat de omnieuze vraag klinkt: *kto vinovat?* Wie is er schuldig? Namens wie zit Poetin in het Kremlin? Zijn het de militairen en de overige wapendragers, die in de lente van vorig jaar besloten dat de Tsjetsjeense kwestie voor eens en voor altijd uit de wereld moest worden geholpen? Zijn het degenen die de afgelopen jaren hebben geprofiteerd van de ontmanteling van de Russische staatseconomie en die mede verantwoordelijk zijn voor de ellende waarin een groot deel van de Russische bevolking is gestort? Zit Poetin in het Kremlin vanwege de angst, het slechte geweten desnoods van de oligarchen? Trekt Poetin aan de touwtjes of bungelt hij aan de touwtjes van anderen? Het is onduidelijk. Er is weinig reden te veronderstellen dat de nieuwe president bereid of in staat zou zijn de politieke stal eens goed uit te veegen. Dat zou een belangrijk deel van zijn eigen kiezers, om maar te zwijgen van degenen die op de communist Gennadi Zjoeganov hebben gestemd, overigens wel toejuichen. Toch zou hij er wel eens de man naar kunnen zijn om een voorbeeld te stellen: een bescheiden politiek proces waarin deze of gene corrupte groot-industrieel wordt geofferd aan de ontevreden massa. Poetin heeft immers meer van een populist dan van een democraat.

Het lijkt merkwaardig dat een Russisch leider wiens politieke ideeën en handelen van zo weinig democrati-

sche zin getuigen, zo enthousiast is ontvangen in het Westen. De geestdrift in Westerse kringen komt voort vanuit dezelfde verwachting als de angst van degenen met wie het Westen zich gewoonlijk zo graag solidair verklaart (Jelena Bonner en haar politieke vrienden), die een 'moderne variant van het stalinisme' zien opdoemen: Poetin stelt eindelijk orde op zaken. Net als die van de gemiddelde Rus is de reactie van het Westen vooral een teken van opluchting – we zijn eindelijk af van de wispelturigheid, de onzekerheid, de lamelligheid en de dronkenschap van Jeltsin. Het is een nogal kortzichtige reactie. Rusland heeft helemaal geen rust, geen orde nodig. Rusland behoeft veranderingen, en wel ingrijpende. De positieve reacties in Westerse kring op de verschijning van Vladimir Poetin weerspiegelen het cynisme, de ambivalentie van ons Ruslandbeleid het afgelopen decennium.

Poetin is succesvol geweest in zijn *public relations*. Zijn buitenlands beleid, voor zover daar tot nu toe sprake van is geweest, oogt redelijk pragmatisch. 'Het is hoog tijd om onze positie in de wereld goed te begrijpen', hield hij zijn onderdanen voor. 'Onze rijkdom en onze nieuwe rechten zijn afhankelijk van hoe succesvol we zijn in het aanpakken van onze uitdagingen.' Poetin, meer dan Jeltsin, markeert het einde van de oude ideologische Sovjetstaat. Het is tijd de relaties met Rusland op een nieuwe leest te schoeien en de orwelliaanse, sterk door het Amerikaanse discours gedomineerde, *newspeak* in onze Ruslandpolitiek overboord te zetten. Het idee van de 'transitie' is namelijk allang achterhaald. De problemen waarmee Rusland worstelt, zijn altijd voorgesteld als 'hinderenissen' op de eenrichtingsweg naar vrije markt en democratie, als 'erfenissen van het communistische verleden'. Een kwestie van aanpassen en leren. De rest komt vanzelf. In werkelijkheid zijn de immense problemen van Rusland in belangrijke mate het gevolg van een bewuste, en soms bewust criminele politiek van de klasse van de 'demokratoera' die het land na 1991 heeft bestierd. Ook van het begrip 'hervormingen', altijd goed maar zonder werkelijke inhoud, moeten we af. Er is veel ten goede veranderd in Rusland het afgelopen decennium, maar de verbeelding wordt wel erg ver opgerekt als de diepste industriële depressie die een Europees land ooit in vreedstijd heeft gekend, de toegenomen armoede, de afgenomen scholing, de ingestorte gezondheidszorg en de teruggelopen levensverwachting worden geschaard onder het begrip hervormingen.

Hoe belangrijk is het nieuwe Rusland nog voor het Westen? Er zijn drie scenario's. Ten eerste, Rusland wordt opnieuw de *mondiale* mogendheid die het eens was. Dit lijkt een onrealistische verwachting. Helmut Schmidt typeerde de Sovjetunie al eens als 'Opper-Volta met kernwapens'. Dat was in de jaren '70. Rusland is en blijft een tweederangs mogendheid, waarvan de betekenis meer wordt bepaald door haar zwakte dan door haar kracht.

Onze preoccupatie met Rusland is in belangrijke mate een 'reflex' van de Koude Oorlog.

Ten tweede, Rusland zal zich vooral als *regionale* mogendheid manifesteren. Dit is een veel realistischer scenario. Ook voor het Westen ligt de betekenis van Rusland de komende decennia vooral in oostelijk Europa en in de gebieden van de voormalige Sovjetunie. Hier kan Moskou een factor van betekenis zijn, zowel in positieve als in negatieve zin. De relaties tussen Rusland en Oekraïne, tussen Rusland en Polen, tussen Rusland en de Baltische, Kaukasische of Balkanstaten – zij zullen in de toekomst veel belangrijker voor het Westen zijn dan afspraken over strategische kernwapens, ABM-verdrag en toetreding tot de G-8.

En ten slotte, een *derde* mogelijkheid: Rusland *verdwijnt*. Is het een onwaarschijnlijk scenario? Misschien, maar zeker niet minder aannemelijk dan de ondergang van de communistische supermogendheid Sovjetunie tien jaar terug. Het is niet onmogelijk dat de ontwikkelingen die de Russische Federatie hebben gemaakt tot de *failed state* die ze nu is, op de lange termijn zullen leiden tot een *non-state*. De samenstelling van de bevolking zal steeds meer veranderen. Het aantal Russen (Slaven) neemt verder af. Chinezen vestigen zich in steeds groter getale in Siberië. De centrifugale tendenzen, niet in alle maar wel in de belangrijkste regio's, zullen waarschijnlijk sterker worden dan ooit eerder in vreedstijd. De achterstand op de meest ontwikkelde economieën zal niet worden goedge maakt. De politieke betekenis van nucleaire en overige massavernietigingswapens zal verder afnemen. Het is maar de vraag of de gebrekkige macht en autoriteit van Moskou voldoende tegenwicht kunnen bieden aan deze ontwikkelingen. In ieder geval zal de staatkundige eenheid van de huidige Russische Federatie onder druk blijven staan. Het land lijkt te omvangrijk, te divers, te dun bevolkt, te onderontwikkeld, te zwak, te marginaal om in zijn huidige staatkundige vorm de ingrijpende, mondiale veranderingen bij te houden.

Of Rusland uiteindelijk verdwijnt of niet, is nu nog nauwelijks relevant. Het gaat erom dat het Westen een andere, minder aan de voorbije realiteit van de Koude Oorlog ontleende visie op Rusland ontwikkelt. De afgelopen decennia heeft het politieke denken over Rusland vooral in het teken gestaan van de Oost-Westverhoudingen. Dat is geschiedenis. De betekenis van de Russische Federatie, ook voor het democratische Westen, manifesteert zich nu vooral in de regio zelf, in oostelijk Europa, in Eurazië. Juist in dat licht zouden we stil moeten staan bij de meest ingrijpende maar niet de minst onwaarschijnlijke verandering die zich in deze regio zou kunnen afspelen, namelijk de verdwijning van het huidige Rusland. ■

Over de auteur

DR. ANDRÉ W.M. GERRITS is verbonden aan het Oost-Europa Instituut van de Universiteit van Amsterdam.

Soevereiniteit versus humaniteit?

NICO SCHRIJVER

Het hek raakt van de dam

BESCHOUWINGEN OVER SOEVEREINITEIT versus humaniteit zijn vandaag de dag schering en inslag. Het was hét thema in het algemene debat van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties tijdens het zittingsjaar 1999-2000. Koningin Beatrix ging in haar Kersttoespraak op het onderwerp in waar zij stelde:

'...machtsuitoefening moet worden getoetst aan de internationale rechtsorde. Was aanvankelijk nationale soevereiniteit een onaanastbaar begrip, nu winnen internationaal aanvaarde normen meer en meer aan gewicht.' En de Kosovo-actie van de tien NAVO-landen bracht menige pen over dit vraagstuk in beweging. De politieke discussie spitst zich toe op het vraagstuk van de 'humanitaire interventie': het gebruik van of dreigen met geweld zonder toestemming van de Verenigde Naties tegen een staat die op grove en massale wijze de rechten en fundamentele vrijheden van de mens schendt, met het uitsluitende doel aan die schendingen een einde te maken, op grond van overwegingen van menselijkheid. Maar in feite gaat het om het bredere onderwerp of en onder welke omstandigheden aan 'menselijkheid' ontleende overwegingen een titel, zo niet een plicht (...), voor 'de internationale gemeenschap' vormen om paal en perk te stellen aan het handelen van nationale staten binnen hun staatsgebied en hun nationale rechtsmacht.

Tijdgeest

Vooral na het einde van de Koude Oorlog is meer aandacht ontstaan voor vrede en veiligheid en respect voor mensenrechten binnen staten. Paradoxaal genoeg raakte juist ook in deze periode in veel landen de geest uit de fles. Op uitgebreide schaal braken binnenstatelijke conflicten uit, waarvan alleen de ernstigste (Somalië, voormalig Joegoslavië, Rwanda en Liberia) onze beeldschermen bereikten. Het leidde tot heel veel meer debatten in en landenresoluties van de VN-Com-

Het vraagstuk van de humanitaire interventie raakt niet alleen aan de kern van het internationale recht, met zijn sleutelbeginselen van staatssoevereiniteit, non-interventie en geweldverbod, maar staat er zelfs mee op gespannen voet.

missie voor de Rechten van de Mens, tot omvangrijke nieuwe activiteit van regionale organisaties, zoals de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en verbanden in West- en Zuidelijk Afrika, en tot reeksen doorwrochte analyses, waarvan binnen het VN-systeem de Agenda voor Vrede, de Agenda voor Ontwikkeling en de Agenda voor Democratie speciale vermelding verdienen.

Naast deze en andere pogingen tot conflictbeheersing en conflictvoorkoming is een opvallend kenmerk van internationale politiek in het laatste decennium van de vorige eeuw de opmars van (repressieve) internationale strafrechtspleging.¹ In de nasleep van de Golfoorlog ging het er in de eerste plaats nog om Irak als staat aansprakelijk te stellen voor de materiële, economische en milieuschade als gevolg van zijn onrechtmatige invasie van Koeweit. Daartoe werd de United Nations Commission on Compensation opgericht, met unieke bevoegdheden.² De ongekende wreedheden in voormalig Joegoslavië en Rwanda gaven de belangrijke stoot tot de nadere ontwikkeling van de internationale individuele strafrechtelijke verantwoordelijkheid van politici en militairen. De VN-Veiligheidsraad richtte in dit verband twee *ad hoc*-internationale straftribunalen op, een voor voormalig Joegoslavië (gevestigd in Den Haag) en een voor Rwanda (gevestigd in Arusha). In dit politieke klimaat kon ook het Statuut voor een permanent Internationaal Strafhof in juli 1998 te Rome tot stand komen. Indien het te zijner tijd in werking treedt op basis van ratificaties van een representatieve

groep staten, zal dat ongetwijfeld een mijlpaal in de wereldgeschiedenis vormen.³ In deze tijdgeest pasten ook de arrestatie van oud-dictator Pinochet voor zijn martelpraktijken in Chili en onderzoek naar de mogelijkheden tot vervolging van ex-legerleider Bouterse vanwege de decembermoorden in Paramaribo.⁴

Humaniteit als leidende gedachte

Dat humaniteit als universele waarde een belangrijke inspiratiebron van rechtsontwikkeling en internationale politiek vormt, is allerminst een nieuw verschijnsel. Met horten en stoten, afhankelijk van de stand van de internationale samenwerking, is dat eeuwenlang al het geval geweest. Allereerst in het oorlogsrecht, het recht dat geldt ten tijde van gewapend conflict. Reeds Hugo de Groot beklagde zich in zijn *De iure belli ac pacis* (1625) erover dat 'de Christelijke wereld' tijdens oorlogen een dusdanig gebrek aan beheersing vertoonde, dat zelfs 'barbaarse rassen' zich daarover beschaamd zouden voelen. Daarom bracht hij basisregels van oorlogvoering in herinnering. Vanaf de middeleeuwen bestond reeds de rechtsovertuiging dat de ongewapende bevolking niet bij de strijd betrokken diende te worden en dat in het bijzonder bepaalde personen (vrouwen, kinderen, geestelijken, kooplieden) dienden te worden ontzien.⁵ In de 19de eeuw werden de neger-slavernij en de handel in vrouwen en kinderen verboden omdat dergelijke handel inhumain werd bevonden.

Om redenen van humaniteit is in de loop der eeuwen ook het gebruik van bepaalde wapens verboden. Zo al in de middeleeuwen de kruisboog; tijdens de Haagse Vredesconferentie in 1899 de dum-dumkogel, die onverdraaglijk en militair onnodig leed veroorzaakt door in het menselijk lichaam uiteen te spatten; in 1972 biologische en ziekteverwekkende wapens; in 1993 chemische wapens; en in 1996 adviseerde het Internationaal Gerechtshof – zij het enigszins aarzelend en bij krappe meerderheidsstemming – dat het gebruik van kernwapens in algemene zin niet verenigbaar is met het internationale recht, in het bijzonder het internationale humanitaire recht.⁶

Ook bij de internationale erkenning van de rechten van de mens was het *Leitmotiv* uitdrukking te geven aan de 'inherente waardigheid [...] van alle leden van de mensengemeenschap' (preambule Universele Verklaring, 1948) als grondslag voor de vrijheid, gerechtigheid en de vrede in de wereld. Eerder werd in het VN-Handvest (1945) ook het beginsel van rasgelijkheid erkend, iets wat bij de opstelling van het Volkenbondspact ondanks deelname van onder meer China, Japan en Liberia nog onmogelijk was. Blijkens het VN-Handvest en de Universele Verklaring dient de formulering van de rechten van de mens ook deels gezien te

worden als reactie op de 'barbaarse handelingen, die het geweten van de mensheid geweld hebben aangedaan'.⁷ De instelling van de internationale straftribunalen voor Duitse en Japanse oorlogsmisdadigers (Neurenberg en Tokio) was daarop een logisch vervolg.

De erkenning van menselijke waardigheid en gelijke rechten van mensen en volken verdroeg zich spoedig niet langer met voortzetting van koloniale overheersing. De snelle rechtsontwikkeling terzake culmineerde in de Dekolonisatieverklaring van 1960 en het gelijkkluidende artikel 1 van de Internationale Mensenrechtenverdragen van 1966: 'Alle volken hebben het recht op zelfbeschikking.'

Volkerenmoord

Het behoeft weinig betoog hoe belangrijk het is allereerst in nationale samenlevingen de rechten van de mens te verankeren. Gelukkig is dat in heel veel landen reeds het geval. Ook is in het kader van de VN en diverse regionale organisaties (Raad van Europa, OAS, OAE) een aanvullend internationaal instrumentarium tot stand gekomen voor de bescherming van de rechten van de mens, vooral via een reeks verdragen met toezichthoudende organen. De laatste hebben met rapportages, landen- en themarapporteurs en klachtenprocedures een hoge vlucht genomen, ook al blijft het voor een burger moeilijk zijn recht te halen en blijft concrete actie op internationaal niveau dikwijls uit. Daarom ook zijn de 'schaduwrapportages' en de acties van particuliere organisaties, zoals Amnesty International en Human Rights Watch, zo belangrijk.⁸ Bovendien blijken meer verdragen en meer toezicht niet automatisch tot minder schendingen te leiden. Juist in recente jaren zijn we immers weer geconfronteerd met folterpraktijken, massamoord en zelfs volkerenmoord (voormalig Joegoslavië, Rwanda) op een schaal die velen wellicht vlak daarvoor als niet meer voor mogelijk hadden gehouden.

Na het einde van de Koude Oorlog leefde sterk de ambitie om nooit meer lijdzaam toe te zien bij grote humanitaire catastrofes, zoals in Cambodja onder het Pol-Potregime (jaren '70) of de chemische oorlogvoering van Irak tegen de Koerden aan het begin van de jaren '80. Aanvankelijk toonde ook de VN-Veiligheidsraad zich meer bereid fier op te treden, zoals onder meer bleek bij het bindend opleggen van een wapenstilstand aan Iran en Irak in 1987 en bij beteugeling van de Irakese agressie tegen Koeweit in 1990-1991, alsmede bij het veelomvattend vredesplan voor Cambodja.

Deze acties voedden de hoop dat het systeem van collectieve veiligheid, zoals in 1945 beoogd, dan eindelijk zou kunnen gaan werken. Dit behelst een primaire verantwoordelijkheid van de VN-Veiligheidsraad

voor handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid, met vérgaande bevoegdheden van de Raad om dit desnoods via dwangmaatregelen af te dwingen. Deze dwangmaatregelen zijn allereerst van niet-militaire aard, in het bijzonder economische en financiële sancties. Maar in laatste instantie kan de Raad ook met militaire middelen (doen) optreden.

Al snel stak evenwel in de jaren '90 weer verdeeldheid de kop op, vooral tussen de westerse leden van de Veiligheidsraad en Rusland en China. Nog belangrijker was wellicht dat de volkerenorganisatie op pijnlijke wijze geconfronteerd werd met de grenzen aan het eigen diplomatieke en operationele 'kunnen', vooral in Somalië, het Grote-Merengebied en voormalig Joegoslavië. Het is niet verwonderlijk dat in het zicht van grove en massale mensenrechtenschendingen de vraag opkomt of men in noodgevallen dan maar niet beter buiten de VN om kan optreden via de vorming van *ad hoc* coalities van de *able and willing*. Dit nu gebeurde in april 1991 via *Operation Provide Comfort* in Noord-Irak teneinde de weg te banen voor beheersing van en humanitaire hulp aan de massale stroom Koerden die voor het regime-Hoessein op de vlucht was geraakt, maar allesbehalve welkom bleek in buurlanden, zoals Turkije en Iran. De (te?) beperkte Franse actie in een (te) laat stadium van de crisis in het Grote-Merengebied is een ander voorbeeld van een dergelijke humanitaire interventie.

Aan de tachtigdaagse actie van de tien NAVO-landen tegen Joegoslavië in het voorjaar van 1999 kleven veel meer haken en ogen.⁹ Naar mijn mening bestonden er een noodzaak en rechtvaardige reden (*iusta causa*) tot optreden. Maar de wijze waarop dat gebeurd is, roept indringende vragen op of het middel zich wel tot het doel verhield (proportionaliteit), of het internationaal humanitair recht wel voldoende in acht werd genomen, of de interventie wel effectief was (meer leed gespaard dan veroorzaakt?) en of de bedoelingen wel zo zuiver humanitair (*intentio recta*) waren.¹⁰

Botsende beginselen

Het vraagstuk van de humanitaire interventie raakt aan de kern van het hedendaagse internationale recht. Sleutelbeginselen daarvan lijken met elkaar te botsen. Aan de ene kant staan de soevereine staatsstructuur, het beginsel van non-interventie en het geweldverbod van de Verenigde Naties. Daartegenover staan de (groeiende) organisatie van de wereld als een internationale gemeenschap, de universele rechten van de mens en de plicht van alle staten afzonderlijk en in samenwerking met andere aan ernstige mensenrechtenschendingen een einde te maken.¹¹ Via een flexibele interpretatie van art. 39, het openingsartikel van het 'dwanghoofdstuk' VII, heeft de Veiligheidsraad zich reeds lang de

bevoegdheid aangemeten om, onder omstandigheden en zij het dikwijls indirect, ernstige schendingen van mensenrechten als een 'bedreiging van de vrede' te brandmerken en tot optreden te besluiten. Op een enkele uitzondering na (Somalië, Bosnië-Herzegovina, Oost-Timor),¹² is dat steeds zonder geweld gebeurd.

Het VN-Handvest erkent enkele *uitzonderingen op het geweldverbod*.¹³ Allereerst is dat het recht van individuele of collectieve zelfverdediging ingeval van een gewapende aanval (art. 51). In de tweede plaats de hierboven al genoemde collectieve militaire actie, (aan)bevolen door de VN-Veiligheidsraad (art. 42) of in een overgangperiode op basis van unanimité tussen de vijf permanente leden (art. 106). Ten slotte het geweldgebruik tegen de vroegere vijanden Japan, Duitsland en Italië (art. 107).

De vraag of deze drie de enige uitzonderingen op het geweldverbod zijn, speelt niet alleen bij de humanitaire interventie zonder toestemming van de VN. Zo is vaak betoogd dat gewapende actie ter bescherming van in ernstige nood verkerende eigen onderdanen onder de voorwaarden van noodzaak, proportionaliteit en naleving van internationaal humanitair recht volkenrechtelijk door de beugel kan. De succesvolle Entebbe-operatie in 1976 door Israël in Oeganda en de mislukte Amerikaanse wanhoopspoging in 1980 om in Teheran gegijzelde Amerikaanse diplomaten te bevrijden, zijn daar voorbeelden van. Hoewel dergelijke acties niet aan de criteria van art. 51 VN-Handvest voldoen, kan men wel beweren dat zij uit dezelfde instincten voortkomen die ten grondslag liggen aan het beginsel van zelfverdediging, dat in het Handvest als een 'inherent' recht (in de Franse tekst een *droit naturel*) van iedere staat wordt aangeduid.

Ook in de praktijk van de Organisatie zelf zijn twee, overigens sterk omstreden, aanvullende rechtsgronden ontwikkeld voor geweldgebruik. De *eerste* is geweldgebruik aanbevolen door de Algemene Vergadering onder de resolutie 'Uniting for Peace' (november 1950), ingeval van gebrek aan overeenstemming tussen de permanente leden van de Veiligheidsraad. Weliswaar is deze 'Uniting for Peace'-procedure, in de zin van het met spoed bijeenroepen van de Algemene Vergadering vanwege verlamming van de Raad, in de afgelopen 50 jaar een aantal keren ingeroepen, maar slechts eenmaal (Congo-actie) is daarbij een aanbeveling gedaan tot het gebruik van geweld.

De *tweede* uitzondering in de VN-praktijk betreft erkenning van de legitimiteit van strijd van internationaal erkende bevrijdingsbewegingen, met alle mogelijke middelen. Deze strijd tegen kolonialisme, *apartheid* en vreemde overheersing is evenwel als uitzonderingsgrond altijd zeer omstreden gebleven, vooral bij westerse landen. Zij is bovendien vandaag de dag in die context nauwelijks meer relevant.

Glibberig vraagstuk

Er is allesbehalve sprake van een consistente praktijk op het terrein van humanitaire interventie *zonder* toestemming van de Verenigde Naties.¹⁴ De voorbeelden van vóór Noord-Irak en Kosovo die in de literatuur wel worden genoemd, betreffen de Amerikaanse interventie in de Dominicaanse Republiek in 1965, die van India in Pakistan ten gunste van de Oost-Bengalezen en het latere Bangladesh, de actie van Tanzania tegen het regime-Amin in Oeganda en de verdrijving van het Pol-Potregime door Vietnam. Bij ieder van deze militaire acties kan gemakkelijk gesteld worden dat de interventies ook andere dan louter humanitaire bedoelingen hadden. Wellicht is *Operation Provide Comfort* op de keper beschouwd zo ongeveer het enige min of meer zuivere voorbeeld.

Even lang, zo niet langer, kan de rij zijn van nood-situaties waarbij grote aantallen slachtoffers vielen, terwijl de wereld besluiteloos toekeek of verkoos het hoofd af te wenden: Indonesië (1965), Biafra (1968), Burundi (1972), Cambodja (jaren '70), voormalig Joegoslavië en Rwanda (jaren '90). Nu zijn selectiviteit en 'dubbele standaarden' in het algemeen niet vreemd aan de internationale politiek, maar hier roepen zij toch wel heel veel politieke, morele en juridische vragen op, die in beleidsdocumenten van westerse regeringen die het recht claimen desnoods het heft in eigen handen te mogen nemen, nog niet voldoende zijn beantwoord.

Het sleutelvraagstuk is wie uiteindelijk het gezag (de *auctoritas*) moet hebben om te bepalen of er wel of niet gewapend ingegrepen moet worden. Dat zal dan niet het alleenrecht van NAVO, EU of afzonderlijke grote westerse landen kunnen zijn, maar even zo goed dat van regionale organisaties, *ad hoc*-coalities en afzonderlijke landen in het Oosten en Zuiden.

Kortom, het hek raakt van de dam. In 1945 is het geweldmonopolie in de internationale betrekkingen met nadruk bij de VN gelegd, met de uitzonderingen zoals hierboven beschreven. Het geweldverbod is niet voor niets door het Internationaal Gerechtshof in de Nicaragua-zaak (1986) een 'kardinaal beginsel' van internationaal recht genoemd.¹⁵ Vele volkenrechtskundigen laten het onder het begrip dwingend recht (*ius cogens*) vallen. Echt overtuigende argumenten om op dit punt het VN-Handvest ten gronde te wijzigen en de humanitaire interventie uitdrukkelijk te erkennen als nieuwe mogelijkheid van 'eigenrichting' in de internationale betrekkingen ter bescherming van de rechten van de mens, zijn nog niet gehoord. Wel moet, zoals in ieder rechtssysteem, de nood de wet kunnen breken. Wanneer dat proportioneel, effectief en louter humanitair gebeurt, zal dat gebillijkt worden, zoals in het geval van Noord-Irak.

Nog belangrijker is echter de vraag hoe via verbete-

ring van de nalevingsmechanismen voor de rechten van de mens en actieve betrokkenheid bij de situatie in andere landen door internationale samenwerking bij te dragen aan voorkoming van ernstige schendingen van de mensenrechten. Voorkomen is beter dan genezen. Misschien een open deur, maar daarom niet minder waar.

Soevereiniteit *versus* humaniteit?

Lang vervlogen zijn de dagen dat de soevereiniteit van staten onbepaald en onvoorwaardelijk uitgeoefend kon worden. Het is gemeengoed dat de uitoefening van het overheidsgezag gebonden is aan de eisen die uit het recht en de idee van rechtssoevereiniteit voortvloeien. Weliswaar beschermt het VN-Handvest in beginsel de nationale rechtsmacht, maar alleen voor zover zaken 'in wezen' onder de nationale rechtssfeer vallen. De scheidslijn voor wat wel en niet binnen deze *domaine réservé* van de nationale staat valt, is niet gemakkelijk aan te geven. In tijden van veel spanningen en gemulcorfde internationale samenwerking zal de reikwijdte van de nationale soevereiniteit groter zijn dan in tijden van intensieve internationale samenwerking.

Zeker is dat het hedendaagse volkenrecht aan heel veel onderwerpen raakt en dat daardoor de uitoefening van nationale soevereiniteit sterk begrensd is. De vrijheid om ten oorlog te trekken (*ius ad bellum*) behoort zeker niet meer tot de nationale vrijheden van een staat. Zo ook stellen de rechten van de mens paal en perk aan de wijze waarop overheden met hun burgers kunnen omspringen en vloeien bovendien uit deze rechten tal van inspanningsverplichtingen voort op sociaal-economisch en cultureel gebied. Door het uitgebreide netwerk van milieuverdragen en snel opgekomen rechtsbeginselen op dit terrein is ook de wijze waarop een staat met natuur en milieu omspringt geen louter nationale kwestie meer. Bovendien is er in de internationale betrekkingen meer te koop dan alleen staten, en deze laatste hebben de plicht tot constructieve samenwerking met internationale organisaties, het bedrijfsleven en belangen- en maatschappelijke organisaties.

Toch blijven nationale staten voorsnog de belangrijkste bestuurslaag op internationaal niveau en misschien is dat maar goed ook.¹⁶ Zij zijn het bijvoorbeeld die de verdragen op het terrein van de rechten van de mens moeten ratificeren en ten uitvoer brengen. Hoe aanstootgevend nationale staten misschien dikwijls ook mogen zijn, in termen van representativiteit, legitimiteit en transparantie scoren internationale organisaties, multinationale ondernemingen en NGO's zeker niet per definitie beter.

Het hedendaagse volkenrecht bepaalt steeds vaker de inhoud van de verantwoordelijkheden van staten, internationaal en nationaal. Soevereiniteit is derhalve al lang niet meer louter een beginsel waaruit allerlei rech-

ten van staten voortvloeien, maar fungeert ook in toenemende mate als bron van verantwoordelijkheid, toerekenbaarheid en als basis van internationale samenwerking.¹⁷ Soevereiniteit aldus gezien als een organisatiebeginsel, ter realisering van internationaal overeengekomen doelstellingen en normen en waarden, staat dus in het geheel niet haaks op humaniteit. Integendeel, het soevereiniteitsbeginsel is zelfs onmisbaar bij de verwezenlijking van de universele waarde humaniteit. ■

Noten

- 1 Zie hierover G. Robertson, *Crimes Against Humanity. A Struggle for Global Justice*, Londen: Penguin Books, 1999.
- 2 Zie Veiligheidsraadresoluties 687 en 692 (1992).
- 3 Over de totstandkoming en betekenis van dit Hof: H.A.M. von Hebel en J.G. Lammers (red.), *Reflections on the International Criminal Court: essays in honour of Adriaan Bos*, Den Haag: Asser Press, 1999.
- 4 Zie over dit laatste de beschikking van het Amsterdams Gerechtshof van 3 maart jl. Nader hierover: R. van Dongen, 'De Decembermoorden berecht?', te verschijnen in *Nederlands Juristenblad*.
- 5 De ontwikkeling van het oorlogsrecht in diverse perioden is o.m. beschreven in A. Eyffinger (red.), *Compendium Volkenrechtsgeschiedenis*, Deventer: Kluwer, 2e druk, 1991.
- 6 Een integrale Nederlandse vertaling van het advies van het Hof van 8 juli 1996 verscheen in N.M.P. Steijnen en M.J. Stelling (red.), *Rechtmatigheid van Kernwapens?*, Den Haag: Tribunaal voor de Vrede, 1998.
- 7 Derde preambulaire overweging Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, Algemene Vergadering Verenigde Naties, A/RES/217 (III), 10 december 1948.
- 8 Zie P.R. Baehr, *De Rechten van de Mens: universaliteit in de praktijk*, Amsterdam: Boom, 1998; en P.J.I.M. de Waart, *Mensenrechten Mensenwerk*, Kampen: Kok, 1996.
- 9 Zie N.M. Blokker, 'Kosovo, de NAVO en de Veiligheidsraad. Over gesloten gelederen', in: *Ars Aequi*, jrg. 48, nr 6, juni 1999, blz. 467-471.
- 10 Opinions van diverse volkenrechtkundigen zijn opgenomen in *International law FORUM du droit international*, jrg. 1, nr 3, Den Haag: Kluwer, 1999.
- 11 Nader daarover P.H. Kooijmans, 'Het non-interventiebeginsel herijkt', in: *Internationale Spectator*, oktober 1996, blz. 515-519.
- 12 Zie over Somalië: S/RES/794 (1992); Bosnië-Herzegovina: S/RES/816 (1993); Oost-Timor: S/RES/1264 (1999).
- 13 Voor een bespreking: B.V.A. Röling, *Volkenrecht en Vrede*, Deventer: Kluwer, 3e druk, 1985, blz. 157-166.
- 14 Zie o.m. N.S. Rodley (red.), *To Loose the Bands of Wickedness. International Intervention in Defence of Human Rights*, Londen, 1992.
- 15 *ICJ Reports 1986* (Nicaragua v. Verenigde Staten), blz. 101, para. 190.
- 16 Vgl. ook A. van Staden (red.), *De nationale staat – onhoudbaar maar onmisbaar? Het perspectief van Europese integratie en mondialisering*, Assen/Den Haag: Van Gorcum/Clingendael, 1996.
- 17 Nader daarover inaugurele rede N.J. Schrijver, *Begrensd soevereiniteit – 350 jaar na de Vrede van Munster*, Amsterdam: VU/UITgeverij, 1998. Ook gepubliceerd in *Transactie-tijdschrift over de wetenschap van oorlog en vrede*, jrg. 27 (1998), nr 2, blz. 141-174.

Over de auteur

DR N.J. SCHRIJVER is hoogleraar volkenrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en het Institute of Social Studies te Den Haag.

NGIZ

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

Lezingenprogramma mei 2000

Onderwerp: Nederland in de Europese Unie
Spreker: Wim Kok, Minister-president
Datum: dinsdag 2 mei, 20.00-21.30 uur
Kosten: geen
Plaats: Perscentrum Nieuwspoor, Lange Poten 10, Den Haag
 Toegankelijk voor leden NGIZ en SIB na aanmelden.

Onderwerp: Grensoverschrijdende en mondiale milieuproblematiek
Spreker: Dr Egbert Tellegen, hoogleraar Milieukunde aan het Oost-Europa Instituut van de Universiteit van Amsterdam
Datum: maandag 15 mei, 20.00-21.30 uur
Kosten: geen
Plaats: Universiteit van Amsterdam, Oudemanhuispoort 4.
 Voor leden van NGIZ en SIB vrij toegankelijk zonder aanmelden. Overige belangstellenden kunnen zich op de avond van de lezing aanmelden aan de zaal.

Ons actuele programma kunt u ook naslaan op: www.clingendael.nl/ngiz.htm

Wanneer u zich als lid van het NGIZ aanmeldt, profiteert u van de voordelen van het lidmaatschap, zoals toegang tot alle NGIZ-bijeenkomsten en tot de bibliotheek van Instituut Clingendael. Verder ontvangt u een gratis exemplaar van de in druk verschenen lezing van Gerald Segal over de Crisis in Azië.

Jaarcontributie NGIZ lidmaatschap f 60,- (student f 30,-)

Secretariaat en ledenadministratie: J.M. Schneiders-van Schie, Postbus 93539, 2509 AM 's-Gravenhage, Tel.: di. t/m do. 9.00-14.00 uur: tel. 070-324 94 23/fax 324 02 64

Rechtmatigheid van humanitaire interventie

PAUL DE WAART

STATEN EN VOLKEN ZIJN BIJ DE REALISERING van hun recht op soevereiniteit respectievelijk zelfbeschikking onderworpen aan het volkenrecht, met inbegrip van de mensenrechten. Volgens dat recht zijn soevereiniteit en zelfbeschikking géén absolute rechten, maar dienen zij ter waarborging van individuele mensenrechten. Deze rechten houden op hun beurt ook plichten van het individu jegens de gemeenschap in, 'zonder welke de vrije en volledige ontplooiing van zijn persoonlijkheid niet mogelijk is'.¹

De Parlementaire Vergadering van de NAVO – NAVO Parlement – prees in november 1999 tijdens haar zitting in Amsterdam de NAVO-interventie in Kosovo,² daarbij beseffend dat de huidige internationale (rechts)orde een spanning vertoont tussen mensenrechten en soevereiniteit. Daarom riep zij de nationale regeringen en parlementen van de (geassocieerde) lidstaten van de NAVO op te streven naar een nieuwe uitleg van het geweldverbod in het VN-Handvest.³ Deze uitleg zou het mogelijk moeten maken dat staten geweld kunnen gebruiken tegen een staat die zich schuldig maakt aan massale en systematische schending van mensenrechten, ook zonder dat zij zich kunnen beroepen op het 'inherent recht op individuele of collectieve zelfverdediging' of op een mandaat van de Veiligheidsraad dan wel een aanbeveling van de Algemene Vergadering.⁴

Het uitgangspunt van deze bijdrage aan de discussie over de toekomst van rechtmatig gebruik van geweld door staten voor humanitaire doeleinden – humanitaire interventie – is dat een nieuwe uitzondering op het geweldverbod niet nodig is, omdat het huidige volkenrecht voor staten, volken en individuen daarin al voorziet. Hetzelfde geldt voor de volkenrechtelijke omschrijving van het begrip 'humanitaire catastrofe'.⁵ Waaraan het werkelijk schort, is een objectief en effectief internationaal toezicht op de naleving van

Humanitaire interventie vereist geen nieuwe uitzondering op het geweldverbod. Daarin voorziet het huidige volkenrecht al. Wel moet er objectief en effectief internationaal toezicht komen op naleving van de voorwaarden voor een rechtmatige humanitaire interventie door staten in geval van een humanitaire catastrofe.

de voorwaarden voor een rechtmatige humanitaire interventie door staten in het geval van een humanitaire catastrofe.

Humanitaire catastrofe

Volgens de Internationale Conferentie over Mensenrechten (Wenen, 1993) vormen bevordering en bescherming van mensenrechten een legitieme zorg van de internationale gemeenschap, zij het binnen het bestek van de doelstellingen en beginselen van het VN-Handvest en alleen op basis van coördinatie.⁶ De Verklaring van Wenen beoogde aldus niet een inbreuk te maken op de beginselen van internationaal recht inzake vriendschappelijke betrekkingen en samenwerking tussen staten.⁷

De legitieme internationale zorg voor mensenrechten houdt in dat staten elkaar mogen aanspreken op de naleving van mensenrechten. Indien zij dat doen binnen het bestek van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948 (UVRM), het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten uit 1966 (BUPO-Verdrag) en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten uit dat jaar (ESOCUL-Verdrag) – te zamen bekend als het Internationaal Statuut voor de Rechten van de Mens (IVRM) – is er géén sprake van ongeoor-

loofde inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Daarbij is het volgende van belang.

De UVRM onderwerpt iedereen in de uitoefening van zijn burgerrechten, alsmede culturele, economische, politieke en sociale rechten aan wettelijke beperkingen ter waarborging van de onmisbare erkenning en eerbiediging van de rechten van anderen en om te voldoen aan de gerechtvaardigde eisen van de moraliteit, de openbare orde en het algemeen welzijn in een democratische gemeenschap.⁸

Het ESOCUL-Verdrag erkent dat deze rechten slechts mogen worden onderworpen aan bij de wet vastgestelde beperkingen voorzover die niet in strijd zijn met de aard daarvan en uitsluitend met het doel het algemeen welzijn in een democratische samenleving te bevorderen. Bovendien stelt het Verdrag dat de realisering van die rechten mede afhankelijk is van internationale hulp, om staten de mogelijkheid te geven 'steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen'.⁹ Gelet op het feit dat de Verenigde Staten als vrijemarktleider niet geporteerd zijn voor internationale bescherming van economische, sociale en culturele rechten, ligt het niet voor de hand in een massale en systematische schending dáárvan – hoe onaanvaardbaar ook – een humanitaire catastrofe te zien die vatbaar is voor humanitaire interventie.¹⁰

Bij de realisering van het BUPO-Verdrag telt het resultaat meer dan de inspanning. Dit blijkt uit het feit dat er geen algemene bepaling is opgenomen op grond waarvan alle daarin vastgelegde rechten kunnen worden beperkt. Het BUPO-Verdrag formuleert de rechten in veel dwingend bewoordingen dan het ESOCUL-Verdrag: 'Een ieder heeft (...); Niemand kan/mag (...).' Het dwingend karakter wordt verder onderstreept door de bepaling dat staten bij een algemene noodtoestand die een bedreiging vormt voor het bestaan van het volk en die officieel is afgekondigd, van de verdragsverplichtingen mogen afwijken, met uitzondering van bepaalde 'noodtoestandbestendige' rechten, zoals het recht op leven, het recht vrij te zijn van marteling en van slavernij, alsmede het recht op vrijheid van denken, geweten en godsdienst.¹¹

Het ligt in de rede het begrip humanitaire catastrofe in relatie tot humanitaire interventie te reserveren voor massale en systematische schending door een staat van noodtoestandbestendige burgerrechten en politieke rechten. De massale en systematische schendingen van juist deze rechten roepen immers de publieke verontwaardiging op. Mede daarom ook zijn zij bestempeld tot misdrijven tegen de menselijkheid.¹² Het probleem in conflicthaarden als voormalig Joegoslavië en Rwanda is echter dat het niet alleen regeringen zijn die misdrijven tegen de menselijkheid begaan, maar ook volken of (andere) opstandige bewegingen.

Recht op zelfbeschikking van volken

Niet alleen een volk of een minderheid, maar ook een regering kan een beroep moeten doen op gewapende buitenlandse interventie in een binnenlands gewapend conflict over afscheiding en onderdrukking, in het eerste geval wegens onderdrukking door de regering, in het tweede geval wegens bedreiging van de territoriale integriteit door een afscheidingsbeweging. In beide situaties kan gewapend ingrijpen met humanitaire doeleinden nodig zijn. Wanneer het verzoek van een regering uitgaat, is er geen sprake van inbreuk op het geweldverbod. Het volkenrechtelijke probleem schuilt in een verzoek van een volk of minderheid. Daaraan dankt het begrip humanitaire interventie zijn ontstaan.

Volken onderscheiden zich van andere groepen van mensen hierin dat de uitoefening van hun recht op zelfbeschikking kan leiden tot het ontstaan van nieuwe staten of het samengaan van bestaande staten.¹³ Het recht op zelfbeschikking van volken is dan ook zowel een beginsel van internationaal recht tussen staten als een mensenrecht van volken. In beide gevallen heeft het dezelfde twee kanten: de bescherming van het recht van volken om in volle vrijheid hun politieke status te bepalen en hun economische, sociale en culturele ontwikkeling na te streven; en het recht van staten op bescherming van hun territoriale integriteit en politieke eenheid.¹⁴

Bescherming van staten

Als beginsel van internationaal recht richt de bescherming zich vooral op de territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid van staten. Alle VN-lidstaten moeten zich in hun onderlinge betrekkingen onthouden van bedreiging met of gebruik van gewapend geweld tegen de territoriale integriteit of de politieke onafhankelijkheid van een staat.¹⁵ De Verklaring over Beginselen van Internationaal Recht betreffende Vriendschappelijke Betrekkingen en Samenwerking tussen Staten in overeenstemming met het VN-Handvest (1970) sluit hierop aan.¹⁶ De definitie van agressie uit 1974 voegt daaraan geweld tegen de soevereiniteit van een staat toe. Zij bepaalt echter uitdrukkelijk dat de definitie geen inbreuk maakt op het recht van volken op zelfbeschikking. Die uitzondering gold echter het onafhankelijkheidsstreven van gekoloniseerde landen en volken. Nu deze volken zelf hun plek op aarde hebben 'veroverd' en onafhankelijke staten zijn geworden, overheerst het beginsel van de territoriale integriteit van staten.

Bij de beoordeling van geweld van staten in hun onderlinge betrekkingen komt het erop aan of de territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid wordt bedreigd. Dat is van belang voor beoordeling van de

noodzaak van een mandaat van de Veiligheidsraad naar de wapens te grijpen tegen een staat die zich schuldig maakt aan misdrijven tegen de menselijkheid.¹⁷

Gewapend optreden door staten tegen een staat die misdrijven tegen de menselijkheid pleegt, vormt op zich zelf nog geen bedreiging van de territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van die staat en houdt daarmee niet automatisch schending van het geweldverbod in. Verdediging tegen misdrijven tegen de menselijkheid geeft staten echter geen vrijbrief voor buitenlandse humanitaire interventie.

De meningen over de rechtmatigheid van gewapend geweld tussen staten onderling ter bescherming van de mensenrechten zonder mandaat van de Veiligheidsraad of aanbeveling van de Algemene Vergadering zijn scherp verdeeld. De rechtmatigheid van de bescherming van eigen onderdanen in het buitenland werd tot de Tweede Wereldoorlog in het algemeen niet betwijfeld. Het VN-Handvest bracht daarin verandering.¹⁸ Toch heeft het Internationaal Gerechtshof een gewapende Amerikaanse interventie ter bescherming van Amerikaanse onderdanen in Iran in 1980 niet categorisch verworpen.¹⁹

Een staat die de mensenrechten van buitenlanders schendt, neemt het veelal ook niet zo nauw met de mensenrechten van eigen onderdanen. Toch heeft gewapend ingrijpen van buitenaf in beide gevallen een verschillende oorsprong. In het eerste geval vloeit het voort uit de opvatting dat onrecht jegens een onderdaan diens thuisstaat een eigen aanspraak op rechtsherstel geeft jegens de verblijfsstaat.²⁰ In het tweede geval is de redenering dat ernstig onrecht jegens mensen, ongeacht hun nationaliteit, elke andere staat als lid van de internationale gemeenschap het recht geeft om in actie te komen.²¹

De zienswijze overheerst dat gebruik van gewapend geweld door staten ter bescherming van de onderdanen van een andere staat tegen hun eigen overheid thans onrechtmatig is. Het Amerikaanse beroep op het inherente recht van staten op individuele of collectieve zelfverdediging als argument voor humanitaire interventie in Nicaragua is door het Internationaal Gerechtshof in 1986 afgewezen. Niet dat een staat die het recht op zelfbeschikking en andere mensenrechten – in het bijzonder de noodtoestandbestendige – van volken en andere groepen mensen op zijn grondgebied schendt, vrijuit gaat. Het optreden daartegen dient echter te geschieden op basis van de voorzieningen die daartoe in internationale en regionale verdragen zijn getroffen.²² Indien staten deze voorzieningen niet effectief maken of toepassen, dan kan geweld daarvoor niet in de plaats treden.

Volken kunnen hun overheid uitdagen tot het uitroepen van de noodtoestand in de hoop andere staten

of internationale organisaties tot ingrijpen te dwingen. Dit kan worden voorkomen door het verbod op afscheiding te beschouwen als de harde kern van het zelfbeschikkingsrecht van volken als beginsel van internationaal recht. De bescherming daarvan vergt dat de internationale gemeenschap erkenning van nieuwe staten door de VN aanmerkt als een bestaansvoorwaarde. Daartoe behoeven de VN slechts de voorwaarden voor het lidmaatschap niet alleen formeel, maar ook materieel toe te passen.²³ Deze voorwaarden houden in dat de nieuwe staat vredelievend moet zijn en bereid de verplichtingen uit het VN-Handvest te aanvaarden en dat deze staat, naar het oordeel van de VN, in staat en bereid is deze verplichtingen na te komen.

Bescherming van volken en minderheden

Of er ook een inherent recht van staten op gewapend geweld ter individuele of collectieve verdediging van volken of minderheden tegen de eigen staat bestaat, is géén uitgemaakte zaak. Het Internationaal Gerechtshof heeft zich nog niet kunnen uitspreken over de inhoud en rechtmatigheid van een dergelijke 'humanitaire interventie'. De kans daartoe doet zich wellicht voor in het nog aanhangig geschil tussen de Joegoslavische Federatie en staten die vorig jaar hebben deelgenomen aan de NAVO-luchtbombardementen op Joegoslavië.²⁴

Het recht op zelfbeschikking van volken maakt in het BUPO-Verdrag geen deel uit van de bescherming van overige mensenrechten, zoals de noodtoestandbestendige burgerrechten en politieke rechten. Massale en systematische schending van laatstgenoemde rechten is veelal inherent aan schending van het recht op zelfbeschikking door staten en volken.

De overheid ziet in het verzet van volken tegen onderdrukking veelal een gerede aanleiding de noodtoestand uit te roepen. De vreemde consequentie daarvan is dan dat de overheid zich daarmee de ruimte schept het recht op zelfbeschikking eenvoudigweg op te schorten. Zelfbeschikking van een volk als mensenrecht dient net als de individuele mensenrechten noodtoestandbestendig te zijn wat haar harde kern betreft: het recht van volken in alle vrijheid hun politieke status te bepalen, hun economische, sociale en culturele ontwikkeling na te streven en niet te worden beroofd van hun bestaansmiddelen.

Staten kunnen nog steeds een soevereine uitleg geven aan hun bevoegdheid tot opschorting van mensenrechten tijdens een noodtoestand en ook, buiten een noodtoestand, tot beperking daarvan.²⁵ Alleen NGO's hebben tot nu toe initiatief getoond om die bevoegdheid in te perken.²⁶ Het gebruik van militair geweld voor humanitaire doeleinden legt nieuwe verantwoordelijkheden op aan individuele staten, regionale organisaties, de Veiligheidsraad en de

(inter)nationale *civil society*.²⁷

De VN zullen hun kracht moeten zoeken in coördinering van de werkzaamheden van regionale organisaties inzake de handhaving van vrede en veiligheid. De VN zijn bij uitstek het centrum voor harmonisatie van het optreden van staten ter verwezenlijking van de andere doelstellingen. Als zodanig zet de volkenorganisatie zich in voor de schepping van een mens(w)aardige internationale orde.²⁸ Juristen bepleiten met het oog daarop dat staten een gedragscode voor humanitaire interventie aanvaarden.²⁹

De aandacht zou eerder dienen uit te gaan naar een gedragscode voor staten en volken ten aanzien van zelfbeschikking als beginsel van volkenrecht en als recht van de mens.³⁰ De strekking daarvan dient te zijn dat staten volken op hun grondgebied niet het recht mogen onthouden hun politieke status te bepalen en hun economische, sociale en culturele ontwikkeling na te streven. Volken mogen de territoriale integriteit of politieke eenheid van de staat waarin zij wonen niet ondermijnen, zolang die staat zich houdt aan eerstgenoemd verbod. Beide verboden omvatten:

- versterking van de sociaal-economische bescherming van individuen in het algemeen en van kwetsbare groepen in het bijzonder;
- bevordering van gelijkheid en bestrijding van discriminatie ten aanzien van minderheden;
- de plicht van staten en volken tot internationale samenwerking, vooral op economisch en technisch gebied;
- het recht op ontwikkeling van andere volken; en
- de beschikbaarheid van effectieve nationale en internationale procedures voor vreedzame beslechting van geschillen over zelfbeschikking tussen staten en volken over de handhaving van bovengenoemde verboden.

Een dergelijke inhoud biedt een goed uitgangspunt voor internationaal toezicht op de wijze waarop staten het recht op zelfbeschikking verwezenlijken en daarmee op het voorkomen van humanitaire catastrofes.

Internationaal toezicht

Buitenlandse of internationale inmenging ter bescherming van mensenrechten tegen massale schendingen door regeringen of afscheidingsbewegingen kan onder het huidige volkenrecht het gebruik van geweld noodzakelijk maken, mits er sprake is van een zo onmiddellijke dreiging, dat er geen ruimte is voor andere middelen en voor nader overleg. Het gaat dan om een internationale noodtoestand die officieel is afgekondigd door de VN of een regionale veiligheidsorganisatie. Verantwoording achteraf voor een onpartijdige instantie is noodzakelijk.

Staten die geen permanent lid zijn van de Veilig-

heidsraad houden krampachtig vast aan bescherming van hun soevereiniteit door het verbod voor andere staten en voor internationale organisaties te interveniëren in aangelegenheden die wezenlijk onder de nationale rechtsmacht vallen.³¹ Er is namelijk geen effectieve en objectieve regeling van geschillen tussen de Veiligheidsraad en lidstaten over de bevoegdheid van de Raad om geweld te gebruiken.

De permanente leden zijn daarentegen op hun beurt niet bereid de rechtmatigheid van hun individueel gebruik van geweld door het Internationaal Gerechtshof of een internationaal scheidsrecht te laten beoordelen. Een teken aan de wand is het streven van de door Joegoslavië gedagvaarde NAVO-leden om, onder aanvoering van de Verenigde Staten, Groot-Britannië en Frankrijk, aan de rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof te ontsnappen. Voorts ontbreekt een effectief en objectief internationaal toezicht op afscheidingsbewegingen. Ook hier nam een NGO het initiatief: de *Unrepresented Nations and Peoples Organization* (UNPO), die in Den Haag zetelt. Alleen volken die hun recht op zelfbeschikking langs vreedzame weg willen realiseren, mogen daarvan lid worden.³²

Het laatste politieke woord in een concrete situatie waarin de roep om humanitaire interventie klinkt, is aan het bevoegde internationale gezag: hetzij de VN in de vorm van een aanbeveling van de Algemene Vergadering of een bindende resolutie van de Veiligheidsraad, hetzij besluitvorming op basis van een regionaal akkoord. Het laatste juridische oordeel is in beide gevallen aan het Internationaal Gerechtshof in de vorm van een bindende uitspraak in een geschil tussen staten over de rechtmatigheid van humanitaire interventie – al dan niet op basis van een regionaal akkoord – of van een adviesaanvraag van VN-organen over hun bevoegdheden ten aanzien van het gebruik van geweld tegen staten.

Voorwaarden voor rechtmatigheid

Het geweldverbod is de hoeksteen van het huidige volkenrecht, dat de betrekkingen tussen staten beheerst. Dat moet vooral ook zo blijven. Militair geweld is geen probaat en aanvaardbaar middel voor bescherming van mensenrechten. Het kan dat wel zijn voor het herstel van de openbare orde in een noodtoestand. Buitenlandse of internationale inmenging kan ook dan echter alleen gepaard gaan met het gebruik van geweld indien er sprake is van een zo onmiddellijke dreiging, dat er geen ruimte is voor andere middelen en voor nader overleg. De rechtvaardiging van geweldgebruik schuilt in dat geval in de verdediging van het algemeen belang.³³

Humanitaire interventie is en blijft een noodgreep, die slechts onder zeer strikte voorwaarden rechtmatig

door staten kan worden toegepast. Deze voorwaarden zijn proportionaliteit, onpartijdigheid, effectiviteit en verantwoording achteraf voor een onpartijdige internationale instantie. Bovendien mag de humanitaire interventie nimmer zelf leiden tot een ernstige en massale schending van mensenrechten, ook en vooral niet bij wijze van sanctie tegen misdadig geachte regeringen of afscheidingsbewegingen, zeker wanneer het oordeel daarover alleen aan ondoorzichtige politieke besluitvorming wordt overgelaten.

De Verenigde Naties vormen géén wereldregering. Zij zullen hun kracht moeten blijven zoeken in het coördineren van de werkzaamheden van regionale organisaties, staten en volken inzake handhaving van internationale vrede en veiligheid. Het subsidiariteitsbeginsel – doorzichtige internationale besluitvorming op de juiste plaats in een democratische samenleving – dient daarbij ook voor humanitaire interventie in acht te worden genomen. ■

Noten

- 1 UVRM, art. 29(1).
- 2 Het NAVO Parlement is geen orgaan van de NAVO, maar een platform van de nationale parlementen van de (geassocieerde) lidstaten van de NAVO. Het telt 214 afgevaardigden uit de parlementen van de 19 lidstaten en 70 uit die van de 15 geassocieerde lidstaten. Het aantal vertegenwoordigers per (geassocieerd) lid varieert naar de grootte van de staat. De parlementen van de kleinste (geassocieerde) lidstaten mogen elk drie afgevaardigden aanwijzen, de grootste lidstaat – de Verenigde Staten – 36, en de grootste geassocieerde lidstaat – de Russische Federatie – 10.
- 3 Plenary Resolution van 15 november 1999 over 'NATO and Humanitarian Intervention'. Art. 2(4) VN-Handvest verbiedt lidstaten in hun internationale betrekkingen te dreigen met of over te gaan tot het gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of de politieke onafhankelijkheid van een staat. Uitzonderingen daarop zijn zelfverdediging (art. 51) en een mandaat van de Veiligheidsraad om op te treden tegen agressie (art. 42).
- 4 A/Res/377 (V) van 3 november 1950, – 'Uniting for Peace'-resolutie – paragraaf 1: '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 the peace or act of aggression, the use of armed force when necessary (...).'
- 5 Statement of the Extraordinary Ministerial Meeting of the NATO on 'The Situation in and around Kosovo', 12 april 1999. Zie ook M. McCwire, 'Why did we bomb Belgrade?', in: *International Affairs* 76, 1 (2000), blz. 12-17.
- 6 A/CONF/157/23 (12 juli 1993), Vienna Declaration and Programme of Action, par. 4.
- 7 Deze beginselen zijn in 1970 door de VN vastgelegd in de Declaration of Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (A/Res/2625 van 24 oktober 1970). De zeven beginselen betreffen het geweldverbod, de vreedzame regeling van geschillen tussen staten, het verbod tot inmenging in binnenlandse aangelegenheden, de plicht tot samenwerking, de gelijke rechten en zelfbeschikking van volken, de soevereine gelijkheid van staten, en de goede trouw bij de nakoming van verplichtingen.
- 8 UVRM, art. 29(1).
- 9 ESOCUL-Verdrag, artt. 2 en 4.
- 10 De Verenigde Staten zijn geen partij bij het ESOCUL Verdrag en hebben slechts een gering aantal verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie geratificeerd.
- 11 BUPO-Verdrag, art. 4. Enkele burgerrechten kunnen wel worden beperkt, ook buiten een noodtoestand, ter bescherming van de openbare veiligheid, de volksgezondheid, de goede zeden en de rechten en vrijheden van anderen. Zie artt. 12, 18, 21 en 22. Een dergelijke bepaling ontbreekt in het ESOCUL-Verdrag. Daarin staat immers de inspanning voorop en niet het resultaat.
- 12 Statuut voor het Internationaal Strafhof, art. 7.
- 13 Zie mijn afscheidsrede *Volkenrecht in zelfbeschikking*, Vrije Universiteit Amsterdam, 1997, blz. 12-15.
- 14 A/Res/2625 (XXV) van 24 oktober 1970, beginsel 5; Vienna Declaration and Programme of Action, par. 2.
- 15 Zie noot 3.
- 16 A/Res/2625 (XXV) van 24 oktober 1970, beginsel 1.
- 17 Zie echter U. Beyerlin, 'Humanitarian Intervention', in: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, deel 2 (1995), blz. 927. Zijns inziens beoogde de toevoeging 'tegen de territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid' niet het absolute karakter van het geweldverbod te verminderen, maar juist te versterken ten behoeve van kleinere staten. Zie ook A. Randelzhofer, 'Article 2(4)', in: Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: a Commentary*, 1994, blz. 117-118.
- 18 Beyerlin, a.w. noot 17, blz. 928-929; Randelzhofer, a.w. noot 17, blz. 124-126.
- 19 Het Hof kritiseerde de Verenigde Staten, omdat dit land tijdens de procedure voor het Hof, die het zelf had aangespannen, een militaire actie tegen Iran had ondernomen ter redding van de Amerikaanse gijzelaars in de Amerikaanse ambassade in Teheran. Het Hof vond dat dit ingrijpen, ongeacht het motief, het respect voor de rechtspraak in internationale betrekkingen ondermijnde.
- 20 R. Dolzer, 'Diplomatic Protection of Foreign Nationals', in: Bernhardt, a.w. noot 17, deel 1 (1992), blz. 1067.
- 21 Schending door een staat van een *obligatio erga omnes* – bijv. de verplichting om niet te martelen of om geen genocide te plegen – geeft andere staten een *actio popularis*. Zie R. Jennings en A. Watts, *Oppenheim's International Law* (9de druk, 1992), blz. 5.
- 22 Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States), Merits, Judgment, *I.C.J. Reports 1986*, blz. 134: 'The Court notes that Nicaragua is accused by the 1985 finding of the United States Congress of violating human rights. This particular point requires to be studied independently of the question of the existence of a "legal commitment"

by Nicaragua towards the Organization of American States to respect these rights; the absence of such a commitment would not mean that Nicaragua could with impunity violate human rights. However, where human rights are protected by international conventions, that protection takes the form of such arrangements for monitoring or ensuring respect for human rights as are provided for in the conventions themselves.'

23 K. Ginther, 'Article 4', in: Simma, a.w noot 17, blz 166.

24 Het Hof weigerde het Joegoslavisch verzoek de tien gedagvaarde NAVO-lidstaten op te dragen de bombardementen onmiddellijk te staken, maar verwierp ook het verzoek van deze staten Joegoslavië niet ontvankelijk te verklaren. Alleen ten aanzien van de Verenigde Staten en Spanje achtte het Hof zich niet bevoegd de zaak in behandeling te nemen bij gebrek aan rechtsmacht. Voor de overige lidstaten loopt het proces over de rechtsmacht van het Hof en de onrechtmatigheid van het gebruik van geweld nog steeds.

25 UVRM, art. 29; BUPO-Verdrag, artt. 4, 18, 19, 21, 22; ESOCUL-Verdrag, art. 4. Zie mijn *Mensenrechten mensenwerk*, 1996, blz. 120-129.

26 'Limitation and Derogation provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights', in: *Human Rights Quarterly*, 7(1), 1985; 'The Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', in: *Human Rights Quarterly*, 9(2), 1987; 1984 Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency (Paris Minimum Standards); International Law Association (ILA), *Report of the Sixty-First*

Conference, Parijs, 1984, blz. 1; Subrata Roy Chowdhury, *Rule of Law in a State of Emergency: The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*, 1989.

27 Het volkenrechtelijk verbod tot gebruik van agressief geweld richt zich niet tot volken en individuen, die immers te dien aanzien onderworpen zijn aan de rechtsmacht van staten, zij het dat ten aanzien van bepaalde geweldsdelicten – volkenmoord en marteling – staten hun rechtsmacht hebben uitgebreid tot buiten het eigen grondgebied, in afwachting van internationale vervolging en berechting.

28 VN-Handvest, artt. 1 en 55.

29 S.A. Garrett, *Doing Good and Doing Well: an Examination of Humanitarian Intervention*, 1999, blz. 55-58.

30 Zie mijn 'Justiciability of Self-determination: Palestine as Test Case', in: N. Sybesma-Knol en J. van Bellingen (red.), *Naar een nieuwe interpretatie van het recht op zelfbeschikking*, 1995, blz 207-217.

31 VN-Handvest, art. 2(7); A/Res/2625 (XXV), beginsel 3.

32 Covenant of the Unrepresented Nations and Peoples Organization, 11 februari 1991, artt. 5 en 9.

33 B. Simma, 'NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects', in: *European Journal of International Law*, 10, 1999, nr 1, par. 2.

Over de auteur

DR P.J.I.M. DE WAART is emeritus hoogleraar volkenrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Verschijnt in mei

Clingendael A-4 publikatie

NMD: De Amerikaanse Waterlinie

door Kees Homan en Bert Kreemers

Deze zomer - zo is de bedoeling - neemt de Amerikaanse president een beslissing over de invoering van een afweersysteem tegen ballistische raketten. Zo'n 'National Missile Defense' moet het Amerikaanse grondgebied beschermen tegen druk en chantage door 'schurkenstaten', zoals Noord-Korea.

Hoe ziet zo'n verdedigingssysteem er uit en is de dreiging wel reëel? Wat betekent de invoering voor de veiligheid van de bondgenoten in Europa en wat zijn de gevolgen voor de betrekkingen tussen het Westen en Rusland? Betekent de invoering het einde van het ABM-verdrag en dempt het de verwachtingen voor verdere stappen op wapenbeheersingsgebied?

De bondgenoten, waaronder Nederland, is gevraagd naar hun opvattingen. Kiest Nederland positie? Een gefundeerde stellingname is wenselijk. Deze publikatie beoogt daartoe een eerste aanzet te zijn.

Deze Clingendael A-4-publikatie is in de loop van mei beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 10,- op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'NMD'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel.: 070-3245383, tst. 340/360.

De oorlog over Kosovo en de leer van de humanitaire interventie

JOHN SWIFT

DE OORLOG IN KOSOVO WAS EEN CONFLICT dat fundamenteel verschilde van alle voorafgaande conflicten. Hij werd louter vanuit de lucht gevoerd door één partij, die geen enkel slachtoffer hoefde te betreuren. Het was oorlog op afstand, waarin vijftienhonderd piloten streden, met een doelwit dat op videovergaderingen werd vastgesteld. Het was een oorlog bevochten voor uitgesproken humanitaire doelstellingen tegen een soevereine staat die geen agressie had gepleegd buiten zijn internationaal erkende grenzen.

Hoewel de problemen rond Kosovo niet meer elke dag op de voorpagina's belanden, zijn ze niet opgelost en dat zal waarschijnlijk in de naaste toekomst ook niet gebeuren. Daarom, maar niet alleen om deze redenen, blijft de interventie van de NAVO controversieel. Dit opstel bespreekt enkele van de belangrijkste argumenten voor en tegen de NAVO-actie en in het bijzonder de rechtvaardiging of motivering van gewapende interventie in en uit naam van Kosovo op basis van humanitaire waarden. Mijn beschouwing omvat de volgende deelthema's:

- een beschrijving van wat volgens mij humanitaire interventie betekent: er is geen standaarddefinitie;
- de achtergrond van de ontwikkeling van de leer van de humanitaire interventie: deze omvat de steeds verdere verzwakking van de soevereiniteit van de staat; de groei van de mensenrechtenbeweging; en het einde van de Koude Oorlog;
- de wijze waarop de NAVO haar houding voor en tijdens de oorlog bepaalde, in het bijzonder wat betreft haar redenen de oorlog aan te gaan en haar tactische keuzen;
- wat de critici van de oorlog erover hebben gezegd en wanneer; het 'wanneer' is in dit geval bijzonder belangrijk, omdat de beschuldiging van wijsheid achteraf dodelijk is;
- de belangrijkste vragen die de zeven weken durende campagne opwerpt, namelijk:

Dient 'positieve vrede', namelijk de verwezenlijking van rechtvaardigheid, voorrang te krijgen boven 'negatieve vrede', d.w.z. de afwezigheid van gewapend conflict? Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van een kritische beschouwing van het NAVO-optreden in de Kosovo-oorlog.

- het juridisch probleem - was de oorlog rechtmatig en werd hij op wettige wijze gevoerd?
- het politiek probleem - wat waren de politieke doeleinden van de NAVO-lidstaten en werden deze doelen bereikt?
- het probleem van de doeltreffendheid en van de professionaliteit van de acties;
- de kwestie of ethiek nog iets met de zaak van doen had; en ten slotte
- of er nu een precedent is geschapen dat bij toekomstige vergelijkbare crises nagevolgd kan en moet worden;
 - en enkele persoonlijke kanttekeningen bij deze en soortgelijke kwesties en bij de mogelijke lessen die getrokken moeten worden uit het omgaan met humanitaire crises sinds het eind van de Koude Oorlog.

Humanitaire interventie – het dilemma

Het probleem waarmee de internationale gemeenschap eind maart 1999 werd geconfronteerd, na het vastlopen van de besprekingen in Rambouillet, was als volgt. Er was onweerlegbaar bewijs dat de overheid van de Voormalige Republiek Joegoslavië een leidende, stimulerende of op zijn minst gedogende rol speelde bij bloedbaden, grootschalige verdrijving en andere grove mensenrechtenschendingen in Kosovo. Deze schendingen vormden een humanitaire ramp en ze dreigden buurlanden, in

het bijzonder Macedonië, Albanië en Bosnië/Hercegovina, te destabiliseren. Daarom was er sprake van een bedreiging van de regionale vrede en stabiliteit. De vraag rees, met op de achtergrond deze geweldige, door mensen teweeggebrachte tragedie en het voortduren van de lijdzaamheid van de Veiligheidsraad vanwege de weigering van Rusland en China enige interventie van betekenis door de internationale gemeenschap toe te staan, of men dit met de armen over elkaar kon blijven aanzien en de bloedbaden en verjaging kon laten voortduren.

In de woorden van professor Cassese: is het in een situatie waar gruwelen zo'n grote vorm aannemen, dat ze het wereldgeweten schokken en metterdaad de internationale stabiliteit in gevaar brengen, het geval dat 'gewelddadige bescherming van mensenrechten zwaarder zou kunnen moeten wegen dan de noodzaak wrijvingen en gewapende geschillen te vermijden? Dient "positieve vrede", ofwel de verwezenlijking van rechtvaardigheid, voorrang te krijgen boven "negatieve vrede", ofwel de afwezigheid van gewapend conflict?"¹

Michael Mandelbaum beschrijft de NAVO in het tijdperk na de Koude Oorlog als een organisatie die ernaar streeft een passende doctrine ingang te laten vinden die *militaire* operaties voor humanitaire doeleinden bestrijkt. In zijn visie: 'De vermeende leer van de "humanitaire interventie" had twee elementen: het gebruik van geweld uit naam van universele waarden in plaats van het engere nationaal belang waarvoor soevereine staten traditioneel hadden gevochten; en ter verdediging van deze waarden *militaire* interventie in de binnenlandse aangelegenheden van soevereine staten in plaats van louter verzet tegen grensoverschrijdende agressie, zoals in de Golfoorlog van 1991.'² Het punt dat ik in deze formuleringen wil benadrukken, is militair geweld als wezenlijk bestanddeel van deze variant van 'humanitaire interventie'.

Tegen eind maart 1999 bestond er een feitelijke botsing tussen twee vereisten: de wil tot handelen van de NAVO en de (on)mogelijkheid een consensus voor machtiging te bereiken binnen de Veiligheidsraad. Dit is géén rationalisering achteraf. Alle NAVO-mogendheden zouden er veel gelukkiger mee geweest zijn als ze de dekking hadden gehad van een machtigende VN-resolutie; nu zo'n legitimerend besluit uitbleef, was het probleem al dan niet tot actie over te gaan reëel en nijpend. En de precedënten van de jaren '90 zijn wel degelijk van belang. Zoals Kofi Annan op 20 september de Algemene Vergadering voorhield:

'Degenen voor wie de grootste bedreiging voor de toekomst van de internationale orde bestaat uit het gebruik van geweld zonder mandaat van de Veiligheidsraad, zou men wel eens willen vragen, met verwijzing naar Rwanda: "Als er in die donkere dagen en uren die voorafgingen aan de genocide (van 1994), een

coalitie van staten gereed had gestaan om de Tutsi-bevolking te hulp te snellen, maar niet onmiddellijk daartoe zou zijn gemachtigd door de Veiligheidsraad, zou zo'n coalitie dan toegekeken hebben hoe de gruweldaden zich voordeden?"

'Degenen voor wie de Kosovo-actie een nieuw tijdperk aankondigt waarin staten en groepen staten militaire actie kunnen ondernemen, buiten de gevestigde mechanismen voor het afdwingen van internationaal recht om, zou men willen vragen: "Is er geen gevaar dat zulke acties het onvolmaakte maar veerkrachtige veiligheidsstelsel ondermijnen dat na de Tweede Wereldoorlog in het leven werd geroepen, en dat ze een gevaarlijk precedent vormen voor toekomstige interventies zonder duidelijk beslissingscriterium wie zich op dit precedent zou mogen beroepen en in welke omstandigheden?" ' Dit zijn de elementen van het dilemma.³

Achtergrond

Humanitaire interventie als motief voor gezamenlijke internationale actie is niet uit de lucht komen vallen. In het laatste decennium van de 20ste eeuw is naar deze doctrine ter verdediging of veroordeling verwezen in verband met onder andere Somalië, West-Afrika, Haïti en Noord-Irak. Onder de voorlaatste VN-secretaris-generaal, Boutros-Ghali, werd het begrip *vredestichting* (*peace-making*) ter onderscheiding van *vredehandhaving* (*peace-keeping*) vaak aan de orde gesteld. Wat betreft het recent in zwang komen van humanitaire interventie kan men zich afvragen waarom dit *nu* moest gebeuren. Wat drijft in de huidige internationale situatie nu precies tot een dergelijk frequent beroep op die nieuwe doctrine? Drie redenen vallen ervoor aan te voeren.

In de eerste plaats is het ongetwijfeld zo dat de natie-staat, hoewel hij de fundamentele bouwsteen voor de wereldpolitiek blijft, in het bijzonder de laatste dertig jaar is verzwakt. A. Etzioni schreef al een generatie geleden dat de moderne staat in veel opzichten te groot en veraf is voor zijn kleine taken en te klein voor de grote opdrachten; zodoende ligt hij van twee kanten onder vuur, van binnen door een prikkel tot decentralisering en devolutie en van buiten door de krachten van regionale aaneensluiting en 'globalisering'. Het is tegenwoordig een cliché als men constateert dat nog maar heel weinig staten beschikken over een exclusief monopolie van besluitvorming op politiek of economisch terrein.

In de tweede plaats wordt de verzwakking van de macht van staten zowel rechtstreeks als indirect beïnvloed door de snelheid en stootkracht van technologische verandering. De staten moeten hun macht niet alleen met andere staten delen, maar ook met uitgebrei-

de en machtige transnationale ondernemingen; de omvang en snelheid van de reacties van de economische en financiële markten onttrekken zich grotendeels aan de controle door welke staat dan ook; zelfs als zij het zouden willen, dan nog is het op z'n minst de vraag of staten nog wel het vermogen hebben toezicht te houden op internet. De communicatie-revolutie heeft in gevestigde democratieën de opkomst vergemakkelijkt van goed geïnformeerde en invloedrijke organisaties en groeperingen in de sfeer van het maatschappelijk middenveld, die druk uitoefenen en met hun particuliere lijstjes van politieke prioriteiten regeringen bestoken en de politieke agenda vastleggen, aandachtspunten verleggen en het draagvlak voor overheidshandelen bepalen. In dit opzicht hebben lobby's en actiegroepen een groter aandeel in de macht en slinkt dat van regeringen navenant. Als beweerd wordt dat een noodtoestand pas een crisis wordt als CNN een en ander op het scherm brengt, is dat nog maar de helft van de verklaring; wat CNN tot aandacht verleidt is vaak Greenpeace, Artsen zonder Grenzen of de Hoge Commissaris van de VN voor Vluchtelingen, of het zijn de voorlichters van plaatselijke actiegroepen.

In de derde plaats is de nationale macht van staten dramatisch geslonken vanwege de toegenomen steun van de internationale gemeenschap, de media en machtige lobby's voor de stelling dat hoe een staat zijn eigen burgers behandelt niet langer een louter binnenlandse kwestie is. Het feitelijk gevolg van de ontwikkeling van het internationaal recht en zijn codificatie in een corpus van internationale grondrechten (de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de mensenrechtenconventies en de verklaring en het actieprogramma van de Weense wereldmensenrechtenconferentie van 1993) is geweest dat het gebied dat ooit alom werd geacht onder nationale soevereiniteit te vallen nu object is geworden van bemoeienis van buitenaf. Deze tendens is spectaculair versterkt sinds het einde van de Koude Oorlog. Volgens Kofi Annan 'sluit het Handvest een erkenning dat er rechten zijn die grenzen te boven gaan op geen enkele wijze uit'. Soevereiniteit (en daarmee haar natuurlijke metgezellen, de soevereine gelijkheid van staten en het uitbannen van interventie) is niet langer wat het geweest is.

Men kan zelfs verder gaan en een driedelige stellingponeren: mensenrechten zijn niet langer uitsluitend binnen staatsgrenzen van belang; verplichtingen tot het eerbiedigen van mensenrechten bestaan *erga omnes* en de verplichting tot verzet tegen de schending van die rechten is een element van dwingend internationaal recht (*ius cogens*); en daarom hebben alle staten niet alleen het recht maar kunnen zij ook de plicht hebben afzonderlijk en via collectieve actie dit recht te helpen afdwingen en deze schendingen te helpen tegengaan.

Uiteraard hebben niet alle staten deze positie bepa-

ling geaccepteerd. De standaardrespons van China op alle uitingen van bezorgdheid over mensenrechtenkwesties die in het buitenland worden geformuleerd, is dat zij bemoeienis met binnenlandse aangelegenheden zijn, en zodoende een inbreuk vormen op China's soevereiniteit. De instinctieve reactie van veel Amerikanen bij kritiek op het principe en de praktijk van de doodstraf in hun land is niet wezenlijk anders. Maar de waarden die de wereldgemeenschap besloten acht in mensenrechten en de tendens deze waarden vaker en krachtiger tot uitdrukking te brengen, zijn duidelijk. Zowel internationaal (de oprichting van het Joegoslavië-tribunaal, het akkoord tot instelling van een Internationaal Strafhof) als nationaal (bijvoorbeeld de erkenning van rechtsbevoegdheid door de Britse en Spaanse rechtbanken met betrekking tot ex-president Pinochet) wijzen politieke ontwikkelingen in dezelfde richting.

De niet-gouvernementele organisatie die het duidelijkst in verband wordt gebracht met de ontwikkeling van de leer van de humanitaire interventie is Médecins Sans Frontières (MSF), ofwel Artsen zonder Grenzen (AzG). Zij werd gesticht in 1971, mede op basis van ervaringen in Biafra aan het eind van de jaren '60. Toen een van de oprichters, Bernard Kouchner, vorig jaar juli toen hij de Franse minister van gezondheid was, werd benoemd als Hoge Vertegenwoordiger van de Verenigde Naties in Kosovo, gaf *The European Voice* de volgende schets:⁴

'Bernard Kouchner gelooft in interveniëren. De Hoge Vertegenwoordiger van de VN voor Kosovo is ervan overtuigd dat de internationale gemeenschap een zedelijke verplichting heeft om overwegingen van nationale soevereiniteit opzij te zetten en in de binnenlandse politiek tussenbeide te komen in gevallen waar regeringen hun eigen volk afslachten of onderdrukken. De geloofsbelijdenis van de vroegere Franse gezondheidsminister is gebaseerd op een begrip dat hij het *droit d'ingérence* [recht op inmenging] noemt, een kreet die men min of meer zou kunnen vertalen met "het recht op interventie": "Nationale soevereiniteit houdt niet het recht in het eigen volk af te slachten", beklemtoont hij.'

Het is geen toeval en staat niet los van wat ik al gezegd heb over technologie en de invloed van de media dat sommige critici van Kouchner zeggen dat hij een groot ego heeft en geobsedeerd is met zijn imago in de media. Zijn reactie op dit verwijt is, niet onredelijk, te benadrukken dat het om dingen gedaan te krijgen soms nodig is de zaak wat dramatisch te presenteren. Zijn persoonlijke inzet in Vietnam, Libanon, Cambodja, Guatemala, El Salvador, Honduras, Somalië en Bosnië, en die van AzG op een nog bredere schaal in de crisissituaties aan het eind van de kimmervolle twintigste eeuw, leggen getuigenis af van de vaardigheden

en inzet van de organisatie. Wat AzG van andere hulporganisaties onderscheidt, is dat zij openlijk verkondigt dat haar doel niet alleen de verzorging van slachtoffers van oorlogen en natuurrampen is, maar ook het optreden als getuige.

Een hoofdartikel in *Le Monde* over de beslissing van het gerechtshof in Londen, begin oktober 1999, de uitlevering van Pinochet aan Spanje toe te staan behandelde scherpzinnig de positieve en negatieve aspecten van de fase die in de internationale rechtspraktijk is bereikt als het gaat om de globale balans tussen interventie en straffeloosheid. Na de constatering dat het recht had gezegevierd, ondanks alle uitstel en gebreken, merkte het vervolgens op dat een precedent was geschapen: 'Geen enkele dictator of tiran kan zich nu, om aan berechting te ontkomen, op straffeloosheid beroepen door nationale soevereiniteit in het geding te brengen. Zonder te wachten op het Internationaal Strafhof kunnen rechtbanken van andere landen politieke leiders berechten – of ze nu nog in functie zijn of hun ambt vaarwel gezegd hebben – die zich binnen hun rechtsgebied bevinden, op basis van internationale conventies of nationale wetgeving.' Maar het hoofdartikel stelde ook dat een interventie waarschijnlijker was naarmate de 'overtredende' staat zwakker was; ofwel, de Grote Mogendheden kunnen in de praktijk een uitzondering bedingen. De slotsom luidde:

'De criteria voor interventie zijn niet louter zedelijk van aard. Internationale machtspolitiek speelt een grote rol in de formulering van dergelijke maatstaven en nog meer bij hun toepassing. Enerzijds weigeren de Grote Mogendheden, met inbegrip van degene met onberispelijke democratische geloofsbrieven, zichzelf aan een hogere wet te onderwerpen; anderzijds vrezen jongere staten de bedompte neokoloniale lucht van humanitaire interventie. Tussen deze twee ongewisheden komen recht en wet maar langzaam vooruit.'⁵

De argumenten van de NAVO

Wat was de rechtvaardiging en uitleg van westerse politieke leiders voor hun acties vóór en tijdens de 78 dagen durende bombardementscampagne van eind maart tot 11 juni 1999? Korthedshalve heb ik één goede representatieve verklaring geselecteerd en min of meer gedetailleerd geanalyseerd. Zij brengt naar mijn idee goed over wat over het algemeen gedeelde uitgangspunten waren in de NAVO-staten; maar accentverschillen en uiteenlopende perspectieven bij de diverse leiders; veranderende visies in het licht van een zich ontwikkelende situatie; en in de allereerste plaats politieke, zich van dag tot dag voordoende korte-termijnreacties op de gebeurtenissen en op uitgeoefende druk, ze speelden allemaal een tot verschillen aanleiding gevende rol. Ik merk op dat van mijn vijf in de

aanhef van dit opstel gestelde kernvragen er ten minste twee tijdens de campagne niet in het openbaar werden aangeroerd – de veronderstellingen waarmee men werkte waren dat wat er gedaan werd wettig en gerechtvaardigd was, en dat het zo doeltreffend werd gedaan als de omstandigheden het toelieten.

De gewiekste verdediging van het NAVO-optreden werd gegeven door premier Tony Blair in Chicago op 22 april, een paar dagen vóór de Top van Washington.⁶ Ook al besprak hij niet alle kwesties die aan de orde waren, hij stelde de juiste vragen en behandelde de meest relevante problemen. Het deel van zijn toespraak dat Kosovo betrof, kan als volgt worden samengevat.

– Hij begon met te verklaren dat het militair optreden van de NAVO gerechtvaardigd was door de 'betrappende gezichten van de honderdduizenden vluchtelingen, hun hartverscheurende verhalen over wreedheid en het ongewis lot van degenen die waren achtergelaten'. Zijn fundamentele rechtvaardiging luidde: 'Dit is een rechtvaardige oorlog, gebaseerd niet op enige territoriale ambitie maar op waarden. Wij kunnen het kwaad van etnische schoonmaak niet laten passeren. We moeten niet rusten voordat dit [kwaad] is gekeerd.'

– Hij ging verder met het beschrijven van vijf doeleinden van het Bondgenootschap waarover niet te onderhandelen viel en die president Milošević zou dienen te aanvaarden: een controleerbare beëindiging van alle gevechtshandelingen en het doden; de terugtrekking van Servische militaire, politie- en paramilitaire troepen uit Kosovo; de ontplooiing van een internationale militaire macht; de terugkeer van alle vluchtelingen; en onbelemmerde toegang voor humanitaire hulp.

– Volgens Blair moest het optreden van de NAVO gezien worden in het kader van het nieuwe internationalisme. Globalisering was geen louter economisch verschijnsel; het was ook een politiek en veiligheidsfenomeen. Armoede in het Caribisch gebied is verbonden met drugs op straat in Washington en Londen. Een conflict in de Balkan betekende meer vluchtelingen in Duitsland en Chicago. Wereldproblemen kunnen alleen door internationale samenwerking worden aangepakt. 'Wij kunnen niet met onze rug gaan staan naar conflicten en naar de schending van mensenrechten binnen andere landen, indien we onze veiligheid permanent willen verzekeren.'

– Na zijn argumenten te hebben opgebouwd uit een nogal subtiel melange van wederzijds eigenbelang en zedelijke doeleinden bij de verdediging van gemeenschappelijke waarden, ging de Britse premier verder met de confrontatie van wat hij beschreef als 'het urgentste probleem van buitenlands beleid dat we meemaken – het onderscheiden

van omstandigheden waarin we actief betrokken dienen te raken bij conflicten van andere volken'. Hij waagde het een lijst van de belangrijkste criteria te formuleren:

'In de eerste plaats, zijn we zeker van onze zaak?

Oorlog is een onvolmaakt middel om humanitaire nood te lenigen; maar de gewapende macht is soms de enige methode om af te rekenen met dictators. In de tweede plaats, hebben we alle diplomatieke mogelijkheden uitgeput? In de derde plaats, zijn er op basis van een praktische beoordeling van de situatie militaire operaties die we op een zinnige en bezonnen manier kunnen ondernemen? In de vierde plaats, zijn we voorbereid op de lange duur? In het verleden spraken we te veel van strategieën om het veld te ruimen. En ten slotte, hebben we nationale belangen die meespelen? Het maakt wel degelijk wat uit dat de massale verdrijving van etnische Albanezen plaatsvindt in zo'n licht ontvlambaar deel van Europa.'

– Ten slotte zag premier Blair niet over het hoofd wat er na [de interventie] moest gebeuren, en waarvoor men onmiddellijk aan het werk moest gaan. Dit was niets minder dan een nieuw Marshall-plan voor Kosovo, Montenegro, Macedonië en Albanië, en ook voor Servië, indien het een democratie werd. Een nieuw kader was nodig voor de veiligheid van het gehele Balkangebied; dit hield o.m. hulp in aan het Oorlogsmisdadentribunaal met zijn werk van het voor het gerecht slepen van degenen die deze weerzinwekkende misdaden hebben gepleegd.

Dit is een krachtig en indrukwekkend pleidooi. Het verdient terechte waardering als waarachtige poging reële problemen het hoofd te bieden – waar geen simpele formules bestaan en alle keuzemogelijkheden ingewikkelde beoordelingen vergen en onvermijdelijke (en grotendeels onvoorspelbare) negatieve aspecten vertonen. Met alle respect, Blairs speech is echter ook een rationalisering een maand na het begin van de militaire campagne. Het is de moeite waard in herinnering te brengen dat de eerste kop op de omslag van de *Economist*, nadat het bombarderen was begonnen, luidde 'struikelend de oorlog in'.⁷ De hoofdrolspeler, 'de onmisbare natie', betrad het gevechtsterrein bepaald zonder goede politieke voorbereiding; de stemming over het Kosovo-beleid in het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden op 11 maart viel alleen dank zij het meestemmen van een vijfde van de Republikeinen goed uit voor de regering; de Senaat stemde op 23 maart met slechts 58 tegen 41 stemmen vóór steun aan de luchtaanvallen. Opiniepeilingen weerspiegelen een duidelijk verdeelde openbare mening over de luchtaanvallen met 46% vóór en 43% tegen, een duidelijke meerderheid voor bevestiging van Amerika's morele verplichtingen (58%) maar met slechts 42% van de ondervraagden ervan overtuigd dat het nationaal belang betrokkenheid

van de Verenigde Staten vergde. Zelfs de regering was verdeeld. Albright was sterk voor interventie, Cohen en zijn Pentagon twijfelden, Holbrooke was ongekend zwijgzaam en er zijn aanwijzingen dat Clinton pas in een heel laat stadium omging.

De redenen voor deze lauwe steun, in Europa zowel als in de Verenigde Staten, waren de dubbelzinnige, zelfs tegenstrijdige ontwikkelingen sinds oktober 1998 en in het bijzonder de verwarrende signalen van de finale onderhandelingen in Rambouillet. Deze betroffen telkens herhaalde dreigementen en uitstel, wat de geloofwaardigheid van de NAVO niet ten goede kwam; de knipperlichtverhouding tussen de NAVO-landen en het Kosovo Bevrijdingsleger (KLA); de verwerping door zowel KLA als door Servië van het eerste Rambouillet-pakket op 23 februari 1999 en de poging een gemeenschappelijke basis met Rusland te vinden, niet alleen omdat het land een belangrijke invloed op Milošević zou kunnen hebben, maar ook omdat Ruslands neutraliteit onontbeerlijk was voor de verwerving van een redelijke mate van steun door de internationale gemeenschap. Dit alles droeg bij aan verwarring en gaf nauwelijks gelegenheid heldere en keiharde argumenten te gebruiken in de dagen die aan de eerste luchtaanvallen voorafgingen. Alleen de simplistische benadering van barones Thatcher kon het stellen met een argumentatie die kortweg luidde: 'Er bestaat helemaal geen humanitaire oorlog. De schuld ligt bij de boosdoeners, niet bij onze bommenwerpers.'

Wat Blair zei in Chicago werd tijdens en onmiddellijk na de oorlog van 78 dagen gedeeltelijk en minder overtuigend gezegd in alle hoofdsteden van het Bondgenootschap. Na de oorlog kondigde president Clinton, in een merkwaardige echo van Bush en zijn Nieuwe Wereldorde na de oorlog tegen Irak, de sindsdien 'Clintondoctrine' geheten leer af van de humanitair gemotiveerde interventie: 'Of je nu in Afrika, in Midden-Europa of ergens anders woont, indien iemand massale misdaden tegen onschuldige burgers beraamt, dient hij te weten dat wij tot het uiterste zullen gaan om dat te voorkomen.' Het is te vroeg om te kunnen zeggen of deze pittige uitspraak ook werkelijk beleid vertegenwoordigt; indien de benadering van Clinton méér dan een retorische stijlbloem blijkt, zullen pogingen haar consequent uit te voeren beslist stuiten op de unilateralistische meerderheid in het Congres, die weinig geduld heeft met buitenlands beleid als maatschappelijk werk (zoals ze dat zien), dat geen raakvlak heeft met nationale belangen

Vragen, twijfel en kritiek

Al een paar dagen na het begin van de oorlog werd een ronduit anti-NAVO-standpunt verwoord door Ingmar Carlson (ex-premier van Zweden) en Shridath Ramphal

(ex-secretaris-generaal van het Gemenebest).⁸ Zij formuleerden drie kanttekeningen:

- het VN-Handvest bepaalt dat behalve uit zelfverdediging geen enkele staat of groep van staten geweld mag gebruiken tegen een andere staat, behalve wanneer men daartoe gemachtigd is door de Verenigde Naties. Aangezien de NAVO-luchtaanvallen niet door de VN waren gemachtigd, en een dergelijk mandaat zelfs niet was nagestreefd, vormen zij agressie tegen een soevereine natie en treffen zij de suprematie van het internationaal recht in de kern. Omdat ze werden ondernomen door de militair machtigste landen ter wereld, is de schade onmetelijk groot;
- er is nu een precedent voor geschapen dat staten die onwettig handelen geen halt zal worden toegevoerd: andere toekomstige onwettige daden – bijvoorbeeld een Chinese invasie van Taiwan, een Amerikaans bombardement van Cuba of Spaanse overname van Gibraltar zouden met dezelfde motieven gerechtvaardigd kunnen worden; en
- beweringen van de NAVO dat men het VN-Handvest eerbiedigt, evenals de normen van het volkenrecht, en haar aanspraak op moreel gezag als hoedster van het internationalisme zijn in wezen valse voorwendsels gebleken: nood kan de wet niet breken.

Het artikel van Carlson en Ramphal werd op 1 april gepubliceerd. Vijf dagen later presenteerde Tony Judt eveneens in de *International Herald Tribune* een aantal overwegingen vanuit een historisch gezichtspunt.⁹ Hij begon met de opmerking dat democratieën er altijd moeite mee hadden dictators het hoofd te bieden. Dictators, en zeker de kleineren onder hen, gedragen zich niet rationeel; vrijheidslievende democratieën verwachten min of meer dat dergelijke dictators zich laten weerhouden door de kracht van de internationale of binnenlandse openbare mening, waarbij ze over het hoofd zien dat er in dictaturen die op rolletjes lopen helemaal geen openbare mening bestaat. Democratische leiders en hun kiezersvolk smachten naar vrede; slechts weinigen zijn bereid 'voor Danzig te sterven' (zoals ook de Franse ultra-rechtse politicus Marcel Déat in zijn berucht artikel van april 1939 suggereerde). Wat de officieel naar voren gebrachte doeleinden ook zijn, een ongenoemde eis van wezenlijk belang is de noodzaak een actie snel te beëindigen en met zo min mogelijk doodskisten aan het thuisfront.

In moderne oorlogsomstandigheden betekent dit bombarderen; maar een fundamentele les sinds de Tweede Wereldoorlog luidt juist dat je met bombarderen geen oorlogen wint. Judt stelt dat de bommenregens op Duitsland 'Hitler net zo min ten val brachten als de luchtaanvallen van de Luftwaffe Churchill verzwakten – of hem de volksgunst kostten.' En in het bij-

zonder bomaanvallen en raketten die door laser-apparatuur worden bestuurd, zijn buitengewoon ondoeltreffend als middel tegen schendingen van mensenrechten. Net als eerder in Cambodja en Rwanda was in Kosovo de etnische schoonmaak ambachtelijk werk, dat werd uitgevoerd door groepen die bewapend waren met messen, knuppels, pistolen en geweren of, waar nieuwe technologie werd ingezet, met mitrailleurs en vlammenwerpers. Om nu misdaden tegen de menselijkheid te voorkomen, zijn grondtroepen nodig, en dit betekent dat er doden zullen vallen. Judts slotsom is dat indien we dit niet kunnen toegeven, we de 'militaire moed missen die hoort bij onze zedelijke overtuiging'.

Op 19 april bleek een groot aantal van bovengenoemde punten weerklink te vinden bij het Britse [onafhankelijk] parlementslid [voormalig BBC-correspondent in Joegoslavië] Martin Bell in een debat in het Lagerhuis. Hij wees erop dat de bombardementscampagne de steun aan president Milošević absoluut niet had ondermijnd, maar integendeel als effect had gehad dat zich mensen bij hem aansloten die zijn bewind twee winters geleden nog bijna omver hadden geworpen. Intussen gingen moord, brand, verkrachting en plundering gewoon door; in de week vóór de oorlog waren 15.000 Kosovaren hun huis uitgevlucht; een week later bedroeg dat aantal 300.000. Bell voegde nieuwe punten toe. Het tot doelwit maken van bruggen, overheidsgebouwen in bebouwde omgeving en wegen die zowel door burgers als door militaire colonnes worden gebruikt, komt in de praktijk neer op het onder schot nemen van burgers. De verslaggeving was eenzijdig; de verslaggevers worden in de gelegenheid gesteld over het aanvallend geschut te rapporteren, maar ze zullen en kunnen in veel gevallen niet laten zien wat aan de andere kant gebeurt: de doden, verminkingen, het onherstelbaar aangedaan leed, waar oorlogvoering nu eenmaal op neerkomt. Bells conclusie komt in de buurt van die van Judt: 'Humanitaire interventie heeft haar prijs.'

Eind april veroordeelde Mary Robinson, de Hoge Commissaris van de VN voor de Mensenrechten, de misdaden die de Servische strijdkrachten hadden begaan, maar ook de bij de NAVO-bombardementen omgekomen burgers.¹⁰ Zij bepleitte terugkeer naar de onderhandelingstafel: 'Tenzij de diplomatie het pleit wint, zal Kosovo grondig van Albanezen worden gezuiverd, terwijl de Serven aan een eindeloos bombardement blijven blootgesteld.' Enkele dagen vóór haar uitspraak was de officiële Joegoslavische schatting al 500 gedode en 4.000 gewonde burgerslachtoffers vanwege de luchtaanvallen; op dezelfde dag van haar uitspraak werden nog eens tussen de 7.000 en 11.000 Kosovaren naar Albanië verdreven.

Voor zover het de NAVO-acties betrof zei ze in het

bijzonder: 'In deze situatie dienen degenen die de bombardementscampagne uitvoeren zich te houden aan het proportionaliteitsbeginsel. De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties mag beslist en zeker zeggenschap hebben in de vaststelling of een aanhoudend bombardement waarin degenen die bombarderen hun doelwit naar believen kiezen, te rijmen valt met het beginsel van rechtmatigheid onder het Handvest van de Verenigde Naties. Helaas maakt een conflict onschuldige mensen van alle partijen tot slachtoffer, Serven net zo goed als Kosovaren, evenals mensen van andere landsaard. Het is daarom des te meer van fundamenteel en urgent belang dat diplomatieke stappen richting vredestichting worden opgevoerd teneinde een vreedzame oplossing van de toestand te realiseren met respect voor mensenrechtelijke criteria.'

Deze kritische gezichtspunten, van Carlson, Ramphal, Judt, Bell en Robinson, zijn uiteraard niet meer dan een dwarsdoorsnede. Ze werden vele malen herhaald, tijdens en na de oorlog, met de nodige variaties, zowel door personen die altijd hun stem verheffen (aan Amerikaanse zijde bijv. een Chomsky, Galbraith, Pfaff) als vanuit sommige onverwachte bronnen. Dit kritisch perspectief is samengevat door Michael Mandelbaum.¹¹ Hij beschouwt de oorlog tegen Joegoslavië als een conflict dat zich kenmerkt door militair succes en politieke mislukking; zelfs rekening houdend met de gebruikelijke wisselvalligheden van het gevecht, concludeert hij dat alle belangrijke politieke gevolgen van de oorlog onbedoeld, onvoorzien en ongewenst waren. Mandelbaum maakt de volgende kanttekeningen:

- De NAVO heeft zelfs nooit een poging ondernomen consequent na te streven wat toch het officiële hoofddoel van de oorlog was, de bescherming van de Kosovaarse Albanezen. De cijfers zijn tekenend: 2.500 doden in de burgeroorlog in Kosovo vóór de NAVO-bombardementen, zo'n 10.000 volgens de eerste cijfers van de NAVO tijdens die 78 dagen; in het begin 230.000 Kosovaren die huis en haard hadden moeten verlaten; aan het eind 1,4 miljoen verdreven Kosovaren.
- Het politiek probleem dat ten grondslag lag aan het geschil was de botsing van twee beginselen. De Kosovaren vochten voor onafhankelijkheid gebaseerd op het recht van nationale zelfbeschikking, terwijl de Serven ervoor stredden Kosovo als deel van Joegoslavië te behouden in overeenstemming met het principe van de onschendbaarheid van bestaande grenzen. De NAVO gaf de voorkeur aan zelfstandigheid, niet aan onafhankelijkheid van Kosovo, en na haar militaire overwinning bleef de NAVO volhouden dat Kosovo een deel van Joegoslavië moest blijven. Na de oorlog te hebben gewonnen aanvaardde de NAVO aldus de voornaamste Servische

doelstelling en maakte die zelfs tot de hare.

– De eisen die in Rambouillet aan Servië waren gesteld, nadat het Kosovaars Bevrijdingsfront zijn instemming had betuigd, gingen in drie belangrijke opzichten verder dan de uiteindelijke vredesvoorwaarden. Ten eerste gaf de NAVO Servië toe dat de Verenigde Naties (met inbegrip dus van Rusland en zijn veto in de Veiligheidsraad) de hoogste gezagsdrager in de provincie zouden zijn; in de tweede plaats werd de verwijzing naar een referendum over de uiteindelijke status van het gebied geschrapt; en in de derde plaats kreeg het Bondgenootschap alleen onbelemmerde toegang in de opstandige provincie, en niet in heel Joegoslavië.

– Mandelbaum behandelt ook de rechtvaardiging achteraf van de oorlog – dat Milošević al heel lang van plan was geweest alle Albanezen uit Kosovo te zetten en dat doden en verdrijving op de feitelijk vertoonde schaal zich *überhaupt* zouden hebben voorgedaan. Maar zonder toegang tot de archieven, redeneert hij aannemelijk, is het onmogelijk erachter te komen wat Belgrado besloot over strategie of tactiek, of wanneer het dat deed; het blijft onduidelijk of de verdrijving van 1,4 miljoen Kosovaren een oorspronkelijk doel was, of een bijproduct van de maar al te gebruikelijke grove aanval op het Kosovaars Bevrijdingsleger en zijn potentiële aanhang, of een reactie op de luchtaanvallen van de NAVO. In Mandelbaums visie is een zekere scepsis over beweringen van de NAVO en over haar beoordeling van de algemene strategie en tactiek van Belgrado van oktober 1998 tot juni 1999 niet ongerechtvaardigd.

– En ten slotte behandelt Mandelbaum de neveneffecten van de campagne gemeten aan het nationaal belang van de betrokken landen. In dit opzicht ziet hij de gevolgen voor de betrekkingen met Rusland en China als absoluut negatief.

Kanttekeningen

Het gebruik van de term 'humanitaire interventie' waar bedoeld wordt 'gewapende interventie', geheel los van de waarden waarop men zich beroept om haar te rechtvaardigen, is etymologisch merkwaardig en valt alleen te verklaren in het kader van de eind 20ste-eeuwse politieke psychologie. Weliswaar houdt internationaal humanitair recht verband met de principes van humanitair gedrag in oorlogstijd zoals die zijn vastgelegd in de Conventies van Genève. Maar in een artikel dat oktober 1999 een halve eeuw Geneefse Conventies herdacht, drukte de voorzitter van het Internationale Comité van het Rode Kruis, Cornelio Sommaruga, zijn afkeer van de term uit.¹² Hij benadrukte dat het niet de taak is van humanitaire organisaties te beoordelen of een oorlog rechtvaardig of onrechtvaardig is; het is hun

plicht bescherming en hulp te geven aan bepaalde categorieën mensen die in de wet omschreven zijn: burgers, gevangenen, gewonden, en om lijden te verlichten en ervoor te zorgen dat rechten geëerbiedigd worden, met minimaal de stilzwijgende toestemming van alle bij een conflict betrokken partijen. Militaire actie humanitair noemen, ook al gebeurt dat met de best mogelijke bedoelingen, is in zijn ogen een vergissing en gevaarlijk voor humanitaire actie.

Met betrekking tot de juridische kwesties lijken de volkenrechtsgeleerden in meerderheid het oordeel te vellen dat de NAVO-interventie in Kosovo een schending van het vigerend internationaal recht vormde. In de woorden van professor Bruno Simma: 'Indien de Veiligheidsraad bepaalt dat schendingen op grote schaal van mensenrechten binnen een land een bedreiging van de vrede vormen en vervolgens oproept of machtigt tot een dwangactie om een eind aan deze schendingen te maken, is een "humanitaire interventie" met militaire middelen toelaatbaar. Bij ontstentenis van zo'n machtiging vormt militaire dwang die wordt gehanteerd om de getroffen staat te laten terugkeren tot een situatie van eerbiediging van mensenrechten, een inbreuk op artikel 2, lid 4 van het Handvest.'¹³

Zowel Cassese als – optimistischer – Michael J. Glennon erkent evenwel dat er in het internationaal recht nieuwe doctrines opkomen die het stap voor stap loslaten van de regels van het Handvest zouden kunnen betekenen door het toestaan van hantering van militaire tegenmaatregelen om te voorkomen dat staten grove schendingen van mensenrechten plegen; dit dan in gevallen waarin de Veiligheidsraad niet in staat is tot een adequate reactie.¹⁴ Benadrukt dient te worden dat deze inschatting gepaard gaat met een aantal belangrijk mitsen en maren en dat het nog lang kan duren vooraleer een nieuw rechtsstelsel erin slaagt universele of bijna universele goedkeuring te verwerven. Voor het zover is schept het zich ontwikkelend karakter van de interventieleer ruimte voor een algemene aanspraak dat er grijze gebieden bestaan en dat, zoals verwoord door de Ierse minister van buitenlandse zaken, David Andrews, in de Dail op 30 maart 1999, in bepaalde omstandigheden gewapende interventie zonder machtiging van de Veiligheidsraad juridisch te rechtvaardigen kan zijn.

Een gelijksoortige dubbelzinnigheid kleurt de discussie over de manier waarop de oorlog werd gevoerd. Een generatie geleden kon Curtis Le May nog eenvoudigweg zeggen: 'De kern van de oorlog is om zoveel mogelijk dodelijke slachtoffers bij de vijand te maken. Als je er genoeg gemaakt hebt, zal hij ophouden met vechten.' Dat is in het algemeen en zeker wat betreft het gebrek aan onderscheid tussen een vijandelijke bevolking en haar strijdkrachten die de formule suggereert, niet langer een aanvaardbare visie. Dat men naast

het opblazen van tanks en militaire opslagplaatsen ook bruggen bombardeert (om militair verkeer te belemmeren) en olieraffinaderijen (die onder andere brandstof voor militair gebruik leveren), mag nog stroken met het oorlogsrecht; bombarderen met het doel de meeste Serven af te snijden van elektriciteitsvoorziening, sigarettenfabrieken te vernietigen, televisiestations en politieke hoofdkantoren, is een dubieuzere zaak.¹⁵

In de loop van de eerste week van de oorlog werden in de NAVO-hoofdsteden uiteenlopende politieke doelen aangeroepen als drijfveer en rechtvaardiging van de onderneming. Deze omvatten de noodzaak een eind te maken aan het voortduren van de humanitaire ramp in Kosovo; de wens Servië de voorwaarden op te leggen waarover de andere partijen in Rambouillet het eens waren; de ontregeling of vernietiging van het Joegoslavisch militair apparaat; de verzwakking van de machtspositie van Milošević; en de proliferatie van het conflict buiten Kosovo een halt toeroepen. In korte tijd ontstond er een consensus waarbij het accent, bijna met weglating van alle andere motieven, op het humanitair aspect kwam te liggen. Dit gebeurde niet zozeer ter verhulling van geheime drijfveren, maar om belangrijke verschillen van mening tussen de NAVO-lidstaten over doeleinden en strategie aan het zicht te onttrekken.

Vele verdere heimelijke motieven zijn de NAVO toegedicht en niet alleen door Servië. De enige onuitgesproken en indirecte motivatie die mij overtuigend lijkt, is de kwestie van de geloofwaardigheid van de NAVO. Maria Todorova heeft erop gewezen dat 'geloofwaardigheid' een geliefd woord werd in de terminologie van de NAVO en Amerika tijdens de oorlog in Bosnië. 'Struikelend de oorlog ingaan' was niet zozeer gebaseerd op magere legitimering of gebrek aan militaire voorbereiding alswel op de indruk gewekt door de reeks loze dreigingen, niet gehaalde uiterste termijnen, verhaspelde argumenten en beoordelingsfouten, die voorafging aan het besluit dat Milošević met geweld een halt moest worden toegeroepen. Met slechts een beetje wijsheid achteraf vallen dan ook de volgende kritische kanttekeningen bij de militaire strategie van het Bondgenootschap te maken:

- Alom werd in maart en begin april aangenomen dat Milošević snel zou buigen voor overweldigende militaire superioriteit en NAVO-voorwaarden zou accepteren. Het lijkt erop dat sprake was van serieuze herooverweging en improviseren toen hij niet aan die verwachting voldeed.
- Het officiële taboe in alle omstandigheden op de inzet van grondtroepen was een fundamentele factor die de oorlog verlengde. Pas toen de mogelijke inzet van grondtroepen in het openbaar werd besproken, voornamelijk met steun van Blair, begon Milošević te weifelen.
- Terwijl het een geloofsartikel was dat de oorlog

gericht was tegen Milošević en zijn regime en niet tegen het Servische volk, raakte deze doctrine steeds meer versleten naarmate de oorlog langer duurde en de actie-radius van de bombardementen werd uitgebreid.

– De propagandacampagne van de NAVO was niet subtiel en meer geconcentreerd op het thuisfront dan georiënteerd op het winnen van de propagandaslag op het strijdtoneel. Ik heb geen enkele aanwijzing gevonden voor doeltreffend gebruik van de periode tussen oktober 1998 en eind maart 1999 om de argumenten van de NAVO in Servië te laten weerklanken, bijvoorbeeld door radio-uitzendingen vanuit het buitenland.

– Het beleid van doelwitkeuze was en blijft omstrede, zowel binnen de militaire commandostructuur als wat betreft het evenwicht tussen militaire en politieke middelen. Het lijkt erop dat politieke prioriteiten niet veel gewicht in de schaal hebben gelegd; het bombarderen van televisiestations of het nalaten van het maken van onderscheid tussen doelen in Servië en doelen in Montenegro zijn wellicht ernstige politieke fouten geweest.

– Vergissingen zijn in een oorlog onvermijdelijk en aan bijv. het bombarderen van de Chinese ambassade moet beleidsmatig niet te zwaar worden getild. Maar het gebruik van verouderde kaarten en het achterwege laten van enige systematische controle van de eigen informatie in het licht van internationaal beschikbare gegevens over de geografie van Belgrado geven een nuttig doorkijkje op de werkelijkheid van de wereld van de spionage en de waarschijnlijke praktische waarde van de bijdrage die inlichtingendiensten leveren.

In mijn ogen gaat het bij dit alles om belangrijke *ethische principes*.¹⁶ Die betreffen niet het beeld van onrechtmatigheid van de interventie of militaire blunders, maar de kloof tussen doelstellingen, vermogen en methode van de NAVO. Gedurende de elf weken van de oorlog werden metterdaad weinig rechtstreekse en doeltreffende pogingen in het werk gesteld om de gruwelen ter plekke in Kosovo een halt toe te roepen. Bombardementen van 5.000 meter hoogte konden dat niet bewerkstelligen, zoals snel duidelijk werd. Het vermogen een grondoorlog te voeren bestond; hoewel de terreinomstandigheden lastig zijn, beslaan Servië en Kosovo samen slechts een oppervlakte die een derde groter is dan die van Ierland. Waar dit op neerkomt is dat zedelijk handelen zich niet alléén op goede bedoelingen kan baseren wanneer het vermogen aanwezig is om die goede bedoelingen ook doeltreffend te maken. Ik teken eenvoudig aan dat ongeveer zesduizend gedode Kosovaren en bijna een miljoen van huis en haard verdreven in omstandigheden van onuitsprekelijke

wreedheid – *na het begin van de oorlog* – niet iets is om trots op te zijn wanneer men die getallen afzet tegen nul, komma nul slachtoffers aan NAVO-zijde.

In *internationaal-rechtelijk* opzicht kan het precedent van de oorlog in Kosovo niet gemakkelijk worden nagevolgd als het gaat om toekomstige gelijksoortige crises. Het gunstigste juridisch standpunt wordt ingenomen door een Nederlands rechtsgeleerde die sympathie uitsprak voor de NAVO-actie, maar er lastig een rechtsbasis voor kon vinden.¹⁷ En Simma meent dat zelfs indien er tussen de NAVO-actie en internationaal-rechtelijke legitimering maar een minieme discrepantie is, parallelle benaderingen geen regulier element van toekomstige strategische programma's dienen te worden, aangezien ze het universeel systeem van collectieve veiligheid ondermijnen. Het VN-Handvest is niet zomaar een verdrag, maar de grondslag voor de constitutionele orde van de internationale betrekkingen; het primaat van juridische verplichtingen die voortvloeien uit het Handvest mag niet ontdoken worden. De geest van de zichzelf machtigende NAVO mag niet uit de fles worden gelaten.¹⁸

Om bovengenoemde redenen geloof ik ook dat de NAVO-actie in Kosovo een slecht *politiek* precedent is. De politieke prestaties van de Veiligheidsraad in de reeks crises van Rwanda (1994) tot Timor (1999) zijn zwak geweest. Mooie woorden gingen niet gepaard met tijdige en weloverwogen actie; spijtbetuigingen wanneer het onheil is geschied, zoals met betrekking tot Srebrenica en Rwanda, zetten weinig zoden aan de dijk als het patroon van interventies die betaald worden met het bloed van degenen in wier naam de actie wordt ondernomen, gehandhaafd blijft. Wat de moeilijkheden ook mogen zijn, en die zijn inderdaad groot, de VN dienen tot een besluit te komen over mogelijke preventieve strategieën *voor* in plaats van *na* het begin van de verwachte vijandelijke actie. Aarzelende en trage interventies, die lamgelegd worden door de wens slachtoffers onder de interveniërende strijdkrachten te voorkomen, waar men geplaagd wordt door goede bedoelingen en spookbeelden van historisch schuldbesef, kunnen van kwaad tot erger leiden. Ik opper daarom drie praktische conclusies:

– De hantering van militair geweld door staten die pretenderen in het gemeenschappelijk belang of in naam van de internationale gemeenschap te handelen, weerspiegelt in de allereerste plaats de mislukking van diplomatie en politiek. Oorlogsomstandigheden vormen de slechtst denkbare context voor het streven naar verdediging van universele mensenrechten.

– De doeltreffendheid van toekomstige internationale actie moet op bescheiden in plaats van overdreven wijze worden bemeaten. Kosovo en Oost-Timor, om de meest recente gevallen te noemen, waren beslist

geen totale mislukkingen; maar het benadrukken van louter hun succesvol aspect vormt een gevaarlijke simplificatie. De te rechtvaardigen aandrang dat 'er iets moet gebeuren' mag de getroffen bevolkingsgroepen niet aan een vergroot risico blootstellen of de internationale gemeenschap in de morele gevarenzone brengen.

– De ervaring met Kosovo heeft de noodzaak geaccentueerd niet langer te wachten met het beginnen van formele besprekingen over hervorming van de Veiligheidsraad. Zo'n discussie zou wel eens tien jaar in beslag kunnen nemen. Daarin moet ook ruimte zijn voor de overweging de toepassing van de bestaande vetorechten van permanente leden in te perken. ■

Noten

- Antonio Cassese, 'Ex Iniuria ius oritur', in: *European Journal of International Law*, jrg. 10 (1999) no. 1, juni 1999.
- Michael Mandelbaum, 'A perfect failure - NATO's war against Yugoslavia', in: *Foreign Affairs*, jrg. 78 (1999), no 5, september-oktober, 1999.
- Kofi Annan, 'Presentation of Annual Report to General Assembly', SG/SM/7136 GA 9596, 20 september 1999.
- 'Profile "Man of independent action"', in: *European Voice*, 28 juli 1999.
- 'L'ingérence contre l'impunité', hoofdartikel in *le Monde*, 11 oktober 1999.
- De tekst 'The Blair Doctrine' is te raadplegen op www.pbs.org/news-hour/bb/international/jan-june99/blair in oktober 1999.
- 'Stumbling into war', in *The Economist*, 27 maart 1999. In hetzelfde nr. ook 'United States - the Late March on Kosovo'.
- International Herald Tribune*, opiniepagina, 1 april 1999.
- Idem*, 6 april 1999.
- Artikelen in de *Irish Times*, 1 mei 1999.
- Michael Mandelbaum, a.w. (zie noot 2).
- International Herald Tribune*, 25 oktober 1999, blz. 13.
- Bruno Simma in *European Journal of International Law*, jrg. 10 no 1, juni 1999.
- Michael J. Glennon, 'The new interventionism, the search for a just international law', in: *Foreign Affairs*, jrg. 78 (1999) no 3, mei-juni.
- Zie bijv. het artikel van Jonathan Miller in de *International Herald Tribune*, 13 mei 1999.
- De morele dubbelzinnigheden waar het hier om gaat, zijn in welgekozen bewoordingen geformuleerd door William Pfaff in de *International Herald Tribune* van 13 mei 1999.
- A. de Hoogh (Groningen) geciteerd in 'Experts in international law question legal basis for NATO bombs', in *de Volkskrant*, 20 april 1999 (vertaling in *Media Monitor* op 22 april 1999).
- Bruno Simma, a.w. (zie noot 13).

Over de auteur

JOHN SWIFT is ambassadeur van Ierland in Den Haag. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel. Vertaling van dit exclusief voor de *Internationale Spectator* geschreven essay uit het Engels door Gerard J. Telkamp.

Deze rubriek bevat beknopte aankondigingen van bijeenkomsten op het terrein van de internationale betrekkingen die een openbaar karakter hebben. Kopij, bij voorkeur in voorbereekte vorm, kan uiterlijk de vijfde dag van de maand voorafgaande aan de maand van verschijning van beoogd nummer van de *Internationale Spectator* worden ingeleverd bij mevr. S. van Ankeren, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, fax. 070-3282002; tel. 070-3245384.

Agenda

<p>Activiteit De Uitbreiding van de Europese Unie (conferentie m.m.v. o.a. dr W.F. van Eekelen, prof. dr P. Vellinga, de ambassadeur van Roemenië dr Mihnea Motoc en Nederlandse leden van het Europees Parlement) Provinciehuis Flevoland, Lelystad gratis 12 mei (09.30-16.30 u.) Aanmelding Mw L. Mugge (Voorlichtingsbureau Europees Parlement, Den Haag), tel. 070-3624941; fax 070-3647001</p>	<p>Reorganisatieprocessen binnen de gemeente, bewonersparticipatie en de visies op de toekomstige stad: ontwikkelingen in Zuid-Afrika (informatiebijeenkomst) Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Van Royenzaal, Nassaulaan 12, Den Haag Habitat Platform Zuid-Afrika gratis (12 mei (12.00-17.00 u.) Hans Buis (tel. 070-3738675) of Barbera Dordregter (tel. 070-3738375)0</p>
<p>EC Environmental law for the new millennium (internationale conferentie) Katholieke Universiteit Nijmegen The Pallas Consortium 1395 euro (incl. diner 12 mei) 12-13 mei tel. 024-3613090; fax: 024-3615838</p>	<p>Activiteit Asylum, Immigration and Schengen incorporated: an Assessment following the Entry into Force of the Amsterdam Treaty (colloquium) European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht Plaats EIPA Kosten 595 euro Datum 22-23 juni Aanmelding tel. 043-3296320; fax. 043-3296296</p>
<p>Activiteit WTO: Linking with Development (internationale conferentie van de Zuid-Noord Federatie over de ontwikkelingsperspectieven van de WTO) West Indisch huis, Amsterdam Plaats Stichting WEMOS Kosten gratis Datum 25 mei Aanmelding tel. 020-4688388</p>	

Het verdriet van de kosmopoliet

HANS WERDMÖLDER

Michael Ignatieff en het debat over humanitaire interventie

NAJAAR 1999 PUBLICEEDE DE HISTORICUS en televisiemaker Michael Ignatieff een essay met de controversiële titel 'Whose Universal Values? The Crisis in Human Rights'.¹ Het is geschreven ter gelegenheid van de uitreiking van de Erasmusprijs aan de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, Mary Robinson. Ignatieff roemt de invloed van internationale verdragen, de prestaties van de strijdbare niet-gouvernementele mensenrechtenorganisaties en de totstandkoming van tribunalen die schenders van de mensenrechten bestraffen. Het begrip mensenrechten vindt men herhaaldelijk in de koppen van kranten en prijkt veelvuldig op de agenda's van politieke leiders. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, aanvankelijk gelanceerd als intentieverklaring, heeft zich ontwikkeld tot het belangrijkste geloofsartikel van een seculiere wereldreligie.

De verhoudingen in de wereld zijn sinds de val van de Muur ingrijpend gewijzigd. De roep om autonomie van etnische minderheden heeft geleid tot nieuwe staten, terwijl oude staatsverbanden als gevolg van etnische spanningen uiteen zijn gevallen. En overal waar staten uiteenvallen verschijnt een nieuw personage op het toneel, de kriegsheer. Volgens Ignatieff verkeren de rechten van de mens vijftig jaar na de Universele Verklaring in een *midlife crisis*.²

Tegelijkertijd merken machtswellustige potentaten dat zij niet langer ongemoeid op grote schaal misdaden tegen de menselijkheid kunnen plegen. Steeds vaker liggen schendingen van de mensenrechten ten grondslag aan internationale gewapende conflicten; en omgekeerd leiden etnische en religieuze spanningen vaak tot mensenrechtenschendingen.³ Geen enkele staat kan het zich echter nog permitteren een 'ijzeren gordijn' rond zijn bevolking te trekken; binnen de

Universalistische pretenties, gebaseerd op de Verklaring van de Rechten van de Mens, staan haaks op de nieuwe politieke realiteit van herlevend nationalisme. Deze tegenstelling wordt, mede aan de hand van de beschouwingen van de historicus en televisiemaker Michael Ignatieff, onder de loep genomen.

internationale gemeenschap wint het principe van 'humaniteit boven soevereiniteit' steeds meer terrein. Dat is een goede zaak, stelt Cees Flinterman, want de rechten van de mens gaan ons allen aan.⁴ Dit neemt niet weg dat we ons kritisch moeten blijven opstellen en beseffen dat humanitaire interventie met militaire middelen ook kan leiden tot onbedoelde en ongewenste effecten. De 78 dagen durende oorlog in Kosovo – was het wel een echte oorlog? – is geëindigd met een militair-technische overeenkomst, niet met een volledige overgave, wisseling van het regime, vernietiging van vijandelijk oorlogspotentieel en zeker geen blijvende vrede. De Servische onderzoeker Milinković meent dat de in zijn ogen twijfelachtige oorlog, gemeen aan de bestaande criteria van humanitaire interventie, een dubieus precedent schept in de overigens zeer wenselijke versterking van de doctrine van humanitaire interventie.⁵ Ignatieff vraagt zich af in hoeverre zoets verhevens als de mensenrechten wel met een oorlog valt te verdedigen.⁶

Meer in het algemeen kunnen we ons afvragen wanneer de binnenlandse onderdrukking door een staat het niveau bereikt waarop internationaal ingrijpen gerechtvaardigd is. Nog lastiger is de beslissing tot militair ingrijpen wanneer een soeverein land in een burgeroorlog is verwickeld en de schendingen

worden gepleegd door plaatselijke krijgsheren en hun milities. Consistentie over ingrijpen valt evenwel niet te bereiken. Dit heeft geresulteerd in militair ingrijpen in Irak, maar niet in Turkije; wel in Kosovo, maar niet in Rwanda of Tsjetsjenië. De politieke afweging om militair in te grijpen, roept ook nieuwe vragen op. Had de 'internationale gemeenschap' bijvoorbeeld kunnen voorzien dat de humanitaire interventie in Kosovo zou leiden tot hernieuwde etnische zuivering, ditmaal van de lokale Servische bevolking?⁸ En denkt de internationale gemeenschap nu werkelijk dat de oude situatie van in vrede en harmonie levende etnische groepen ooit kan worden hersteld? Hoe lang dient een internationale vredesmacht de orde te handhaven en bestaat niet het gevaar dat zij zelf deel gaat uitmaken van de nieuwe politieke constellatie? En wat kunnen we verwachten wanneer de internationale rugdekking van een vredesmacht wegvalt? Zullen oude rekeningen tussen etnische kemphanen alsnog worden vereffend? Heeft de cynicus gelijk wanneer hij opmerkt dat we ons geen illusies hoeven te maken en alsnog moeten berusten in de realiteit van de 'etnische zuivering'? Vragen waar niet zo gemakkelijk een antwoord op valt te geven, maar die wel dienen te worden gesteld alvorens de internationale gemeenschap zich begeeft op het glibberig pad van militaire humanitaire interventie.

Mede op basis van Ignatieffs kanttekeningen wil ik aandacht vragen voor de tegenstelling tussen de universalistische pretenties, gebaseerd op de Verklaring van de Rechten van de Mens, en de nieuwe politieke realiteit van herlevend nationalisme. In dit verband zal ik ook aandacht besteden aan de meest recente ervaringen met humanitaire interventie in Bosnië-Herzegovina en Kosovo.

Kritische kanttekeningen

De morele dilemma's en kritische kanttekeningen zijn mede het gevolg van de hernieuwde botsing van een aantal belangrijke internationale politiek-juridische beginselen, die na de Tweede Wereldoorlog het interstatelijk verkeer hebben geregeld. Het gaat om drie op zich zelf deels strijdige beginselen: het beginsel van *soevereiniteit*, dat bepaalt dat staten zich niet mogen inmengen in binnenlandse aangelegenheden van andere soevereine staten; het beginsel van *zelfbeschikking*, op grond waarvan volken het recht hebben in alle vrijheid een zelfstandige politieke status na te streven; en het beginsel van de *universaliteit van de rechten van de mens*, waarbij landen zich hebben verplicht tot naleving van een groot aantal politieke en burgerlijke rechten en enkele belangrijke sociaal-economische rechten.

De val van de Muur heeft geleid tot een andere

balans in de internationale machtsverhoudingen, wat natuurlijk ook gevolgen heeft voor de politieke afweging tussen strategische belangen en morele waarden. Het einde van de Koude Oorlog en het uiteenvallen van de Sovjetunie maakten bovendien etnische tegenstellingen die lange tijd volledig zijn genegeerd of ontkend, meer zichtbaar.

Ignatieffs publikaties over mondiale conflictharden geven een beeld van de kracht van herlevend nationalisme en nieuwe dilemma's waarmee de internationale gemeenschap wordt geconfronteerd.⁹ In het voetspoor van het Internationaal Comité van het Rode Kruis, VN-organisaties of aan de zijde van de Amerikaanse bemiddelaar en diplomaat Holbrooke zwerft hij van Rwanda naar Bosnië, van de *West Bank* naar Afghanistan of pendelt hij tussen Priština en Belgrado. Zo manifesteert Ignatieff zich als 'the intellectual on the spot'. Hij probeert gewone mensen die verscheurd worden door taalconflicten, etnische oorlogen en een geschiedenis vol bitterheid, een stem te geven. Tegelijkertijd heeft hij, opgegroeid als zoon van een ambassadeur, een scherp oog voor het diplomatieke spel achter de schermen. Bovendien legt hij een verbinding tussen dagelijkse ellende en meer algemene morele en filosofische noties. Een dergelijke benadering onderscheidt hem van vele bureaucraten en intellectuelen op het terrein van de rechten van de mens, die hun werk veelal in dienst van grote internationale organisaties verrichten. Hij volgt het hele politiek-juridische bouwwerk – sommigen noemen het zelfs een labyrint – van mensenrechtenverdragen, verplichte rapportage-procedures, aanbevelingen, landencommentaren en individuele klachten-procedures met kritische blik. Wat staten en politici beweren, komt lang niet altijd overeen met wat zij feitelijk doen of waaraan zij zich hebben verplicht. Van Staden noemt het de gapende kloof tussen 'het verklaarde beleid' en 'de feitelijke beleidsinspanningen'.¹⁰ Bovendien stelt Ignatieff vast dat de ernstigste schendingen van de mensenrechten plaatsvinden in gebieden zonder enig wetmatig gezag. Dit heeft onder meer tot gevolg dat staten waar die schendingen plaatsvinden, niet meer aanspreekbaar zijn.

Herontdekking van de bloedband

Na de val van de Muur dacht men even dat een tijdperk zou volgen waarin de liberale burgerlijke staat zou gloriëren. Het tegendeel is het geval. Op allerlei plaatsen en in zeer verschillende delen van de wereld zien we eerder herleving van nationalisme, waarbij de herontdekking van de bloedband centraal staat. Het verschijnsel is universeel en beperkt zich niet tot gebieden die jarenlang zijn gedomineerd door communistische repressie of militaire dictaturen.

Waar komt dit herlevend nationalisme uit voort? Om op deze vraag een bevredigend antwoord te geven, is het goed het gedachtengoed van de politiek-filosoof Isaiah Berlin, de intellectuele peetvader van Ignatieff, nader te beschouwen. Berlin, in Rusland geboren en evenals de familie van Ignatieff gevlucht voor het geweld van de Russische Revolutie, bezat de gave van het woord en de wijsheid van een joodse rabbi. De Russische dichter en emigré Joseph Brodsky typeerde Berlins taalgebruik als mengeling van westerse rationalisme en Slavische gepassioneerdeheid.¹¹ Berlin meende dat de waardigheid van de mens niet alleen afhankelijk is van rechten en vrijheden, maar ook van erkenning van eigen culturele identiteit en traditie. Mensen hebben behoefte aan een eigen taal, ze willen begrepen worden en een eigen gemeenschap vormen. Uit deze wezenlijke behoefte aan status en erkenning komt het streven naar autonomie voort. Dit streven kan zelfs zo sterk zijn, dat mensen de voorkeur geven aan onderdrukking door leden van de eigen gemeenschap boven een liberaal bestuur van een vreemde mogendheid. Berlin was dan ook kritisch ten aanzien van modieuze, kosmopolitische concepten als 'universele cultuur', 'wereldburger' of 'wereldregering'. Hij geloofde slechts in een minimale moraal. Binnen zo'n universeel gedeelde moraal staan negatieve en positieve principes centraal: bijv. dat mensen elkaar niet mogen afslachten, elkaar niet mogen martelen en dat zij vrij moeten zijn in het verkondigen van hun eigen mening. Kortom, menselijke waardigheid en respect. Tegelijkertijd moeten we beseffen dat waarden vaak met elkaar in strijd zijn, dat zij steeds moeten worden afgewogen en dat we soms moeten leren leven met de onverenigbaarheid van idealen. Vrijheid is een loffelijk streven, merkt Berlin op, maar de vrijheid van de snoek betekent wel de dood van de witvis.

Het herlevend nationalisme kan worden gezien als een herkenbare reactie op de zg. nieuwe wereldorde, waarvan de contouren nog wazig zijn. Het is de uitdrukking van een algemeen gevoelde behoefte aan eigenheid en nationale identiteit. Het treedt vooral op die plaatsen op, waar de gerechtvaardigde wens tot autonomie jarenlang is onderdrukt of genegeerd. Het nieuwe nationalisme, aldus Berlin en anderen, is niet zozeer een herleving van het oude, als wel de creatie van een nieuwe identiteit. In een aantal gevallen zal dit leiden tot de wens van een eigen staat of, in de meest extreme gevallen, tot etnische zuivering van de eigen natie.

Ignatieff neemt ons mee naar de ruïnes, de loopgraven en de *war rooms*. Hij vraagt zich af hoe het mogelijk is dat gewone mensen, voormalige bureaus of dorpsgenoten, opgezweept door extreem-nationalisme of religieus fanatisme, elkaar zijn gaan haten, elkaars

huizen in brand steken en elkaar uitmoorden. Hoe valt het te verklaren dat mensen die generaties lang vreedzaam naast elkaar hebben geleefd, voortaan door het leven gaan als gezworen vijanden? Aan het front legt Ignatieff aan enkele Servische soldaten de vraag voor waarom zij menen zoveel te verschillen van hun Kroatische vijanden. Een Servische reservist reageert: 'Zie je dit? Dat zijn Servische sigaretten. Daarginds, een paar honderd meter verderop, roken ze Kroatische sigaretten.' Na een poosje volgt een diepere verklaring: 'Kijk, het zit zo, die Kroaten, die denken dat ze beter zijn dan wij. Ze willen beschaafd zijn [...]'. Ten slotte volgt het definitieve antwoord: 'Ik zal je wat vertellen: wij zijn allemaal Balkanees uitschot.' De onthulling op drie niveaus (wij zijn heel verschillend; zij denken dat ze beter zijn; en we zijn in wezen hetzelfde) vormt voor Ignatieff aanleiding tot de verklaring van het 'narcisme van het kleine verschil'.¹²

Ignatieff veronderstelt dat zijn gesprekspartners twee bewustzijnsniveaus hebben, het persoonlijke en het politieke, die met elkaar wedijveren. De persoonlijke ervaring van de Servische reservist zegt hem dat hij in wezen niet veel verschilt van zijn Kroatische bureaus. De nationalistische mythe, daarentegen, meent dat ze compleet verschillende volkeren zijn, die niets met elkaar gemeen hebben. De Servische reservist mag misschien onzeker zijn over zijn eigen nationale identiteit, zijn innerlijke twijfel wordt verdoofd door racistische politieke propaganda. Als gevolg van de loop der gebeurtenissen voelt hij zich niet langer beschermd door een nationale overheid en hij is bang voor de toekomst. Na het uiteenvallen van de overkoepelende natie worden de etnische verschillen opgeklopt en vergroot. De Serviër in de nieuwe republiek Kroatië is niet langer een gewoon burger, maar is voortaan lid van een onderdrukte en gediscrimineerde minderheid. Dezelfde waarheid gaat op voor de Albanese in het door Serven gedomineerde Kosovo of voor de Kroaat in Bosnië. Op de vraag: 'wie zal mij beschermen?' geven zij allen hetzelfde antwoord: 'mijn eigen volk'. Onder dergelijke omstandigheden grijpen mensen terug op de bloedband.

De in wezen kleine verschillen tussen de etnische gemeenschappen worden door de nationalistische propaganda uitvergroot en omgesmeed tot haat en paranoia. De Serviër of Kroaat leeft bijgevolg in een gemeenschap van angst, die zich verenigt in haat ten opzichte van de andere gemeenschap van angst. Een uit de hand gelopen vete of uitgelokte moordpartij roept vervolgens reacties op van wraak en vergelding. Uiteindelijk zoekt het geweld zijn eigen weg. Zo werkt het mechanisme van nationalisme, narcisme en onverdraagzaamheid.

Burgerlijk versus etnisch nationalisme

De kerngedachte van het nationalisme, aldus de antropoloog Gellner, is dat de natie als etnisch-culturele gemeenschap dient samen te vallen met de politieke gemeenschap.¹³ Lange tijd was het in Nederland niet *bon ton* om op een constructieve manier over nationalisme te discussiëren. Daar is inmiddels een kentering in gekomen. De antropoloog Zwaan kent het begrip nationalisme verschillende kwalificaties toe, die aangeven hoe amorf en polyinterpretabel het in feite is.¹⁴ Nationalisme kan een middel zijn tot binding – *Existenzbegründet*, zoals de Duitsers het kernachtig formuleren. Nationalisme kan worden opgevoerd als *sentiment*, waarbij gerefereerd wordt aan gevoelens van verbondenheid, loyaliteit en solidariteit. Nationalisme kan ook omslaan in *ressentiment*, waarbij gevoelens van wrok, vijandschap en haat worden opgeroepen. Tot slot kan nationalisme ook dienen als instrument tot mobilisering en legitimering van het politiek gedachtegoed, waarbij allerlei schimmige sentimenten over de natie manifest worden gemaakt. In het laatste geval krijgt het nationalisme een meer reactionair en virulent karakter.

Zoals na de *Wende* in Midden- en Oost-Europa is gebleken, kan het nationalisme een belangrijk instrument zijn tot mobilisering, legitimering en positieve identificatie. Volgens de Balkan-kenner Glennie schiep het nationalisme aanvankelijk een gevoel van saamhorigheid en droeg het sterk bij tot de val van het communisme. Maar al snel verdween het revolutionaire en democratische elan achter een 'wolk van nationalistische intolerantie'.¹⁵

Om de vormen en gedaanten van nationalisme beter te kunnen begrijpen, wordt een onderscheid gemaakt tussen het zg. 'liberale' burgerlijk nationalisme en het meer 'romantische' etnisch nationalisme.¹⁶ Volgens het burgerlijk nationalisme zijn alle mensen, ongeacht ras, huidskleur, religie of taal, ingezetenen van een staat. Deze vorm van nationalisme wordt 'burgerlijk' genoemd, omdat de natie bestaat uit een gemeenschap van burgers met gelijke rechten en plichten, verenigd in een patriotistische verbondenheid.

Het etnisch nationalisme, daarentegen, baseert zich op de idee dat het niet individuen zijn die de natie voortbrengen, maar dat het de nationale gemeenschap is die het individu definieert. De burgers beschikken als het ware over een collectieve ziel, die schuil gaat onder de individuele identiteit. Volgens de filosofen van de romantische variant van het nationalisme hebben mensen een diep gewortelde behoefte aan een nationale gemeenschap, gebaseerd op historische verbondenheid, religie en taal. Daaruit spreekt hun wederzijdse verbondenheid. Het onderscheid tussen deze twee opvattingen van nationaliteit vindt zijn

weerslag in de twee ideologische kampen: *kosmopolieten* versus *nationalisten*.¹⁷

Kosmopolieten nemen de politieke grondslag van het burgerlijk nationalisme als vanzelfsprekend aan. Kosmopolieten, meestal hoog opgeleid en geworteld in een grootstedelijke cultuur, leven in een wereldgemeenschap. Deze *avant-garde* van professionals bereist de hele wereld, luistert bij voorkeur naar *BBC World Service*, heeft een laptop en mobiele telefoon en beschouwt zich als schakel tussen nationale en wereldburgerlijke cultuur. Kosmopolieten zien het nut van de natie, aldus de socioloog De Swaan, als een perron op de wereld, waar je naar eigen wens kunt op- en afstappen.¹⁸ Gewend zich te bewegen in een mondiale cultuur, is men geneigd neer te kijken op mensen die nog verkeren in de begrensde ruimte van de regionale cultuur.¹⁹ Kosmopolieten beschouwen de denkbeelden van het etnisch nationalisme als ouderwets, primitief en sentimenteel. En daar waar het nationalisme opdoemt, waarschuwt men, vaak ook terecht, voor de negatieve consequenties van de wens tot 'culturele homogeniteit'. Niettemin kunnen we ook constateren dat westerse intellectuelen geleidelijk meer ontvankelijk raken voor de sterke, 'natuurlijke' gevoelens van het etnisch nationalisme.²⁰

Zelfs Ignatieff, kosmopoliet *avant la lettre*,²¹ blijkt niet geheel ongevoelig voor de kracht van het etnisch nationalisme. Op zijn reizen door de nieuwe republieken van de Kaukasus raakte hij diep onder de indruk van een kerkdienst in de westelijke Oekraïne. Hij schrijft: 'Standing among men and women who do not hide the intensity of their feelings, it becomes clear what nationalism really is: the dream that a whole nation could be like a congregation; singing the same hymns, listening to the same gospel, sharing the same emotions, linked not only to each other, but to the dead buried beneath their feet.' Terugkijkend op het eigen verleden, merkt hij op: 'Looking back, I see that time in the crypt [waar zijn overgrootvader lag begraven] as a moment when I began to change, when some element of respect for the national project began to creep into my feelings, when I understood why land and graves matter and why the nations matter which protect both.'²²

Het behoeft geen betoog dat aan het nationalisme ook grote gevaren zijn verbonden. Onder het bewind van de nationaal-socialisten hebben we kunnen zien wat er kan gebeuren wanneer een natie ten prooi valt aan een ongecontroleerde *Volksgeist*. Onderdanen worden beroofd van hun individuele bestaan en minderheden worden derde-rangsburgers. De Holocaust heeft geleerd dat burgers moeten kunnen beschikken over politieke en burgerlijke rechten en dat het wakend oog van de internationale gemeenschap noodzakelijk is. Op grond van deze en meer recente

ervaringen menen vele weldenkenden dat het beter is de geest van het nationalisme in de fles te houden.

Het gevaar ligt echter niet in het nationalisme *an sich*, maar in het mechanisme van insluiting en vooral van uitsluiting. Elke burger heeft behoefte aan de beschermende koepel van de staat, terwijl de staat ook uitdrukking dient te zijn van een culturele en historische verwantschap. Het probleem is wanneer die politieke koepel wegvalt en de staat niet meer alle onderdanen van de natie beschermt. Burgers worden dan angstig en voelen zich overgeleverd aan de waan van de dag. Gevolg van deze angst is dat mensen zich terugtrekken op het erfgoed, de familie en de eigen etnische groep. Mensen kunnen niet meer gewoon individu zijn, maar zien zich genoodzaakt zich te beschouwen als Kroaat of Serviër, protestant of katholiek, Canadees of Québécois.

Verscheurd door idealen van etnisch nationalisme

Het etnisch nationalisme, zoveel is wel duidelijk, is een modern verschijnsel. Zijn opleving en het daarbij passend geweld waren de belangrijkste oorzaak van de burgeroorlog in Joegoslavië. Lange tijd hebben westerse diplomaten en vredestichters het etnisch nationalisme niet willen begrijpen. Ze gingen ervan uit dat Serven, Kroaten en Bosnische moslims zelfstandige etnische groepen waren, terwijl het in feite ging om individuen die heen en weer werden geslingerd in hun loyaliteit. Ze werden gemanipuleerd door voormalige communisten en nationalist met maar één doel voor ogen: een etnisch homogene staat. Tegelijkertijd meenden de kosmopolieten, zoals Hans van den Broek en anderen, dat het geweld zou stoppen als het openlijk zou worden veroordeeld.

Inmiddels is de internationale gemeenschap door schade en schande wijzer geworden en begrijpt men dat het etnisch geweld van bovenaf wordt geregisseerd. Aan de hand van de recente gebeurtenissen in Kosovo en in Bosnië-Herzegovina kunnen we constateren hoe de universalistische idealen van de kosmopolieten botsen met de particularistische praktijk van de nationalist.

Kenner van de Balkan hebben erop gewezen dat in dit deel van Europa heden en verleden door elkaar lopen in een brij van feiten, fantasieën en leugens. Verhalen, historische gebeurtenissen en mythen hebben duidelijk een politieke functie. Ze worden door politici gebruikt ter nationale identificatie, mobilisering en differentiatie. Zo werd op 28 juni 1989 in Kosovo, als 'bakermat van de Servische natie', de Slag op het Merelveld herdacht, waar de Serviërs in 1389 heldhaftig ten onder gingen tegen de Turken. Een miljoen Serviërs liet zich opzweepen door de woorden van Milošević, die de Groot-Servische gedachte nieuw

leven inblies.²³ De westers georiënteerde kosmopolieten haalden hun schouders op over de herdenking van een nederlaag van zes eeuwen geleden, maar Kosovo verloor in dat zelfde jaar zijn autonome status, die het sinds medio jaren '70 had genoten.

Sedert 1981 was Kosovo vrijwel dagelijks het toneel van onlusten tussen de Albanese meerderheid en de Servische minderheid, zonder dat de buitenwereld daar oog voor had. Beide gemeenschappen, die eeuwenlang vreedzaam naast elkaar hadden geleefd, trokken zich terug in hun eigen domein en vermeden elk contact.²⁴ Met het aan de macht komen van de Servische nationalist Milošević in 1987 escaleerde het geweld. Uiteindelijk verloor Kosovo op 28 maart 1989 zijn zelfstandige status, wat betekende dat het *de facto* bestuurd werd door de federale regering in Belgrado. Stap voor stap werd de samenleving geserbiseerd: de Albanese Kosovaren werden uit openbare functies verdreven en vervangen door Serviërs. De reactie van de Albanesen in Kosovo was, afgezien van af en toe opblaiend straatgeweld, de oprichting van een ondergrondse schaduw-republiek.²⁵

Pas in het najaar van 1996 kwam Kosovo op de agenda van de OVSE. De gematigde Kosovaren hadden de zaak niet meer in de hand. Enkele radicale Albanese onderhandelaars lieten de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de OVSE, Van der Stoep, weten géén behoefte te hebben aan zijn bemoeienis. In numerieke betekenis waren zij immers géén minderheid.²⁶ Na pogingen van de OVSE de partijen tot elkaar te brengen, liepen de spanningen steeds hoger op, mede door aanslagen van het UÇK en de daaropvolgende terreur van de Servische politie. Op 17 maart 1998 gaf Van der Stoep zijn mandaat terug. Er was immers sprake van een conflict, wat betekende dat het systeem van *early warning* en *early response* had gefaald. Na de mislukking van het 'oktober-akkoord' in 1998, de ontdekking van 45 vermoorde Albanesen bij het dorp Raçak (januari 1999) en het mislukte overleg in Rambouillet kwam het tot internationaal ingrijpen. Op 24 maart 1999 vielen de eerste bommen op Belgrado. Voor Milošević was dit het sein zijn al lang voorbereide plannen de hele Albanese bevolking het land uit te jagen, met geweld uit te voeren. De internationale gemeenschap reageerde geschokt en ontzet.

De combinatie van gerichte luchtacties van de NAVO op militaire en strategische doelen in Servië, Montenegro en Kosovo, de Amerikaanse diplomatieke acties in de richting van Rusland, de druk van de binnenlandse oppositie in Servië en wellicht ook de toenemende dreiging van NAVO-grondtroepen hebben Milošević c.s. uiteindelijk doen wankelen.²⁷ Ondanks de uitdrukkelijke bedoeling burgerdoelen zoveel mogelijk te vermijden, zijn onnodige burgerslachten

offers gevallen.²⁸ President Milošević, de hoofdrolspeler in vier oorlogen en grootscheepse etnische zuivering, en vier andere hoge Servische functionarissen werden door het Joegoslavië-tribunaal formeel in staat van beschuldiging gesteld. Een internationale troepenmacht (KFOR) en VN politie-eenheden (UNMIK) sloegen hun tenten op in Kosovo en de Albanen konden terugkeren naar hun afgebrande huizen. De rollen waren nu omgedraaid en wraak was het natuurlijke antwoord. Ditmaal waren de Serviërs een bedreigde minderheid in eigen land. Velen zagen zich genoodzaakt, onder de ogen van de internationale gemeenschap, als gevolg van terreur, aanslagen en discriminatie Kosovo te verlaten.

Deze korte geschiedenis van het conflict laat zien dat de internationale gemeenschap de kracht van het nationalisme jarenlang schromelijk heeft onderschat, dat zij zich heeft laten meevoeren door de loop der gebeurtenissen en dat men steeds werd verrast door de oekazes van Milošević. Het doel van de internationale gemeenschap, zoals onlangs verwoord door NAVO-secretaris-generaal Robertson, dat in Kosovo een multi-etnische staat wordt gecreëerd, is daarom niet alleen naïef, maar getuigt ook van gebrek aan realiteitszin.²⁹ De recente ervaringen in Bosnië-Herzegovina met de opbouw van een zg. multi-etnische natie wijzen in ieder geval in een andere richting.

In 1995 werd Bosnië-Herzegovina, op basis van het door de internationale gemeenschap afdgedwongen Dayton Akkoord, formeel een soevereine staat. Hiermee werd de bloedige burgeroorlog officieel beëindigd en tegelijkertijd werd, conform de afspraken, begonnen met de opbouw van een multi-etnische staat met democratische instituties. Dit bleek geen eenvoudige opgave, want de confederatie was een dictaat van de in 1994 opgerichte internationale Contactgroep. Dijkstra geeft treffend weer hoe de vredesopbouw in Bosnië-Herzegovina in het dagelijks leven gestalte krijgt.³⁰ Hij toont aan hoe het non-discriminatiebeginsel, als universalistische eis van de internationale gemeenschap, botst met de eenzijdige eisen van etnische groepen. De verschillen blijken zich toe te spitsen op noodzakelijke beslissingen waarvan een belangrijke symboolwerking uitgaat, zoals de vormgeving van kentekenplaten, de gezamenlijke vlag en de nationale munt. Uit deze conflicten, waarbij de nationale groepen lijnrecht tegenover elkaar staan, blijkt overduidelijk hoe de internationale gemeenschap de kracht van de nationalistische sentimenten schromelijk heeft onderschat. Het blijft dan ook de vraag in hoeverre de in deze kunstmatige staat werkzame internationale functionarissen een eenheid kunnen helpen smeden. Opleving van de burgeroorlog na het vertrek van de internationale gemeenschap lijkt eerder waarschijnlijk.

Zowel in Kosovo als in Bosnië-Herzegovina heb-

ben we te maken met de onvermijdelijke kater na een militaire humanitaire interventie. In beide gevallen heeft zij niet tot definitieve vreedzame oplossingen geleid. De machtsstrijd tussen de etnische groepen zet zich voort, ditmaal onder het wakend oog van de internationale gemeenschap. Een multi-etnische staat is daarom nog lang niet aan de orde, Robertsons gloedvolle woorden ten spijt. Eerst zullen de doden gezamenlijk moeten worden beweend, daarna kan pas verzoening volgen.

Slot

In 1927 schreef de Franse filosoof en publicist Benda een invloedrijk manifest onder de titel 'Het verraad der klerken'. Benda stelt aan de kaak hoe intellectuelen, in strijd met hun eeuwenoude roeping, vrolijk het besef van het universalisme ontluisteren en particularisme verheerlijken.³¹ Ruim 70 jaar later zien we dat de intellectuelen het universalisme als wereldomvattende religie stevig hebben omarmd, dat vele commentatoren de militaire interventie in Kosovo hebben toegejuicht en dat velen de kracht van het herlevend nationalisme schromelijk hebben onderschat. In het geval van Joegoslavië heeft dit geleid tot ontkenning van het conflict, onderschatting van de nationalistische pretenties van de voormalige communistische machthebbers, kortzichtigheid bij diplomatieke stappen en ontzuivering over het heilzame effect van *peacekeeping*-operaties. En dit alles ging ten koste van grote aantallen mensenlevens.

Het neerhalen van het IJzeren Gordijn bracht nieuwe staten, burgeroorlogen en militaire humanitaire interventies. Het uiteenvallen van oude staatsverbanden, de komst van nieuwe staten en een sterke manifestatie van herlevend modern etnisch nationalisme leverden vele conflicten op.³² De subtiele balans tussen morele waarden en strategische belangen is gaan verschuiven, wat bij intellectuelen heeft geleid tot een dringende behoefte de politieke ontwikkelingen in een nieuw perspectief te plaatsen. De bijdrage van Ignatieff ligt in het blootleggen van de nieuwe dilemma's van de internationale gemeenschap. Tot nu toe is relatief weinig aandacht besteed aan de universele pretentie van het burgerlijk nationalisme en het daarmee contrasterend particularisme van het etnisch nationalisme. Op zijn reizen door oorlogszones en nieuwe conflicthaarden heeft Ignatieff een scherp oog voor de kracht van herlevend nationalisme. Bovendien legt hij de vinger op vreemde paradoxen en onverwachte consequenties. Tegelijkertijd neemt hij stelling en verklaart zich voorstander van de humanitaire militaire interventie in Kosovo. Gezien het feit dat hij op zijn reizen vaak de ambiance kiest van Amerikaanse en VN-diplomaten en vooral NAVO-

militairen citeert, wekt hij de indruk dat hij zich nogal nadrukkelijk laat leiden door westerse opvattingen. Zo spreekt hij in *Virtual War* over 'our side's propaganda', 'our leaders' en 'our bombs'. Verkerend tussen de Albanese vluchtelingen in Macedonië, roept hij per telefoon zijn Servische vriend Aleksa Dilas ter verantwoording, terwijl de laatste hem weer gebruikt om strategische boodschappen door te geven aan 'zijn NAVO-contacten'. Een afstandelijker positie zou Ignatieff als onafhankelijk intellectueel hebben gesierd, waardoor de argumenten ook overtuigender zouden zijn. Niettemin toont hij hoe moeilijk keuzen in de praktijk uitvallen, ook daar waar intellectuelen de mensenrechtenstandaarden overeind willen houden.

Noten

- 1 *Discussion paper, Praemium Erasmianum Essay*, The Hague, November 1999.
- 2 M. Ignatieff, 'Human Rights; The Midlife Crisis', in: *The New York Review of Books*, 20 mei 1999, blz. 58-62.
- 3 P.R. Baehr, 'Conflictpreventie en mensenrechten', in: *Internationale Spectator*, april 1997, blz. 196.
- 4 C. Flinterman, *Soevereiniteit en de Rechten van de Mens*, Oratie, SIM, Utrecht, 19 januari 2000.
- 5 B. Milinković, 'Vereenvoudigde lessen van een dubieus precedent'; en reactie op dit artikel: D. Leurlijk en D. Zandee, 'Kosovo na het optrekken van de mist', in: *Internationale Spectator*, februari 2000, blz. 86-93.
- 6 M. Ignatieff, *Virtual War: Kosovo and beyond*. Londen: Chatto & Windus, 2000.
- 7 Het begrip 'internationale gemeenschap' is vooral na 1990 in zwang geraakt. Deze nogal schimmige term voor de grote mogendheden en de internationale organisaties wordt te pas en te onpas gehanteerd, vooral in het kader van humanitaire interventies, en veronderstelt een eenheid die er in feite niet is.
- 8 Volgens UNHCR hebben c. 179.000 Serven en Roma vrijwillig, maar ook onder dreiging van geweld, wraaknemingen en brandstichtingen, Kosovo verlaten. Nu wordt een sterk beroep gedaan op gevluchte Kosovaren naar het land terug te keren. Daarbij worden mensen zelfs gehanteerd, zoals door uitsluiting van Servische scholen, inhouding van pensioenen en onthouding van benzinebonnen. In: *Algemene Ambtsberichten*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Situatie (van etnisch Albanezen) in Kosovo, 30 augustus 1999, blz. 32 e.v.
- 9 M. Ignatieff, *Blood and Belonging. Journeys into the new nationalism*, BBC Books, Chatto & Windus, 1993; M. Ignatieff, *The Warrior's Honour. Ethnic war and the modern conscience*, Londen: Chatto & Windus, 1998.
- 10 A. van Staden, 'Politieke wetenschap en politiek commentaar', in: *Internationale Spectator*, februari 1997, blz. 101.
- 11 Isaiah Berlin, *Twee opvattingen van vrijheid* (vert.), Inleiding door Hans Blokland, Meppel: Boom, 1996, blz. 10; M. Ignatieff, *Isaiah Berlin. A Life*, Metropolitan Books, New York: Henry Holt and Company, 1998.
- 12 Ignatieff, *The Warrior's Honour* (a.w. noot 9), blz. 36; zie in dit verband ook Steven Everts, 'Het narcisme van de kleine verschillen. Problemen van en oplossingen voor de politieke beweging van het nationalisme', in: *Transactie*, 1995, 24, blz. 166-190.
- 13 E. Gellner, *Nations and Nationalism*, Oxford: Oxford University Press, 1983, blz. 1.
- 14 Ton Zwaan, 'Nationalisme als sentiment en ressentiment', in: Koen Koch en Paul Scheffer, *Het nut van Nederland. Opstellen over soevereiniteit en identiteit*, Amsterdam: Bert Bakker, 1996, blz. 69-84.
- 15 M. Glenny, *The Rebirth of History. Eastern Europe in the Age of Democracy*, Londen: Penguin Books, 1990, blz. 9.
- 16 Paul Scheffer, 'Land zonder spiegel. Over de politieke cultuur in Nederland', in: Koch en Scheffer, a.w. noot 14, blz. 10-39.
- 17 Deze tweedeling dient vooral als heuristisch middel. In werkelijkheid zal de dichotomie geen recht doen aan de banden, netwerken en coalities die mensen met elkaar aangaan. Voorts kunnen mensen met een kosmopolitische levensstijl, om allerlei opportunistische redenen, gemakkelijk in het kamp komen van de nationalist. Het meest sprekende voorbeeld hiervan is de intellectueel, psychiater en dichter dr Karadžić, die zich aan het begin van het conflict in Bosnië-Herzegovina opwierp als leider van de Servische nationalist.
- 18 A. de Swaan, *Perron Nederland*, Amsterdam: Meulenhoff, 1991.
- 19 De laatdunkende houding van de kosmopoliet ten opzichte van de provinciaal blijkt uit het volgende citaat van De Swaan: 'Niemand kan het helpen dat hij als Fries of Limburger geboren wordt, maar gelukkig is daar nog veel aan te doen: behoorlijk onderwijs, veel radio en televisie, een tijdige vlucht naar de stad.' (*Ibid.*, blz. 132)
- 20 De politicoloog Herman van Gunsteren wijst op dit fenomeen in 'Natuurlijk nationalisme?', in: Koch en Scheffer, a.w. noot 14, blz. 102-112.
- 21 Ignatieff is Canadees van geboorte en woont thans in Londen. Als zoon van een diplomaat heeft hij in zijn jeugd in verscheidene landen gewoond, ook in voormalig Joegoslavië.
- 22 Ignatieff, *Blood and Belonging* (a.w. noot 9), blz. 93-95.
- 23 M. Maas, *Kosovo. Verslag van een oorlog*, Amsterdam: Bezige Bij, 1999.
- 24 R. Detrez, *Kosovo. De uitgestelde oorlog*, Antwerpen/Baarn: Houtekiet, 1999.
- 25 *Ibid.*, blz. 89-124.
- 26 J. Packer, 'The Role of the OSCE Commissioner on National Minorities in the Former Yugoslavia', in: *Cambridge Review of International Affairs*, Spring-Summer 1999, vol. xii, no 2, blz. 169-184.
- 27 W. Zimmerman, 'Milosevic final solution', in: *New York Review of Books*, 10 juni 1999; Ignatieff, a.w. noot 6, blz. 109; Milinković, a.w. noot 5, blz. 86-90.
- 28 Volgens een gedetailleerd en grondig onderzoek van *Human Rights Watch* zijn als gevolg van de NAVO-bombardementen zo'n 500 burgerslachtoffers gevallen. Bij deze acties zijn ook clusterbommen gebruikt. De conclusie luidt dat de NAVO het internationale humanitaire recht heeft geschonden, omdat te weinig preventieve maatregelen zijn genomen om de burgerbevolking te beschermen. Zie: *Human Rights Report*, 7 februari 2000.
- 29 George Robertson, 'Hulp Kosovo verdient voordeel van de twijfel', in: *NRC Handelsblad*, 3 december 1999.

- 30 Gerrit Dijkstra, 'Bosnië en Hercegovina: tussen onafhankelijkheid en internationaal protectoraat', in: *Internationale Spectator*, juli-augustus 1999, blz. 402-408.
- 31 J. Benda, *La Trahison des Clercs*, Editions Bernard Grasset, 1946 (herziene en uitgebreide editie). Zie ook: A. Finkielkraut, *De ondergang van het denken*, Amsterdam: Contact, 1988, blz. 13 e.v.
- 32 In hun *survey* benadrukken Jongman en Schmid dat de afgelopen jaren, vooral in Afrika, een toename viel te constateren van conflicten met een lage intensiteit en van gewelddadige politieke con-

flicten. A.J. Jongman and A.P. Schmid, 'Contemporary Armed Conflicts', in: *Prevention and Management of Violent Conflicts. An International Directory*, Utrecht: European Platform for Conflict Prevention, 1998, blz. 41-45.

Over de auteur

DR. H. WERDMOLDER is als senior onderzoeker verbonden aan de Onderzoekschool Rechten van de Mens aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht.

Wegwijs Internationaal op Internet

MARIANNE VAN LEEUWEN

Het virtuele vredesproces in het Midden-Oosten

Eind vorig jaar verwachtten de Amerikanen dat het jaar 2000 vredesakkoorden zou opleveren tussen Israël enerzijds en anderzijds Syrië en Libanon. Ze verwachtten ook 'de' definitieve regeling tussen Israël en de Palestijnse Nationale Autoriteit. De meest prominente betrokkenen hadden haast en daarom moest het lukken, zo luidde de argumentatie:

1 President Clinton wil graag in het Midden-Oosten successen boeken voordat hij in november het Witte Huis moet gaan verlaten.

2 Aan Israëlische zijde wil premier Barak graag zijn verkiezingsbeloften over vrede waarmaken. Hij wil in elk geval de Israëlische troepen terugtrekken uit Libanon; hij heeft onder condities teruggave van de hoogvlakte van Golan over in ruil voor vrede met Syrië. Bovendien lijken veel Israëliërs eindelijk toe aan acceptatie van een onafhankelijke Palestijnse staat.

3 Jasser Arafat wil graag nog leiding geven aan een onafhankelijk Palestina. Veel tijd lijkt hem daartoe niet meer te resten. Dat zal zijn souplesse bij onderhandelingen wellicht versterken.

4 De Syrische president Assad zou zijn land graag aan betere internationale (economische) contacten helpen en een vrede (op zijn voorwaarden) met Israël daarnaast kunnen gebruiken om zijn 'tronopvolging' vlot te kunnen laten verlopen. Ook Assads gezondheid is zwak.

5 Een centrale leidende figuur aan Libanese zijde is zo snel niet te bedenken. Maar als de Syriërs het goedvinden, zal de Libanese regering wel vrede willen sluiten. Waarmee we terug moeten schakelen naar 4.

Toch hebben zich de eerste maanden van 2000 tegenslagen voorgedaan. Damascus en Jeruzalem kunnen het niet eens worden over vredescondities; hetzelfde geldt voor Beiroet en Jeruzalem. Ook het met regelmaat haperen van het overleg tussen Palestijnse en Israëlische onderhandelaars duidt erop dat we de dag niet moeten prijzen voor het avond is. Hier gaat het nu om de allerhardste kwesties: de permanente status van Jeruzalem; het recht op terugkeer van Palestijnen; de soevereiniteit over joodse nederzettingen; en de definitieve grensafbakeningen. Daarnaast hebben Jeruzalem en Washington onenigheid gekregen over de voorgenomen verkoop van geavanceerd militair materieel door Israël aan de Volksrepubliek China.

2000 wordt misschien niet zozeer het jaar van de vrede, alswel het jaar van de unilaterale stappen. Premier Barak heeft al officieel bij de Verenigde Naties aangekondigd dat hij desnoods zonder akkoord de Israëlische troepen weg zal halen uit Libanon. (Eenzijdige terugtrekking van Israël uit de Golan is uitgesloten). En president Arafat heeft aangekondigd dat hij desnoods op eigen houtje op 13 september aanstaande de Pale-

stijnse onafhankelijke staat uitroept. Of dergelijke acties vrede naderbij zouden brengen, is de vraag.

Over het rijk geschakeerde 'vredesproces' is op internet veel informatie te vinden. Hier volgt slechts een kleine selectie.

Het *Center for Middle Eastern Studies* van de Universiteit van Texas in Austin heeft een uitgebreide website die doorkiesmogelijkheden geeft naar allerlei kranten in de betrokken regio (inclusief hun eventuele engelstalige edities). Bovendien heeft deze universiteit een uitgebreide landkaartencollectie op het web, waaronder kaarten die van belang zijn voor het vredesproces.

<<http://www.menic.utexas.edu/menic/newsites.html>> voor kranten
<http://www.lib.utexas.edu/libs/PCL/Map_collection> voor kaarten

De Amerikaanse overheid biedt op <<http://www.usis-israel.org.il/publish/usis.htm>> goede informatie en een uitgebreide collectie documenten over het vredesproces, inclusief 'historische' teksten. Nieuws over ontwikkelingen in het vredesproces wordt dagelijks geactualiseerd.

Ook aardig is het 'katern' van de *New York Times* over het vredesproces, voor actuele ontwikkelingen, landkaarten, documenten, links en dergelijke. Zie <<http://www.nytimes.com/library/world/mideast/mideast-peace-index.html>>.

Hoofdrospelers onderhouden zelf ook sites:

<<http://www.politicalresources.net/palestine.htm>> geeft verbinding met een reeks officiële en inofficiële Palestijnse instanties, zoals de Palestijnse Nationale Autoriteit, het Palestijnse parlement, maar ook politieke partijen en maatschappelijke organisaties, zoals Fatah en Hamas.

<<http://www.israel-mfa.gov.il/mfa/home.asp>> verbindt de internetgebruiker met het Israëlische ministerie van buitenlandse zaken.

Kwaliteit en kwantiteit van directe informatie uit Syrië en Libanon vallen tegen. Veelbelovende sites zijn stevast in renovatie. Het *Center for Middle Eastern Studies* biedt echter wederom uitkomst, zie:

<<http://menic.utexas.edu/menic/countries>>

DR. M. VAN LEEUWEN is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Transnationale georganiseerde misdaad en internationale veiligheid

YBO BURUMA

Over crimineel kosmopolitisme

HOE MOET DE GEORGANISEERDE MISDAAD in het perspectief van internationale veiligheidsvraagstukken worden gezien? Die vraag is actueel, niet alleen met het oog op ontwikkelingen in EU-verband, maar juist ook in de ruimere context. Twee voorbeelden: de Nederlandse krijgsmacht verleent faciliteiten ten behoeve van Amerikaanse interventies in Colombia met het oog op de in dat land gedeeltelijk met de guerrilla verbonden drugsproductie; Nederlandse militairen in VN-verband krijgen in het kader van Civil-Military-Cooperation (CIMIC) in Kosovo te maken met criminelen met een voorname positie in het (vroegere) Kosovo Bevrijdingsleger. De voorbeelden illustreren dat diverse factoren bij de beantwoording van de gestelde vraag een rol spelen. Het lijkt evenwel op zijn plaats bij de uiteindelijke besluitvorming ten dezen rekening te houden met criminologische gezichtspunten over transnationale georganiseerde misdaad.

Na de ineenstorting van het sovjetblok (1989) is de internationale veiligheidssituatie drastisch veranderd. Uit de SIPRI-rapportage van 1999 blijkt dat van alle 27 conflicten die in 1998 meer dan duizend doden hadden opgeleverd, er 25 zijn aan te merken als intrastatelijk. Daarbij spelen etnische en religieuze conflicten een grote rol. Bij de krijgsmachten en de veiligheidsdiensten is er steeds meer aandacht voor de rol daarbij van banditisme en georganiseerde misdaad. Op dat laatste concentreer ik me in dit artikel.

Maar is het plaatsen van de georganiseerde misdaad op het tableau van de internationale veiligheid wel op zijn plaats? Georganiseerde misdaad is een zeer gedifferentieerd fenomeen als men de verschillen per land en per organisatie beziet. Ze beheerst in de EU (wellicht met uitzondering van Italië) nog geen economische sectoren en heeft nog geen werkelijke

De misdaad heeft zich in ijlt tempo ontwikkeld van een overwegend nationaal fenomeen tot een verschijnsel met brede uitstraling, ja zelfs tot een ernstige bedreiging van de internationale veiligheid. Hoe is deze ontwikkeling te verklaren? Over alien conspiracy, misdaadonderneming en de onderwereld.

greep op politiek en bestuur. Met Fijnaut stel ik vast dat georganiseerde misdaad bij ons veeleer een grotere of kleinere uitdaging voor de overheden is.¹ Het lijkt echter geen twijfel dat de notie dat georganiseerde misdaad een louter door politiek en media opgeblazen lokaal fenomeen is, onvoldoende recht doet aan de werkelijkheid. Sommige (transnationale) groepen hebben een zo vérgaande invloed, dat ze uiteindelijk de stabiliteit in bepaalde regio's bedreigen of met het oog op fundamentele rechten van de bewoners van die regio's onverteerbare situaties laten voortbestaan. In dit artikel wordt op de betekenis van dergelijke groepen ingegaan: de Italiaanse *mafia*, de Russische *mafija*, de Colombiaanse *kartels* en de Chinese *triaten*, *opium warlords* in de rode driehoek en de gouden cirkel en zo meer.

Het is niet eenvoudig het gemeenschappelijke van die groepen scherp te definiëren. De commissie-Van Traa heeft georganiseerde misdaad omschreven als het streven naar illegale winst door systematische misdrijven met ernstige gevolgen voor de samenleving te plegen, waarbij deze groepen zich afschermen door geweld en/of corruptie en/of andere middelen.² Die definitie is bedacht na moeizame eerdere pogingen om tot een bevredigende afbakening te komen. Zo sluit ze bedrijven die primair op legale winst zijn

gericht, maar zich schuldig maken aan grootschalige fraude ('organisatiecriminaliteit') uit, en eigenlijk ook terroristengroepen. Dat laatste was misschien verstandig met het oog op de totaal verschillende herkomst en achtergrond van de deelnemers aan zo'n groep, maar is in verband met de internationale veiligheid niet onmiddellijk voor de hand liggend. Het is daarom in dit verband beter van georganiseerde misdaad en terrorisme te spreken, waarbij het laatste van het eerste verschilt doordat het streven primair gericht is op macht. Groepen die van het systematisch plegen van misdrijven gebruik maken ter verwezenlijking van dat (mogelijkerwijs legitieme) streven naar macht, zoals de PKK en splinters van de IRA, mogen niet worden uitgesloten van een beoordeling van de internationale veiligheidstoestand, al vormen ze niet de hoofdmoot van dit artikel.

Internationalisering van de misdaad

Waar komt die bredere uitstraling van misdaad – tot voor kort toch een overwegend nationaal fenomeen – vandaan? Een eerste factor die de betekenis van georganiseerde misdaad voor de internationale veiligheid onderstreept, is de totstandkoming van wat wel genoemd wordt de 'vierde wereld'. Deze term is op zich zelf voor velerlei uitleg vatbaar, maar steeds gaat het om het verschil tussen economisch 'waardevolle' en 'waardeloze' mensen. Ongetwijfeld wordt met de term vierde wereld (ook) gedoeld op bewoners van de getto's in de Verenigde Staten, de *banlieues* in Parijs, de *shantytowns* in Azië. Deze gebieden in (nieuwe) rijke landen worden niet meer alleen gevoed door massa's analfabeten, verslaafden en geesteszieken, maar steeds meer door relatief hoog opgeleide migranten.³ Deze personen, met weinig perspectief in een steeds ingewikkelder wordende economie, staan bloot aan de verleiding hun kansen in de misdaad te zoeken. 'The world's stateless nations, Kosovars, Albanians, Kurds from Turkey and Iraq, Tamils from Sri Lanka, Chechens from Russia, Ibos and Ogoni from Nigeria and hundreds of other tribes and ethnic groups whose names are not yet in the headlines, are the army in waiting of the new criminal superstate.'⁴

Een tweede factor is de perverterende marktlogica, die een mondiale criminele economie in het leven heeft geroepen. Wapenhandel, drugs, illegaal immigrantenverkeer en vrouwen- en kinderhandel zijn typische vormen van georganiseerde misdaad die van die globale criminele economie gebruik maken. Ik noem dan nog maar niet de thans kwantitatief nog weinig belangrijke illegale handel in kernmateriaal en menselijke organen, maar de kwalitatieve betekenis daarvan mag natuurlijk niet worden onderschat. Deze mondiale criminele economie is de afgelopen dertig

jaar mogelijk geworden doordat niet alleen de mobiliteit van personen, maar ook die van goederen, geld en informatie is toegenomen.

Een derde factor (die overigens wellicht al langer bestond) is gelegen in de rol van staten. Sommige staten zijn te beschouwen als vrijplaatsen voor misdaad. Corruptie is in dit verband een te beperkt woord. In Colombia en Myanmar (Birma) hebben de nationale autoriteiten problemen met het behoud van hun nationale soevereiniteit: guerrillaorganisaties en *warlords* hebben delen van het land onder controle en verhandelen 'drugs for arms'. Enigszins vergelijkbaar zijn regio's die door instabiliteit worden gekenmerkt, zoals Tsjetsjenië en Kosovo.⁵ Ook daar trachten lokale *warlords* het machtsvacuüm te vullen dat bij afwezigheid van een werkelijk soevereine overheid is ontstaan.

Een ander type probleem speelt in landen als Rusland, Afghanistan en in deelstaten van Mexico: volgens diverse bronnen kan men in die landen wellicht spreken van een leidende rol van delen van de overheid bij criminele activiteiten. Ik doel dan uitdrukkelijk niet op het geval van corruptie. Volgens sommige auteurs laten de Russische FSB en enkele andere veiligheidsdiensten bewust bepaalde criminele organisaties via bescherming en *intelligence*-werk de bovenaan voeren, mede met het doel een al te grote anarchie tegen te gaan.⁶ In Sinaloa en Sonora, twee deelstaten van Mexico, is gebleken dat de rol van de krijgsmacht bij de drugshandel, in het bijzonder bij de import van drugs in de Verenigde Staten, buitengewoon belangrijk is geweest. Volgens ex-president Salinas werd in 1995 \$ 30 miljard inkomsten in Mexico aan de drugshandel ontleend.⁷ En dan laat ik nog buiten beschouwing landen als Afghanistan en Bolivia, waar de nationale economie in overwegende mate afhankelijk is van inkomsten uit drugs.⁸ In principe moeten deze landen waar de overheid zelf crimineel is en/of de criminele invloed op de economie overwegend, worden onderscheiden van landen waar de corruptie welig tiert, zoals Nigeria en Marokko. Daar heeft de overheid geen leidende, maar wel een faciliterende rol bij de criminaliteit.

Nog weer een stapje lager in de mate van betrokkenheid zijn permissieve staten, zoals de Verenigde Staten, Hongkong en Nederland. Daar worden weliswaar wapenhandel, witwassen en softdrugs bestreden voor zover dat het criminele circuit betreft, maar er zijn constitutionele of ideologische redenen om een infrastructuur te laten voortbestaan die effectief optreden bemoeilijkt. Alleen al het voorbeeld van de permissieve staten herinnert aan de opmerking dat georganiseerde misdaad een gedifferentieerd fenomeen is. Die vaststelling is, zoals ook al door Van Traa is onderkend, van belang bij de beoordeling van de mid-

delen ter bestrijding van die georganiseerde misdaad in onze streken: het middel moet niet erger zijn dan de kwaal. Ze doet ook beseffen dat nationale of Europese oplossingen niet noodzakelijk het meest geschikt zijn voor de situatie elders en *vice versa*.

De drie geschetste factoren sluiten aan bij drie verschillende coherente verklaring modellen met betrekking tot de georganiseerde misdaad. Zo'n verklaring model geeft richting aan het denken over een problematisch verschijnsel, maar het laat dikwijls ook een blinde vlek. Als ik hierna de drie voornaamste verklaring modellen inzake criminele organisaties behandel, dan zal elk iets blijken toe te voegen aan ons begrip en aan onze gedachten over mogelijke maatregelen. Achtereenvolgens worden behandeld het model van de *alien conspiracy*, van de misdaadonderneming en dat van de onderwereld.

Het model van de *alien conspiracy*

Aansluitend bij het beeld van de vierde wereld kan men zich vrij gemakkelijk voorstellen dat migranten als ontwortelden in een samenleving een rol spelen in de georganiseerde misdaad. Vroeger is vooral in de Amerikaanse literatuur voortgebouwd op het gegeven dat een instroom aan Ieren, joden en Italianen in het Amerika van de eerste helft van deze eeuw verantwoordelijk leek voor de georganiseerde misdaad.⁹ Daarbij rees al spoedig de plausibele gedachte dat georganiseerde misdaad kan worden gezien als een uiting van mensen die de waarden en normen van een bepaalde samenleving niet delen. Migrant missen de stabiele kaders van hun land van oorsprong. Die ontworteling kan tweërlei reactie opleveren: enerzijds kan zij ertoe bijdragen dat waarden en normen van weleer in geïdealiseerde vorm in stand worden gehouden, bijv. binnen diverse fundamentalistische stromingen. Anderzijds kan zij tot totale vervaging van die waarden en normen leiden. Wat betreft de misdaad zal men juist aan dit laatste denken. Van belang is dan de gemakkelijke afscherming die criminele nieuwkomers kunnen vinden in hun etnische kring. Niet voor niets bestaat er in Nederland een Turkse en een Chinese onderwereld, maar eigenlijk geen Japanse: de *yakuza* kunnen hier geen voedingsbodem vinden.

Illustratief voor de waarde van het model van de *alien conspiracy* is dat sommige nationaliteiten er bepaalde criminele specialismen op na lijken te houden: Nederlanders zijn goed in vervoer; Joegoslaven goed in geweld. Bovendien hebben etnische groepen criminelen eerder de neiging hun eigen etnische achtergrondgroep tot slachtoffer te maken via bedreiging e.d., en trouwens ook om internationaal op te treden. Dat laatste kan leiden tot internationale samenwer-

king van verschillende onderscheiden etnische groepen. Een spectaculair voorbeeld is de levering van een onderzeeër door de Russische *mafia* aan het Colombiaanse Cali-kartel: inclusief een bemanning van twintig koppen in ruil voor drugs en een licentie om een deel van de Europese markt te kunnen bedienen.¹⁰ En vergelijkbaar is eigenlijk de samenwerking van de Sacra Corona Unita, de Apulische *mafia*, met de Albanen en de Kosovaren, die dank zij de instabiliteit in de Balkan zoveel belangrijker waren geworden bij de internationale heroïne transporten en de mensensmokkel.¹¹

Toch verdient het beeld van de *alien conspiracy*, dat ook duidelijk de in dit nummer door Vellinga beschreven *War on Drugs* beïnvloedt, relativering. In recent Nederlands onderzoek is gebleken dat – anders dan in 1995, toen volgens het CRI 21% van de georganiseerde criminele groepen homogeen buitenslands (bijv. Turks) waren – er nu veeleer gesproken moet worden van fluïde multiculturele netwerken.¹² De onderwereld is postmoderner dan de opsporingsdiensten lange tijd gedacht hebben. Men treft in één groep soms zowel Turken, Nederlanders, Chinezen als Fransen aan. Eenzelfde *crimineel kosmopolitisme* is in België onderkend.¹³ Daarbij kan men eigenlijk ook niet meer volhouden dat er sprake is van etnische specialisatie. Het Cali-kartel levert allang niet meer alleen cocaïne, maar doet ook aan heroïne, sinds Nigerianen de eerste heroïne naar Zuid-Amerika vervoerden; inmiddels wordt ook opium verbouwd in de valleien van de Andes. Naast deze relativering van het *alien conspiracy*-model is er ook tegen aan te voeren dat het geen verklaring geeft voor het verschijnsel dat er zoveel georganiseerde autochtone groepen zijn. Die hebben toch nog altijd de overhand in Nederland.

Het model van de misdaadonderneming

Het tweede verklaring model, dat aansluit bij de globalisering van handel- en bankwezen, is ontwikkeld door de Italiaan Arlacchi en ten onzent door Van Duyn.¹⁴ Criminele organisaties worden volgens dat model als ondernemingen beschouwd, d.w.z. dat men in een criminele organisatie investeerders en een directie, een boekhoudkundige afdeling, een afdeling inkoop, logistiek en verkoop kan onderscheiden. En als bijzonderheid is er een afdeling incasso om de verkopers ertoe te bewegen de ingekomen gelden ook weer terug te sluisen naar de boekhouders en de top. De logica van dit model dringt zich op als men beseft dat alleen al de softdrugshandel in Nederland een miljardenbusiness is. In 1995 was de binnenlandse consumptie van *soft drugs* naar schatting goed voor een opbrengst van f 0,8 miljard, de export voor f 1,8 miljard, de transitohandel voor f 3,9 miljard en de echte

internationale handel (waarbij Nederlanders bijvoorbeeld een schip van Pakistan naar Canada sturen) voor f 12,5 miljard.¹⁵ Uiteraard is dan gespecialiseerde financiële kennis nodig om verstandig met dat geld om te gaan. Het wordt ook in niet-criminele ondernemingen belegd en het verbaast niet dat bij het parlementair onderzoek in België bleek dat 180 van de 238 gedetecteerde groepen metterdaad van ondernemingen gebruik maakten.¹⁶

De vergelijking van georganiseerde misdaad met *multinationale ondernemingen* opent de ogen voor de geografische flexibiliteit ervan. Bekend is dat bijv. de Colombianen via een soort factorijmodel op bepaalde plekken in Europa aansluiting trachten te zoeken om daar hun markt verder te vergroten. Deze factorijbewoners namen dan doorgaans autochtonen in dienst of sloten *joint ventures* met lokale groepen om zich wegwijs te laten maken over wat gebruikelijk was in de landen waar zij terechtkwamen.¹⁷ Geografische flexibiliteit blijkt ook als men bedenkt hoe de Balkanoorlog eraan heeft bijgedragen dat de routes waarmee heroïne Europa binnenkwam zijn verschoven. Enerzijds gingen ze daardoor juist des te meer via Kosovo en Macedonië, anderzijds werden er routes door Rusland via de Baltische staten gezocht.

Een ander uit dit model voortvloeiend inzicht is dat georganiseerde groepen zakelijke strategieën gebruiken om risico te spreiden. De Hollandse autochtone softdrugshandelaren geven blijk van een vorm van risicospreiding die we al in 17de eeuw kenden. Het 'VOC-model' komt erop neer dat A, B en C in de ene periode samengaan; bij een volgend project wordt C gedumpt en dragen A, B en D het risico. Risicospreiding is van belang omdat criminele projecten niet alleen slachtoffer kunnen worden van activiteiten van bijv. de Koninklijke Marine of de politie, maar ook van die van de concurrenten uit het criminele circuit. Ook door grotere, soms ook meer piramidale organisaties, zoals de Siciliaanse *mafia* en de Colombiaanse kartels, wordt gebruik gemaakt van zakelijke allianties – vormen van samenwerking die al zijn aangeduid als een *pax mafiosa*. Sicilianen en mensen uit Cali hebben de handen ineengeslagen teneinde te proberen Turkse en Pakistaanse criminelen de pas af te snijden om de criminele markt van de Europese Unie te veroveren. Het Cali-kartel beconcurrerde samen met de Nigeriaanse onderwereld de Chinezen in de Verenigde Staten.¹⁸

Dit model heeft als zwakte dat het haast zou doen vergeten dat dergelijke ondernemingen toch uiteindelijk een illegaal karakter hebben. Het zijn op zijn best ondernemingen in een voor hen vijandige wereld. Er is veel onderling bedrog en het is moeilijk onderlinge geschillen anders dan met geweld op te lossen. Dat vergt efficiëntie-belemmerende technieken, zoals

overmatige geslotenheid (waardoor ook eigen leiders niet weten wat er gebeurt) en/of werken in celstructuren, zoals de Ah Kong-triade hanteerde. Vooral als – volgens het nieuwste beleid in Nederland – met korte klappen het onderling wantrouwen wordt aangewakkerd – 'wie heeft er toch voor gezorgd dat deze lading dope werd onderschept?' – draagt dit eraan bij dat de groei van criminele organisaties dikwijls enigszins beperkt blijft.

Bovendien verklaart dit model niet dat er enorme verschillen per land bestaan. Zo zijn in Nederland de contrastrategieën tegen de overheid weliswaar van hoog technisch gehalte, maar het geweldgebruik is beperkt: van de in totaal 228 in 1998 gepleegde moorden waren er slechts 23 duidelijke liquidaties. Vergelijk dat eens met de spijtoptant Tommy Buscetta, die in 1984 tegen de Italiaanse politie begon te praten en in de daaropvolgende elf jaren maar liefst 33 familieleden geliquideerd zag worden.

Het model van de onderwereld en de bovenwereld

Het derde verklaringsmodel sluit aan bij de reeds gesignaleerde rol van de overheid bij georganiseerde misdaad. Het benadrukt dat georganiseerde misdaad niet ondanks, maar dank zij de samenleving bestaat.¹⁹ Slechts een beperkt deel ervan moet worden aangemerkt als puur parasitaire misdaad, zoals afgedwongen protectie en flessentrekkerij. De meeste activiteiten van georganiseerde misdadigers hebben een *afzetmarkt* in de *bovenwereld*. Te denken is aan vrouwenhandel ten behoeve van de prostitutie, drugshandel ten behoeve van drugsgebruikers, terwijl er ook illegale diensten geleverd worden, zoals vervoer van chemische afvalstoffen, en in het verleden het leveren van mannetjesputters die stakingen konden breken. Er zijn diverse aanwijzingen dat ook vanuit de *bovenwereld* het initiatief wordt genomen de onderwereld bij in beginsel illegale activiteiten te betrekken. Bovendien zijn er nogal wat delicten waar de bovenwereld een gedoogbeleid of legalisering voorstaat, mede met het oog op de feitelijke vraag (*coffeeshops*, de opheffing van het algemene bordeelverbod). De onderwereld heeft de bovenwereld niet alleen als afzetmarkt, maar ook als *leverancier* van grondstoffen en diensten nodig. Te denken is aan de zg. precursoren voor harddrugs: om cocaïne te maken heeft men aceton nodig, een stof waar men in de verf- en nagellakindustrie ook wel raad mee weet; wat de legale diensten betreft, is te denken aan die van juristen, boekhoudkundigen en bankiers. Hier komen we bij een derde factor die aangeeft waarom georganiseerde misdaad in de samenleving geworteld is: veel georganiseerde misdadigers wensen hun opbrengsten te *investeren* in de legale economie. Er zijn dus redenen

de georganiseerde misdaad inderdaad als *onderdeel* van de samenleving te beschouwen. Daardoor worden gevolgen voor die relatie zichtbaar.

In de *eerste plaats de bestuurlijke integriteit*. Men heeft er weinig fantasie voor nodig om te beseffen dat voor het verkrijgen van bepaalde middelen of voor het verkrijgen van mogelijkheden om investeringen in de legale economie te kunnen doen, er vergunningen nodig zijn die soms slechts verworven kunnen worden door een graad van corruptie. Ook om controles te omzeilen, bijv. die op grond van de Wet precursors, maar ook de eenvoudige douanecontroles, is corruptie een aangewezen middel. En ten slotte wordt via corruptie ook wel opsporingsinformatie verkregen, waarbij niet elk geval waarin de onderwereld bepaalde opsporingsinformatie verkrijgt, toegeschreven moet worden aan corruptieve contacten.²⁰ Men zal voor ogen moeten houden dat het in Nederland (en eigenlijk in Europa) niet gebeurt dat de onderwereld erin slaagt metterdaad met de bovenwereld verweven te raken; corruptie is instrumenteel en betreft incidenten.

Een *tweede* soort gevolg betreft de *economische integriteit*. Misdadigers wassen graag hun illegale winst wit. Daar hebben ze niet alleen zelf voordeel bij, maar ook degenen in de bovenwereld die met hen van doen hebben. Het komt voor dat bedrijven waarmee het slecht gaat financiële injecties van de onderwereld krijgen. Zowel wanneer de misdadiger zijn illegale winst zelf wegzet in bijvoorbeeld een hotelketen, als in het geval van de financiële injectie van de bovenwereldfiguur, kan valse concurrentie ontstaan. Immers, als de misdadiger zijn geld belegt in een duur restaurant, dan kan hij daar *lobster termidor* voor f 22,50 op het menu zetten waar uitspanningen met eenzelfde type keuken dat gerecht vanwege de prijs van kreeft niet beneden de f 55,= kunnen serveren. In landen waar misdaad minder succesvol wordt bestreden en de georganiseerde misdaad wel hele sectoren in zijn greep heeft, kan ook juist een prijsopdrijvend effect plaatsvinden. De bescherming die de Cosa Nostra gaf aan bepaalde bouwondernemingen in New York leidde nog tot in de tweede helft van de jaren '70 tot enorme prijsopdrijving, zodanig dat er nergens in de Verenigde Staten duurder gebouwd werd dan in New York.²¹ Bovendien kan de verwevenheid van economie en misdaad toch leiden tot grofkorrelige methoden in het economisch verkeer. In Rusland is zaken doen zonder protectie van politiek en onderwereld (*krylja*) vrijwel onmogelijk.

Een *derde* gevolg van de precare verhouding tussen boven- en onderwereld betreft de *maatschappelijke integriteit*. Georganiseerde misdadigers zijn er dikwijls op gebrand respectabiliteit te kopen. Dat kan gebeuren door donaties te geven aan moskeeën of aan

sportclubs. Escobar financierde zijn eigen voetbalclub. De Solntsevo-groep, die vermoed wordt achter de in Nederland gepleegde moord op de Russische zakenman Rozenbaum te zitten, transporteerde zijn goederen via het sportwezen in Moskou.²² En in Nederland kennen wij ijshockey- en voetballiefhebbers in de top van het criminele circuit – mensen die van de bovenwereld in de onderwereld terecht kwamen en omgekeerd. Wanneer een jonge Marokkaan in Amsterdam-West besluit om in plaats van zijn LBO-opleiding af te maken voor een meneer met een gouden ketting om zijn nek en een mooie, dure vrouw aan zijn arm te gaan werken, dan zal men in een land waar de kansen voor die jonge Marokkaan niet zo gek groot zijn, hem in alle eerlijkheid moeten toegeven dat hij een rationele beslissing neemt. Het akelige is dat die rationele, zij het immorele beslissing dan bovendien nog gevoed kan worden door zijn vader die zegt dat die meneer met die gouden ketting om, ook zoveel aan de moskee geeft en daarom misschien eigenlijk wel deugt, terwijl ze allebei weten dat het niet zo is. Gabriel Garcia Marquez heeft prachtig beschreven hoe de aantrekkelijkheid van de georganiseerde misdaad voor de kanslozen de schijn van een geweldig leven kan uitstralen.²³ Narcofilantropie en verharding van bepaalde maatschappelijke sectoren gaan hand in hand.

Ook dit model heeft zijn minder sterke kanten. Hoe sterk het ook zicht geeft op de gevolgen voor de integriteit van de samenleving, het verklaart nog niet waarom de verwevenheid in de ene staat wel en in de andere staat niet of minder doorzet: wat is het verschil tussen Italië en Spanje, tussen Nederland en het al beduidend lager op de integriteitschaal prijkkende Frankrijk? Bovendien kan niet van alle criminele organisaties worden gezegd dat er sprake is van een verwevenheid met de bovenwereld.

Think global, act local!

Als men bij de beoordeling van de veiligheidssituatie in de wereld betekenis hecht aan de georganiseerde misdaad, dienen noties uit de nationale context met enige distantie te worden gezien. Voor de internationale gemeenschap is een groep bankrovers of een groep hasj-smokkelaars niet per definitie een gevaar, hoe hinderlijk of betreurenswaardig de activiteiten van dergelijke groepen binnen een staat ook kunnen zijn. Terecht is al gewaarschuwd voor een zogeheten *dreiginginflatie* in dit verband:²⁴ niet elke moord verandert de loop van de wereldgeschiedenis.

Bijna overal is misdaad een politiek aantrekkelijk onderwerp: het thema stelt politici in staat zich krachtadig te manifesteren. Voor zover daarbij een beroep wordt gedaan op internationale overwegingen de georganiseerde misdaad te bestrijden, wordt soms

uitgegaan van de gedachte dat mondiale problemen een mondiale aanpak vergen. Ik zie daar weinig in. Houdt de *migranten-achtergrond* van veel criminelen in dat we Europa op slot moeten doen? Nog afgezien van mensenrechtelijke overwegingen is dat onmogelijk – zoals ook blijkt uit de gestage invoer van illegalen in de Verenigde Staten. Betekent het *ondernemingskarakter* van die criminele groepen dat Europese financiële recherche een impuls moet krijgen? Het voorbeeld van de Hakkelaar leert al dat het grote geld naar buiten de EU (i.c. naar Paraguay) wordt gesluisd. Impliceert het *onderwereldkarakter* dat de anti-corruptierichtlijnen van de EU moeten worden toegejuicht? Zogenaamd bestaande juridische obstakels – waarvoor die richtlijnen zijn gemaakt – zijn fantomen omdat men (en dan bedoel ik ook de EU) niet van bestaande mogelijkheden gebruik wil maken, getuige het feit dat de EG-anticorruptiedienst OLAF in het onderzoek naar fraude en corruptie wel enkele medewerkers maar niet mw Cresson van de Europese Commissie heeft betrokken.

Het mondiale probleem van de transnationale georganiseerde misdaad vergt uiteindelijk dat er concreet, en dus op een of meer lokale plekken, zal moeten worden opgetreden. Dat brengt in herinnering dat staten soms minder terughoudendheid tonen om zich te mengen in binnenlandse aangelegenheden dan het Haagse hof, dat in één zaak het Openbaar Ministerie niet ontvankelijk verklaarde omdat het een infiltratieactie op Colombiaans grondgebied had laten verrichten, buiten medeweten van de autoriteiten.²⁵ De Verenigde Staten hebben er minder moeite mee, getuige de door de *Supreme Court* toegelaten kidnappings van misdadigers uit Mexico en Panama en getuige hun (beweerde) internationale af luisterpraktijk in het Echelon-project.²⁶ Met het plaatsnemen van internationale criminaliteit op de internationale veiligheidsagenda wordt ook de discussie over soevereiniteit van staten nieuw leven ingeblazen.

Het model van de *alien conspiracy* is natuurlijk een stimulans voor verdergaande internationale samenwerking. Het strafrecht heeft – ook onder invloed van derde-pijlerinitiatieven van de EU – wat dit betreft al een eigen dynamiek. Wat het internationale niveau betreft, volgt uit dit model de suggestie om wanneer er bijvoorbeeld in Kosovo een militair-humanitaire actie plaatsvindt, ook een deel van die operatie te richten op het voorkomen van verdere internationale misdaad. In turbulente situaties zijn er uiteraard lokale mensen die in het machtsvacuüm willen springen. Natuurlijk moet er in het kader van CIMIC met dergelijke mensen gewerkt worden, die niet altijd – naar de maatstaven van vredessituaties gerekend – brandschoon zijn. Maar men zou ten minste als expliciete taak kunnen onderkennen dat (met behulp van *intel-*

ligence) wordt voorkomen dat lieden van wie toekomstige voortzetting van criminele activiteiten kan worden verwacht, in het zadel worden geholpen. Dat bemoeilijkt zonder twijfel de behandeling ter plaatse, maar is uiteindelijk wel van groot gewicht voor de beveiliging van de Nederlandse samenleving zelf: een soort *pre-emptive strike* die gelijktijdig plaatsvindt met humanitaire hulpverlening. De *U.S. Special Forces* lijken deze kant op te gaan.²⁷

Het tweede model, dat van de *misdaadondernemingen*, maakt het aannemelijk dat financieel rechercheren voor in Nederland of Europa opererende groepen een buitengewoon belangrijk opsporingsmiddel is, maar het is géén *panacee*. Juist in de internationale criminele superstaat zal men er rekening mee moeten houden dat het gebruik van banken niet eens noodzakelijk is: ondergronds bankieren is wat dat betreft al in een vergevorderd stadium.²⁸ Dank zij dit model beseffen we echter ook des te beter dat het mogelijk is in te spelen op de onderlinge concurrentie – en het daarmee gepaard gaande wantrouwen – tussen criminele groepen. In hoeverre andere vormen van *covert operations* bij de internationale bestrijding van transnationale misdaad zijn toegestaan – ik denk bijv. aan systematische desinformatiecampagnes, kortlopende afspraken met sommige groepen om andere de wind uit de zeilen te nemen – om het onderlinge wantrouwen aan te wakkeren of te laten voortbestaan, lijkt een kwestie die afhangt van de specifieke situatie. Het is evenwel van het grootste gewicht ook hier te zien dat er een spanning kan bestaan tussen wat binnen een nationale staat – bijv. uit rechtsstatelijk oogpunt – voor juist wordt gehouden en wat op het internationale tableau nuttig is. De ervaringen in Nederland hebben al aangetoond dat *deals* met criminelen uiterst riskant zijn en de integriteit van de rechtsstaat onder druk zetten; tegelijkertijd zou het begrijpelijk zijn – maar daarom niet noodzakelijk juist – als bijvoorbeeld de DEA zich van die problemen weinig zou aantrekken en vanuit een eigen agenda (of met het oog op het internationale belang) bijdraagt aan verdergaande *deals* en doorlatingen van criminele goederen in ons land.

Het model van *boven- en onderwereld* inspireert tot diverse anti-corruptiemaatregelen. Zowel de VN als de EU hebben wat dit betreft initiatieven genomen en in ons eigen land zijn niet alleen in het strafrecht, maar ook in het bestuursrecht (het wetsvoorstel Bevordering Integriteitsbeoordelingen Openbaar Bestuur) wettelijke aanpassingen/voorstellen gedaan. Vanuit het perspectief van de internationale veiligheid roept dit model tal van lastige vragen op, als we bijv. denken aan het bedrijfsleven, dat zaken wil doen met Rusland, maar alleen kan importeren met behulp van steekpenningen aan individuele douaniers.

Het allerlastigst, maar vanuit veiligheidsperspectief ook het belangrijkste, is de onaangename vraag of we echt iets aan georganiseerde misdaad willen doen voor zover deze wordt gefaciliteerd of geleid door foute of corrupte staatshoofden. Zeker als men de blik op corruptie – en zelfs het actief leiding geven aan criminele activiteiten – werpt vanuit het verschijnsel van internationale veiligheid, is het weinig zinvol lang stil te staan bij de fooien die individuele douaniers voor zichzelf organiseren. De trap moet van bovenaf schoongeveegd worden. De relevantie van de vraag dringt zich op met betrekking tot Suriname. De vraag is natuurlijk wat er gedaan moet worden als een man die in Nederland tot meer dan 16 jaar gevangenisstraf is veroordeeld, daar president wordt. Men zal, ook al gelet op repercussies in Nederland, misschien niet eens veel kunnen doen. Aan de andere kant is het voorbeeld van levensbelang in zoverre men de internationale georganiseerde misdaad beschouwt als een gevaar voor de internationale veiligheidssituatie.

Indien we aanvaarden dat de transnationale georganiseerde misdaad een mondiaal veiligheidsprobleem oplevert, zal dit op lokaal niveau soms maatregelen betekenen die hetzij uit het oogpunt van doelmatigheid van bijv. *peace-keeping operations* dan wel uit het oogpunt van rechtsstatelijkheid of soevereiniteit een prijs hebben. Vanwege die consequenties zijn retorische beschouwingen waarbij voeding wordt gegeven aan de inflatie van de dreiging van de georganiseerde misdaad op het internationale tableau gevaarlijk. Die dreiging is er, maar beperking ervan gaat met nieuwe problemen gepaard. ■

Noten

- 1 C. Fynaut, 'Justitiële samenwerking en beheersing van georganiseerde misdaad in de Europese Unie', in: *Delikt en Delinkwent*, 1998, blz. 988-1033.
- 2 *Inzake opsporing*, rapport van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (Commissie-Van Traa), SDU, 1996.
- 3 M. Castells, *The End of the Millennium*, Blackwell, 1998.
- 4 F. Viviano, *The New Mafia Order*, Mother Jones, May/June 1995. <<http://bsd.mojones.com>>
- 5 R. Lewis, 'Drugs, War and Crime in the Post-Soviet Balkans', in: V. Ruggiero, N. South & I. Taylor, *The New European Criminology*, Routledge, 1998, blz. 216-229.
- 6 J. Michael Waller & Victor J. Yasmann, 'Russia's Great Criminal Revolution', in: *Journal of Contemporary Criminal Justice*, december 1995.
- 7 R. Kaplan, *An Empire Wilderness*, Vintage, 1999.
- 8 Het is opmerkelijk dat de staten die een criminoloog als *rogue states* aanmerkt, andere zijn dan die welke doorgaans in de veiligheidsdiscussie als schurkenstaten worden genoemd.
- 9 D. Cressey, *Criminal Organisation*, Heinemann, 1972.
- 10 Castells, a.w. noot 3.

- 11 Ken Layne, *The Crime Syndicate behind the KLA*, Mother Jones, 8 april 1999 <www.motherjones.com>
- 12 E.R. Kleemans e.a., 'Georganiseerde criminaliteit in Nederland', in: WODC (173) 1998.
- 13 Parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, Belgische Senaat 1998-99, 1-326/9.
- 14 P. Arlacchi, *Mafia Business, The Mafia Ethic and the Spirit of Capitalism*, Oxford University Press, 1988; P.C. van Duyne, *Het Spook en de Dreiging van de Georganiseerde Misdaad*, SDU, 1995.
- 15 De schattingen zijn ontleend aan een in opdracht van het ministerie van Justitie geschreven rapport uit 1995.
- 16 Belgische Senaat, a.w. noot 13.
- 17 E.U. Savona, *Organised Crime across the Borders*, HEUNI Paper 1995/6.
- 18 Phil Williams, 'Transnational Criminal Organisations: Strategic Alliances', in: *The Washington Quarterly*, winter 1995.
- 19 Kleemans, a.w. noot 12; zie voor deze benadering ook vooral H. Abadinsky, *Organized Crime*, Nelson-Hall, 1994 (vierde druk).
- 20 Zie L. Günther Moor & A. van Ruth, *Lekken of verstrekken*, ITS, 1997.
- 21 Castells, a.w. noot 3.
- 22 R.J. van Wijngaarden, 'De Russische Maffia: een gevaar voor Nederland?', in: *Internationale Spectator*, februari 1998, blz. 91-96.
- 23 G. García Marquez, *News of a Kidnapping*, Jonathan Cape, 1997 (1996).
- 24 Bijv. H. van de Bunt, E. van den Berg & E. Kleemans, 'Georganiseerde criminaliteit en het opsporingsapparaat: een wapenwedloop?', in: *Tijdschrift voor Criminologie* 1999/4, blz. 395-408.
- 25 Hof Den Haag, 3 maart 1998, *Nederlandse Jurisprudentie* 1998, blz. 923.
- 26 US Supreme Court, 15 juni 1992 (504 US 655) - Alvarez-Machain; over Echelon S. Wright, *An appraisal of technologies for political control*, European Parliament, STOA Programme, 6 januari 1998, PE 166 499; alsmede P.S. Poole, *Echelon: America's Secret Global Surveillance Network* <www.freecongress.org>
- 27 R.D. Kaplan, *The Coming Anarchy*, New York, 2000, blz. 105-110.
- 28 N. Passos, *Informal Value Transfer Systems and Criminal Organizations*, WODC-onderzoeksnotities 1999/4.

Over de auteur

MIRY BURUMA is hoogleraar strafrecht en strafprocesrecht aan de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

De War on Drugs: wat haalt het uit?

MENNO VELLINGA

TRADITIONEEL RICHT DE AMERIKAANSE analyse van het drugsprobleem zich op het belang van het aanbod. Naar analogie van het stereotiepe beeld van autoritaire heersers die interne dissidentie toeschrijven aan buitenlandse agitators legt de Amerikaanse regering de primaire verantwoordelijkheid voor het ontstaan van het probleem op de stoep van de produktielanden, met voorbijgaan aan de achtergronden van de explosieve groei van de vraag naar drugs in eigen land. Deze benadering heeft door de jaren heen tot grote irritatie geleid onder de betrokken regeringen in Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied. Zij kregen de rekening gepresenteerd voor een probleem, dat - in hun visie - zijn oorsprong heeft in de interne situatie in de westerse landen.¹

De Amerikaanse regering heeft echter ook onlangs nog duidelijk gemaakt dat wijziging van de Amerikaanse drugsbestrijdingsstrategie niet valt te verwachten. Deze strategie benadrukt de noodzaak van een militair antwoord op de activiteiten van de drugssector, in aanvulling op de traditionele verbods- en gewasbestrijdingsactiviteiten. In de praktijk heeft deze bestrijding van het drugsaanbod geleid tot unilaterale stellingnamen door de Verenigde Staten, verdween het met de produktielanden overeengekomen beleid van gedeelde verantwoordelijkheid uit het zicht en werden acties ondernomen die een schending betekenden van hun nationale soevereiniteit.

Aan Amerikaanse zijde nam het aantal instituties dat zich met de drugsbestrijding bezighoudt, toe. Naast de Drugs Enforcement Administration (DEA) zijn de CIA, de FBI, de douane en uiteraard ook het leger, de luchtmacht en de marine hierbij betrokken. Al deze instituties zijn gericht op wetshandhaving *per se*. Het gewicht van hun rol geeft al aan dat de Amerikaanse regering op deze 'militaire' benadering het accent wenst te leggen. De door de Amerikaanse orga-

De drugsbestrijding op het Westelijk Halfrond is een nieuwe fase ingegaan. De recente gebeurtenissen in Colombia wijzen op verharding van de aanpak en verdergaande internationalisering van de strategie van de Verenigde Staten.

nisatie voor ontwikkelingssamenwerking USAID bepleite benadering van noodzaak van regionale ontwikkeling in de produktiegebieden, wordt naar het tweede plan verschoven.

De War on Drugs: wat eraan vooraf ging

De militaire activiteit als onderdeel van drugsbestrijdingsprogramma's begon in de Andeslanden in de jaren '80. Men organiseerde trainingsprogramma's en verleende assistentie bij bestrijdingsoperaties. Deze activiteiten culmineerden in 1985 en 1986 met omvangrijke operaties tegen de cocaïne-industrie in Colombia (de *Tranquilandia Raid*), Bolivia (*Operation Blast Furnace*) en in Peru (*Operation Condor Six*). In 1987 besloten de Verenigde Staten, Bolivia, Ecuador en Peru tot een omvangrijke multinationale inspanning (*Operation Snow Cap*).²

De inzet van de Verenigde Staten, in het bijzonder de directe steun aan lokale wetshandavings- en guerrillabestrijdingsactiviteiten, veroorzaakte diplomatieke spanningen, terwijl de reguliere 'certificatie'-procedures - bedoeld om vanuit de Verenigde Staten greep te houden op de mate waarin men de Amerikaanse drugsbestrijdingsdoelstellingen navolgte - gezien werden als typerend voor de relatie tussen een kolonisator en zijn subject. Nadat president Reagan in 1986 had verklaard cocaïne een bedreiging van de nationale veiligheid te beschouwen, werd de drugsbestrijding prioriteit in Amerikaans buitenlands beleid. 'Certifica-

tie' werd ontworpen als een procedure die president en Congres in staat zouden stellen ontwikkelingssamenwerking, steun bij het verkrijgen van leningen van multilaterale instellingen, handelsvoordelen en andere positieve maatregelen – waaronder landingsrechten op Amerikaanse luchthavens – afhankelijk te maken van de resultaten in de *War on Drugs*. Meest recentelijk kwam certificatie aan de orde in onderhandelingen met Mexico en Colombia.³ De doelstellingen van buitenlands beleid, handelspolitiek en drugsbestrijding lopen hier door elkaar.

NAFTA, en de handelsliberalisatie die het akkoord heeft gebracht, heeft ook het optreden van Mexicaanse drugshandelaren op de Noord-Amerikaanse markt vergemakkelijkt. Tussen de 50 en 70% van de cocaïne die de Amerikaanse markt bereikt, komt via Mexico. De-certificatie is overigens niet toegepast. Enerzijds de handels- en immigratie-issues tussen beide landen, anderzijds drugsbestrijding en de opstelling ten opzichte van drugs-gerelateerde corruptie op het hoogste niveau in Mexico, leiden tot verwarring van beleidsprioriteiten.⁴

Ondanks alle inspanningen is het de Verenigde Staten niet gelukt de drugshandel vanuit de produktielanden in te dammen. Dit heeft te maken met de strategie als zodanig, die alle kenmerken vertoont van een *mission impossible*. Maar daarnaast kan men zich afvragen of de Verenigde Staten wel bereid zijn massaal te investeren in drugsbestrijding buiten hun eigen grenzen, hoe paradoxaal dit ook moge klinken tegen de achtergrond van de retoriek vanuit Washington. In 1998 besteedde men op federaal, deelstaat- en lokaal niveau een totaal bedrag van \$ 30 miljard aan drugsbestrijding in eigen land. Daarbij vergeleken zijn de op internationaal niveau bestede bedragen niet omvangrijk. In de periode 1981-1995 besteedden de Verenigde Staten in totaal \$ 5,3 miljard aan drugsbestrijdingsprogramma's in Azië, het Midden-Oosten, het Caraïbisch gebied en Latijns-Amerika. In 1996 werd slechts 1,3% van het totale budget voor drugsbestrijdingsactiviteiten door internationale programma's ingenomen. Voor Peru, jarenlang 's wereld grootste cocaproductent, werd voor de periode 1995-2002 een bedrag van \$ 107 miljoen begroot, het equivalent van 0,3% van het Amerikaanse drugsbestrijdingsbudget in 1998. In de periode 1987-1995 hadden internationale donoren \$ 85,5 miljoen besteed. In Bolivia werd tussen 1986 en 1998 \$ 250 miljoen besteed, in Colombia tussen 1990 en 1998 \$ 105 miljoen.⁵

De drugsbestrijding bevindt zich in feite in een *Catch 22*- situatie. Enkele voorbeelden: een effectieve reductie van het met coca beplante areaal zal de prijs opjagen, waardoor – onbedoeld – elders de verbouw zal worden geïntensiveerd en nieuwe ondernemers tot de sector zullen toetreden. De infrastructurele werken

(water, wegen, elektriciteit) die in de produktiegebieden worden aangelegd ter ondersteuning van alternatieve ontwikkelingsprogramma's worden – onbedoeld – facilitaire voorzieningen voor de cocaïne-industrie. De bedragen die ter compensatie worden uitgekeerd aan boeren die de cocaverbouw opgeven, worden gebruikt ter financiering van nieuwe aanplant in verder gelegen gebieden. Het opbreken van de kartels in de drugshandel leidt tot herleving van het transport via grote aantallen individuele smokkelaars, wat de bestrijding ernstig bemoeilijkt. Handelsliberalisatie en de vorming van regionale handelsblokken bevorderen ook de verdere internationalisering van de drugs en verruimen de toegang tot de meest lucratieve afzetmarkten in het westen.

De lijst van beleidsmaatregelen die in de praktijk resultaten opleveren die haaks staan op de doelstellingen, is lang; men moet zich afvragen of binnen de *War on Drugs* beleid dat uiteindelijk niet in zijn tegendeel onttaardt of tot geweldsuitoefening op grote schaal leidt, *überhaupt* nog wel binnen bereik ligt. De drugssector is een buitengewoon dynamisch en flexibel opererend bedrijf, gedreven door ondernemers die bereid zijn grote risico's te nemen en geen enkele actie schuwen die noodzakelijk is om hun produkt de afzetmarkt te laten bereiken. De enige wet die daarbij wordt gerespecteerd, is die van vraag en aanbod.⁶

Alternatieve ontwikkeling?

De strategie van 'alternatieve ontwikkeling', een mengeling van gewassubstitutie, rurale ontwikkeling en wetshandhaving via dwangmaatregelen betreft de ontwikkelings-georiënteerde poot van het drugsbestrijdingsbeleid. Binnen de *War on Drugs*-benadering heeft ze de functie van een parallelle activiteit, bedoeld om de gevolgen van strenge verbodsacties voor de cocaproducerende boeren te verzachten. In de praktijk hebben strenge wetshandhaving en het gebruik van geweld het echter altijd gewonnen van de meer ontwikkelings-georiënteerde activiteiten.⁷

De zg. 'Strategie van Dublin' – genoemd naar een van de vele conferenties die in de loop der jaren aan het drugsprobleem werden gewijd – beoogde oorspronkelijk een meer ontwikkelings-georiënteerd alternatief voor de *War on Drugs* te bieden. Dwangmaatregelen werden slechts van toepassing geacht op die sectoren die ondanks een succesvolle alternatieve ontwikkeling met de cocaverbouw door zouden gaan. Deze strategie werd aangehangen door de UNDCP en de meeste lidstaten van de EU. In de loop der jaren is het verschil met de *War on Drugs* echter vervaagd en zijn beide benaderingen het accent gaan leggen op een repressiever aanpak.⁸

De Verenigde Staten hebben onlangs \$ 1,6 miljard

ter beschikking gesteld voor militaire steun aan Colombia bij hun operaties tegen de drugsmafia en de ermee verbonden belangen van de guerrilla en de paramilitairen. De risico's van deze escalatie in de militarisering van de drugsbestrijding zijn echter groot, met gevaar voor overslaan van het conflict naar de buurlanden.

Op papier lijkt 'alternatieve ontwikkeling' de aangewezen weg: schep voor de boeren een duurzaam alternatief van een stabiel inkomen buiten de drugseconomie; verleen actieve steun aan de ontwikkeling van de legale sectoren van de economie en zorg dat vervolgens het concurrentievoordeel van de illegale sector zal verdampen. De logica van deze benadering is evident. Maar het betreft hier ontwikkelingen waarvan de effecten slechts op lange termijn merkbaar zouden zijn. De omvangrijke politiek-economische veranderingen die binnen de betrokken landen zouden moeten worden doorgevoerd, verminderen daarbij de onmiddellijke bruikbaarheid in een situatie waarin vraag en aanbod van drugs onbeheersbaar zijn geworden en waarbij onder sterke internationale druk op korte termijn een oplossing gevonden moet worden.⁹

De uitgevoerde alternatieve-ontwikkelingsprojecten ontmoeten alle vergelijkbare problemen. Veelal zijn die het gevolg van pogingen om, onder grote druk, de cocaverbouw te beëindigen zonder van tevoren een analyse van omgevingsfactoren uit te voeren en de voor coca in de plaats te stellen gewassen daarmee te vergelijken wat betreft teeltcondities, verkoopbaarheid en winstgevendheid. Het consolideren van een agrarisch produktiesysteem dat de cocaverbouw zou moeten vervangen is een lange-termijnproces, waarbij condities voor een succesvolle teelt van alternatieve marktgewassen dienen te worden gewaarborgd, institutionele steun moet worden opgebouwd en markten moeten worden ontwikkeld. Deze voorwaarden zijn tot nu toe nergens gerealiseerd.

De kenmerken van de cocaverbouw en het betrekkelijk simpele productieproces van cocaïne maken de drugsindustrie tot een bezigheid die is toegesneden op de condities van een onderontwikkelde agrarische economie. Coca is simpelweg een ideaal marktgewas. De precieze functie van coca binnen boerenhuishoudens varieert met de samenstelling van het huishouden, de migratiegeschiedenis, de mate van integratie in de 'legale' economie en de rol van cocaverbouw binnen een strategie van agrarische diversificatie. Maar voor alle betrokken boeren betekent cocaverbouw de toegang tot een stabiel basisinkomen. In de produktieregio's die de migratiebestemming vormen voor boeren uit het hoogland zijn weinig alternatieven voorhanden. Naast de infrastructurele en institutionele beperkingen voor agrarische activiteiten in het

algemeen is vooral het marktpotentieel voor andere gewassen dan coca het wezenlijke probleem.

De internationale markten voor agrarische producten uit de tropen vertonen een aanzienlijke prijsinstabiliteit, terwijl de potentiële afzetgebieden ook vaak importbeperkingen hanteren. Zo bezien is de *boom* in de verbouw van coca, papaver en marihuana een normaal, economisch antwoord op ongunstige prijsontwikkelingen en andere beperkingen voor alternatieve producten op deze markten. Boerenhuishoudens zullen de cocaverbouw dan ook pas opgeven wanneer de omstandigheden voor de verbouw van alternatieve gewassen en daarmee verbonden agro-industriële ontwikkelingen zullen zijn verbeterd, de toegang tot markten zal zijn gewaarborgd, de persoonlijke veiligheid zal zijn gegarandeerd en een fysieke (wegen, elektriciteit) en sociale infrastructuur (gezondheid, onderwijs, huisvesting) zal zijn aangelegd. In dat geval zou men bereid zijn cocaverbouw op te geven, zelfs – zoals onderzoek aangeeft – indien men een inkomensoffer zou moeten brengen en meer uren zou moeten werken.¹⁰ De huidige drugsbestrijdingsstrategieën geven echter weinig hoop op realisering van bovengenoemde condities.

Daarbij komt dat een dergelijk proces een budget zal vergen dat geen enkele buitenlandse donor voor zijn rekening zal willen nemen. In het huidige internationale politieke klimaat is de druk op de produktielanden groot om resultaten te tonen in de vorm van aantallen hectaren verwijderde coca-aanplant. Deze benadering staat uiteraard haaks op een meer ontwikkelings-georiënteerde aanpak, die een vertrekpunt kiest in een analyse van de motieven en omstandigheden die leiden tot cocateelt en tot het verkiezen van coca boven alternatieve gewassen.

Het gebrek aan resultaat van de gangbare strategieën in de bestrijding van de drugssector heeft niet geleid tot heroriëntatie van beleid. Men blijft een pad aflopen waarvan men in de betrokken organisaties zelf binnenskamers erkent dat het een doodlopende weg is. Een belangrijke reden van deze vreemde ontwikkeling heeft te maken met de belangen van het drugsbestrijdings-*establishment*. In de produktielanden heeft een conglomeraat van organisaties – plaatselijke vestigingen van multilaterale instellingen, consultancybureaus, universitaire onderzoeksinstituten – zich gebonden aan voortzetting van het huidige beleid. Dit beleid waarborgt voor hen de toegang tot de fondsen van de internationale ontwikkelingssamenwerking. In dat licht is – paradoxaal genoeg – een voortdurende aanwezigheid van de cocaverbouw op enige schaal nodig om deze toegang te continueren.

Ander beleid, dat het drugsaanbod beter zou kunnen beheersen, is overigens niet snel gevonden. Met geweld de coca-aanplant te vernietigen, de junglelabo-

ratoria op te blazen, de handel in voor de cocaïneproductie benodigde chemicaliën te beteugelen, de drugshandelaren op te pakken en – zo nodig – uit te leveren aan de Verenigde Staten is in de huidige politieke conjunctuur van de produktielanden een moeilijke optie met een onzeker resultaat. Uitroeiing van de coca-aanplant zal op massale weerstand van de betrokken boerenbevolking stuiten, wat – in ieder geval in Bolivia en Peru – noopt tot een vreedzamer en participatiever aanpak. De Colombiaanse regering heeft, met omvangrijke Amerikaanse steun, geopteerd voor militarisering van de drugsbestrijding. De nauwe banden tussen de drugssector, de guerrillabewegingen FARC en ELN en de activiteiten van paramilitaire bewegingen, betekenen een aanslag op de integriteit van de Colombiaanse staat en vergen om een krachtige respons. Coca- en papavervelden worden regelmatig vanuit de lucht besproeid met agressieve chemicaliën (wat in Peru en Bolivia niet gebeurt). De productie-eenheden voor de drugssector en de guerrillabewegingen die hier bescherming aan bieden, worden met militair geweld bestookt. Tot nu toe lijken de effecten op de omvang van de cocaïne-handel echter gering.

Het is overigens niet eenvoudig een exact beeld te verkrijgen van de omvang van de drugssector en het belang voor de produktielanden. De cijfers die door de bij de drugsbestrijding betrokken organisaties worden gepubliceerd, dienen kritisch te worden gezien. Ze worden veelal met politieke bedoelingen gemanipuleerd. In een omvattende studie naar de drugsindustrie, gepubliceerd in 1996, berekende de Wereldbank de direct of indirect geschapen werkgelegenheid door de bedrijfstak op rond 500.000, oftewel 2% van de economisch actieve bevolking.¹¹ Het economisch belang voor de drie Andes-landen te zamen zou 5 à 6% van het BNP bedragen. Het inkomen uit de drugs-handel zou in Bolivia het equivalent bedragen van 28% van de legale produktexporten, in Peru 31% en in Colombia zelfs 94%. Deze cijfers geven een indruk van het grote belang van drugs in de betrokken economieën.

Colombiaanse ondernemers zijn op het terrein van de productie en handel in drugs het actiefst. Men doet aan produktdiversificatie (cocaïne, heroïne, marihuana) en heeft operaties opgezet in alle vijf continenten. Bolivia blijft zijn productie richten op coca-cocaïne en heeft in de jaren '90 zijn marktaandeel in Noord-Amerika en Europa sterk weten uit te breiden. Peru is in belangrijke mate een producent van coca-pasta gebleven die aan Colombiaanse laboratoria wordt geleverd. De geproduceerde cocaïne vindt haar weg naar Mexicaanse en Amerikaanse handelaren.

De Colombiaanse kartels zijn het succesvolst geweest in het penetreren van nieuwe markten, waarbij men de afzet tot bij de consument tracht te

beheersen. Men speelt volop in op uitbreiding van de wereldhandel die zich in het voetspoor van de toenemende economische internationalisering voordoet, en men maakt daarbij gebruik van moderne logistiek en *marketing*-methoden.

Een vreedzame oplossing binnen bereik?

Voor de politici die de *War on Drugs*-strategie steunen, past bij de eenvoud van het productieproces van de cocaïne kennelijk een even eenvoudig antwoord: kondig de coca-verbouwende boeren aan dat ze op andere gewassen dienen over te gaan. Als ze dit doen: beloon ze; als ze het niet doen: straf ze. Vervolgens schakel je de cocaïneproducenten en -handelaren uit met bruut geweld. De werkelijkheid in de drugsbestrijding is echter aanzienlijk complexer. De bestrijding van het drugsaanbod in de produktielanden wordt geconfronteerd met de duizend-en-een correlaten van onderontwikkeling. Cocaverbouw en cocaïne-productie groeien op een voedingsbodem van armoede en afwezigheid van economische, sociale en politieke stabiliteit, condities die met geweldsacties en enkele verspreide projecten niet te verhelpen zijn. De projectmatige benadering in de alternatieve-ontwikkelingsstrategie is *überhaupt* ongeschikt om een probleem met sectorale dimensies te lijf te gaan en daarnaast het functioneren van de legale economie en de aard van de relaties tussen staat en burgersamenleving te beïnvloeden.¹²

Cocaverbouw vindt plaats in geïsoleerde regio's met een zwakke aanwezigheid van de overheid. In de produktielanden is de legitimiteit van deze overheid aan ernstige slijtage onderhevig. Het type kapitalisme dat we er aantreffen, met zijn voorkeur voor speculatieve activiteiten boven lange-termijn productieve investeringen, heeft de groei van de illegale economie bevorderd en een ideale omgeving geschapen voor de groei van de illegale, risicovolle grote-slagen-snel-rijk-activiteiten van de drugssector. 'Geweld' is daarbij meer en meer een normale optie geworden voor het regelen van geschillen die onder normale omstandigheden via legale kanalen zouden zijn afgehandeld.

De groeiende nadruk op een gewelddadige aanpak en militair ingrijpen bij de bestrijding van de drugssector sluiten – onbedoeld – bij dit verschijnsel aan en versterken de tendens tot veralgemenisering van het gebruik van geweld, ook in de legale economie. De *War on Drugs* is snel bezig de *dirty business* te worden die een echte oorlog ook is. Geweld, corruptie, schendingen van burgerlijke vrijheden en mensenrechten, politiek opportunisme en de grote financiële belangen ondermijnen de geloofwaardigheid van de aanspraken op morele superioriteit die de *War on Drugs* maakt.

In de produktielanden is men niet in staat geweest

de oorzaken van de ongecontroleerde, paddestoel-achtige groei van de drugsindustrie weg te nemen. Integendeel: de criminalisering van het betrokken segment van de boerenbevolking heeft haar gedwongen naar meer afgelegen gebieden te migreren, alwaar de verbouw wordt voortgezet en uitgebreid. De inventiviteit van de cocaïneproducenten en -handelaren blijkt geen grenzen te kennen. De industrie is nu zodanig georganiseerd dat de effecten van de repressie worden geminimaliseerd. Een verandering in de bestrijdingsstrategie is niet op korte termijn te verwachten. De met de continuering van het bestaande beleid verbonden belangen zijn te groot. Daarbij zijn op korte termijn werkbare alternatieven niet ruim voorradig. Zelfs indien dit wel zo zou zijn, lossen zij het probleem van de vraag nog niet op.

Het beleid aan die kant van de keten is al even verward en gewelddadig. De Verenigde Staten besteedden in 1998 \$ 30 miljard aan drugsbestrijding op lokaal, deelstaat- en federaal niveau. Tweederde van dit bedrag ging naar *law enforcement*, een derde naar voorlichtings- en behandelingsactiviteiten. Het binnenlands drugsgebruik in de Verenigde Staten wordt geraamd op \$ 60 miljard per jaar; naar schatting 13 miljoen Amerikanen zijn regelmatige gebruikers. Dat aantal daalt niet. In totaal zitten 400.000 Amerikanen in de gevangenis vanwege drugsmisdrijven.¹³

Een strategieverandering in de richting van liberalisering van het drugsgebruik, waarbij de *War on Drugs*-fondsen zouden kunnen worden gheralloceerd naar onderwijscampagnes, behandelingsfaciliteiten en onderzoek aangaande drugsgebruik, is eigenlijk het enige reële alternatief, maar zou internationaal op grote problemen stuiten. Het zou een koerswijziging impliceren die de Verenigde Staten zouden nopen internationale verdragen en bilaterale overeenkomsten met de produktielanden met betrekking tot de drugsbestrijding te herzien. Voor de meeste politici een niet erg aantrekkelijke optie. En zo blijft de *War on Drugs* in de hoek zitten waarin het beleid zich zelf in de loop der jaren heeft gemanoeuvereerd en blijft daar een gevangene van het eigen falende beleid.

Noten

- 1 Voor een goede analyse van deze dimensie van de *War on Drugs*, zie David R. Bewley-Taylor, 'Certification meets NAFTA: More Schizophrenia in the Misguided War', in: *International Journal of Drug Policy*, no 9 (1998), blz. 417-426.
- 2 Cf. Clare Hargreaves, *Snowfields: The War on Cocaine in the Andes*, Londen: Zed Books, 1992; William O. Walker III, 'The Bush Administration's Andean Drug Strategy in Historical Perspective', in: Bruce M. Bagley & William O. Walker III (eds.), *Drug Trafficking in the Americas*, Boulder, Co.: Lynne Rienner, 1995, blz. 1-19.
- 3 Bewley-Taylor, a.w. noot 1, blz. 420-421.

- 4 Luis Astorga, 'Drug Trafficking in Mexico: A First General Assessment', paper presented at II Annual Conference of the MOST/UNDCP Project *Economic and Social Transformation Connected with the International Drug Problem*, Rio de Janeiro, oktober 1998.
- 5 Gegevens van Patrick L. Clawson & Rensselaer W. Lee, *The Andean Cocaine Industry*, New York: St. Martin's Press, 1996, blz. viii, ix; Mariano Valderrama, *Cooperación Internacional, Lucha Contra el Narcotráfico y Desarrollo Alternativo en el Perú*, Lima: CEPES, 1998, blz. 4; 'Ending the War on Drugs', in: *The Economist*, 2 januari 1999, blz. 75.
- 6 Voor een goede analyse van de kenmerken van de drugsindustrie, zie Francisco E. Thoumi, *Political Economy and Illegal Drugs in Colombia*, Boulder, Co.: Lynne Rienner, 1995, blz. 151-165.
- 7 Zie voor een analyse van de problemen bij deze benadering: Menno Vellinga, 'Alternative Development and Supply Side Control in the Drug Industry: The Bolivian Experience', in: *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, no 64 (1998), blz. 7-26.
- 8 Cf. Ibán de Rementería, 'Políticas y Estrategias de Reducción de Cultivos con Fines Ilícitos en Bolivia, Colombia y Perú', in: *Políticas y Estrategias Andinas para el Desarrollo Alternativo*, Lima: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1997, blz. 26. UNDCP is het drugsbestrijdingsprogramma van de VN.
- 9 Cf. Vellinga, a.w. noot 7, *passim*; Menno Vellinga, 'The Political Economy of the Drug Industry in the Andean Countries', in: *European Review of Latin America and Caribbean Studies*, no 66 (1999), blz. 121-130.
- 10 Cf. Cabieses, 'Enfoque Poblacional y de Organizaciones Sociales', blz. 71-82; Vellinga, a.w. noot 7, blz. 17.
- 11 *Illegal Drugs in the Andean Countries: Impact and Policy Options*, Washington, D.C.: The World Bank, 1996.
- 12 Juan E. Musso, 'El Enfoque Microeconómico y El Desarrollo Alternativo', in: *Políticas y Estrategias Andinas*, blz. 83-86.
- 13 'Ending the War on Drugs' (zie noot 5), blz. 76.

Over de auteur

DR. M.L. VELLINGA is hoogleraar sociale geografie van ontwikkelingslanden aan de Universiteit Utrecht en verbonden aan het Institute of Development Studies (IDSU) van dezelfde universiteit.

Democratisering in Afrika

KLAAS VAN WALRAVEN

Tijdens de laatste maanden van 1999 zijn er in verscheidene landen in sub-Sahara Afrika verkiezingen gehouden. In de Centraal-Afrikaanse Republiek, Niger, Guinee-Bissau, Namibië en Mozambique gingen kiezers naar de stembus. Ze gaven daarmee opnieuw invulling aan het politieke pluralisme dat sinds het einde van de Koude Oorlog in Afrika ingang heeft gevonden. Westerse landen, inclusief Nederland, hebben financieel en door het zenden van waarnemers aan deze verkiezingsprocessen bijgedragen. De Afrika-notitie van minister Herfkens heeft de waarneming van verkiezingen zelfs uitdrukkelijk als doelstelling opgenomen.

Hoewel meerpartijstelsels nu alweer zo'n tien jaar functioneren, bestaat er grote scepsis over de kwaliteit van democratie in Afrika. Zo zijn de laatste jaren talloze analyses gewijd aan knelpunten die volledige democratisering in de weg staan. In dit artikel wordt ingegaan op enkele meer recente inzichten omtrent democratisering. Voorop zij gesteld dat veel van de negatieve oordelen over democratie in Afrika op sterke argumenten berusten, maar toch enige bijstelling behoeven. Betoogd wordt dat niet verkiezingsfraude het grootste probleem voor Afrika's politieke stelsels vormt, maar het karakter van de wisselwerking tussen politieke klasse en maatschappelijke belangenorganisaties, het gebrek aan regeringswisselingen en de negatieve gevolgen van structurele economische problemen. Bij deze economische dimensie lijkt een belangrijke rol weggelegd te zijn voor het Westen. Al deze aspecten spelen in verscheidene landen een rol in de democratiseringsproblematiek. Ze worden geïllustreerd met enkele kanttekeningen bij de verkiezingen die gehouden zijn in Namibië, Mozambique en Niger.

Afrikaanse politiek en het wezen van de democratie

Over de aard van democratie als politiek bestel en over democratisering als proces kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt, die voor de hand liggen maar vaak over het hoofd worden gezien. Zo zijn machtsverhoudingen tussen maatschappelijke groepen van doorslaggevend belang voor welslagen of mislukken van ieder democratiseringsproces. Zeker

indien, zoals in Afrika, sociaal-economische voorwaarden ongunstig zijn, vormt machtspolitiek een belangrijke factor. De problematiek van democratisering kan dan worden samengevat als het probleem van de macht en de noodzakelijke herverdeling van die macht tussen staat, maatschappelijke belangengroepen en politieke oppositie.¹ Aangezien geen enkele politieke leider vrijwillig macht zal afstaan, dient voldoende macht te worden gegenereerd om hem daartoe te dwingen. Dit vereist aggregatie van uiteenlopende maatschappelijke belangen, zodanig dat zij samenvallen met die van de oppositie. Eén en ander veronderstelt bovendien een zekere behendigheid bij politieke leiders en een politiek-maatschappelijk actieve bevolking.

Voor 'politiek' en 'democratie' zijn vele definities te bedenken. Het machtspolitieke perspectief op democratisering rechtvaardigt echter een omschrijving van politiek als het beheersbaar houden van de *sauvagerie humaine*, en van democratie als een bestel dat erop gericht is de gevolgen van die *sauvagerie*, of 'woestheid', te beperken.² Met andere woorden, een effectieve democratie kanaliseert maatschappelijke conflicten. Tegenstellingen in de samenleving en binnen de elite worden vertaald en geïnstitutionaliseerd binnen het kader van de politieke arena. Hiervoor is politieke concurrentie binnen het bestel een noodzakelijke voorwaarde, zij het dat deze binnen bepaalde perken moet blijven. De politieke wedijver moet niet worden opgevat als een nulsom-situatie, omdat de democratie dan op den duur niet meer in staat is de tegenstellingen in goede banen te leiden. De wedijver moet worden gekenmerkt door een minimale consensus met betrekking tot het politiek bestel en tolerantie ten aanzien van politieke concurrenten. In die vorm van *restricted politics*³ kan democratie conflict-beperkend werken.

Aangezien de internationale gemeenschap steeds minder geneigd is in Afrikaanse conflicten te interveniëren, kan bevordering van werkelijke democratisering van belang zijn voor het Westen. Eind jaren '80 begonnen donoren inderdaad politieke en economische voorwaarden te stellen aan de voortzetting van financiële hulp. Internationale druk speelde begin jaren '90 een rol in Afrika's transitieprocessen, zij het

dat deze ondersteunend van aard was: de roep om hervormingen werd gedragen door brede lagen van de bevolking en de uitkomst van de transitie werd vooral bepaald door binnenlandse, institutionele factoren.⁴

Op grond van die ervaringen bestaat er nu een brede consensus dat verkiezingen en meerpartijensels voor succesvolle democratisering een noodzakelijke, maar geen voldoende, voorwaarde zijn. Over sociaal-economische condities heerst echter onenigheid. In de modernistische literatuur is gewezen op het belang van de middenklasse als motor voor het democratiseringsproces, maar recentere studies wijzen op een complex van factoren in het ontstaan van Westerse democratieën, zoals de aanwezigheid van een arbeidersklasse en een zekere economische welstand.⁵ In elk geval voorspelt dit weinig goeds voor Afrika, waar de economische omstandigheden nu vaak veel slechter zijn dan enkele decennia geleden. Economische neergang en in het kielzog daarvan verscherpte sociale tegenstellingen maken het lastig de politieke wedijver in vruchtbare banen te leiden. Externe economische steun kan dan van meer dan marginaal belang worden voor het functioneren van een politiek pluriform bestel.

Bovendien wijkt de stratificatie van de Afrikaanse samenleving sterk af van die in het Westen. Met kleine middengroepen, die sterk afhankelijk zijn van de staat, het groeiende *Lumpenproletariat* van stedelijke werklozen, de afwezigheid van een grote arbeidersklasse en het numerieke overwicht van de sociaal weinig gestratificeerde boerenstand loopt de politieke mobilisatie langs geheel andere lijnen dan bij ons. In die afwijkende maatschappelijke context, die mede wordt gekenmerkt door grote culturele heterogeniteit, stemmen Afrikaanse kiezers meestal 'communaal': stemgedrag wordt bepaald door regionale en etnische verschillen en is niet ingegeven door zuiver geïndividualiseerde keuzen. Dit collectieve kiezersgedrag wordt tevens beheerst door cliëntelistische overwegingen, d.w.z. bepaald door calculaties over de tegenprestatie die politici voor een regio of groep geacht worden te leveren.⁶

Hoewel dit volgens velen een effectief functionerende partijendemocratie in de weg staat, raakt dit wellicht toch niet de kern van de democratiseringsproblematiek. De *vote communautaire* is altijd aan de individualisering van politieke meningsvorming voorafgegaan en zelfs cliëntelisme hoeft geen problemen op te leveren zolang de politieke 'markt' maar vrij en concurrerend is.⁷ Fundamentele obstakels liggen dan ook eerder in de aard van de verwevenheid tussen Afrika's politieke klasse en de samenleving, alsmede in het feit dat de concurrentie op de Afrikaanse politieke markt beperkt is.

Zo ontbreekt het vaak aan effectieve binding tus-

sen politieke partijen en maatschappelijke belangenorganisaties. De laatste kenmerken zich vaak door extreme fragmentatie, instabiliteit en zwakke organisatiegraad, wat de mobilisatie van belangen en de opbouw van solide machtsbases voor politieke partijen bemoeilijkt.⁸ De politieke klasse neemt dan ook vaak een maatschappelijk geïsoleerde, tot het hoofdstedelijke milieu beperkte, positie in en weet sociale tegenstellingen niet effectief in het politieke bestel te kanaliseren. Bovendien is de politiek in Afrika traditioneel georganiseerd in patroon-cliëntnetwerken, waardoor politieke partijen meer de neiging vertonen zich toe te leggen op verrijking van de eigen clientèle dan op te komen voor grootschalige maatschappelijke belangen. De binding met de samenleving is dan ook vaak beperkt, wat de effectieve kanalisering van maatschappelijke tegenstellingen belemmert, zeker indien deze verscherpt worden door verslechterende economische omstandigheden.

Deze situatie is in tegenspraak met de theorie dat politieke oppositie een essentieel criterium vormt voor een goed functionerende democratie juist omdat zij geacht wordt maatschappelijke tegenstellingen te institutionaliseren in het politieke bestel. Bovendien moet om die zelfde reden in een effectieve democratie zo nu en dan een wisseling van de wacht plaatsvinden of moet bij de opstelling van regeringsbeleid in elk geval met oppositiebelangen rekening worden gehouden.⁹ Indien de oppositie er immers zelden of nooit in slaagt de verkiezingen te winnen of haar wensen en belangen door de regering *altijd* worden genegeerd, dan verwordt democratie uiteindelijk tot De Tocquevilles tirannie van de meerderheid. In het Westen vindt (volledige) wisseling van de wacht vooral plaats in de op confrontatie gerichte tweepartijensels, zoals in Groot-Britannië, terwijl een zekere samenwerking met de oppositie wordt gepraktiseerd in politiek pluriforme samenlevingen als Nederland. Het probleem is dat in veel Afrikaanse landen, ondanks de invoering van meerpartijensels, machtswisselingen als gevolg van stembusuitslagen meer uitzondering dan regel zijn. De verhouding tussen regering en oppositie is, van weerszijden, vaak uiterst vijandig. Bij gebrek aan effectieve maatschappelijke belangenbehartiging en politieke concurrentie vertegenwoordigen meerpartijensels in Afrika volgens velen dan ook slechts een façade waarachter andere politieke wetmatigheden schuilgaan. Van echte democratie zou dan geen sprake zijn.

Verkiezingen in Namibië en de schaduw van De Tocqueville

Landen in zuidelijk Afrika worden niettemin vaak als positieve uitzondering gepresenteerd. Zo werden in

Namibië op 30 november en 1 december 1999 parlements- en presidentsverkiezingen gehouden, met als inzet werkloosheid, gebrekkig onderwijs, landeigendom, corruptie, AIDS en Namibië's militaire avonturen in de Congo. Wat politieke waarnemers echter het meeste bezighield, was de verschijning van een nieuwe oppositiepartij, het 'Congress of Democrats' (CoD). Deze groepering werd in het voorjaar opgericht uit onvrede over het besluit van president Sam Nujoma naar een derde ambtstermijn te dingen. Hiervoor moest zelfs de grondwet, die een maximum van twee ambtstermijnen stelt, worden gewijzigd. Aangezien Nujoma's partij, de 'South West African People's Organization' (SWAPO), na de verkiezingen van 1994 over een tweederde meerderheid beschikte, kon een constitutioneel amendement gemakkelijk door de nationale assemblee worden geloodst.

Niettemin was SWAPO aanvankelijk benauwd voor het CoD, dat ook in het noorden van het land steun probeerde te verwerven. Het Ovambovolk in de vier noordelijke regio's vormt de machtsbasis van SWAPO: het dichtbevolkte gebied vertegenwoordigt zo'n 40% van het electoraat en staat bij een opkomst van 70% garant voor maar liefst 30 van de 72 zetels. Aangezien het CoD bovendien uit ex-SWAPO-leden bestaat en niet, zoals de 'Democratic Turnhalle Alliance' (DTA), een besmet verleden heeft vanwege collaboratie met de vroegere Zuid-Afrikaanse bezetter, rekende men erop dat de nieuwe oppositiepartij het SWAPO moeilijk zou maken. Tijdens de campagne deed de regeringspartij er dan ook alles aan om het CoD in Ovamboland dwars te zitten. Bijeenkomsten werden verstoord, partijleden lastiggevallen en op de verkiezingsdagen werden hun bezoeken aan stembureaus verhinderd.

Naast gebrekkige toegang tot Ovamboland kampte de oppositie met ongelijke campagnefinanciering. Krachtens de Namibische wet worden campagnemiddelen over de partijen verdeeld naar rato van het aantal parlementszetels, hetgeen SWAPO onevenredig bevoordeelt. Van de kant van de EU is hierop kritiek geleverd. Europese kritiek was er ook op het verouderde kiezersregister, dat met meer dan 870.000 namen op een bevolking van 1,8 miljoen onbetrouwbaar, want te omvangrijk, is. Theoretisch kon dit de weg vrijmaken voor grootschalige fraude, in het bijzonder in Ovamboland. Afgezien van kleine onregelmatigheden oordeelden waarnemers echter dat de verkiezingen, die SWAPO een massale overwinning opleverden, 'free and fair' waren verlopen.

De vraag is echter of in de beoordeling van een democratiseringsproces afwezigheid van verkiezingsfraude en geweld wel zo relevant is. Dergelijke schendingen van electorale regels tonen dat de inzet van verkiezingen serieus is en de partijen gemotiveerd zijn

om de strijd te winnen. Terwijl schending van electorale normen in verkiezingen zonder werkelijke concurrentie, zoals in éénpartijstelsels, onnodig is, weerspiegelen fraude en geweld – hoe paradoxaal ook – de echtheid van de politieke wedijver.¹⁰ Zij zijn ook in Westerse democratieën, zeker in hun ontstaansfase, een regelmatig terugkerend verschijnsel.¹¹ Geweld en frauduleuze praktijken gaan pas een probleem vormen indien zij de wisseling van de wacht of verwerking van oppositiebelangen in regeringsbeleid – en de vertaling van maatschappelijke tegenstellingen – onmogelijk maken. Stemonthouding vormt dan het signaal dat maatschappelijke groepen het slecht functionerend, want conflicten niet kanaliserend, bestel de rug toe keren.

De Namibische uitslagen leiden dan ook tot de vraag of Westerse bemoeienis met Afrikaanse democratisering zich niet eerder moet concentreren op bevordering van regeringswisselingen dan op de vuile handen van electorale concurrenten. Zo wisten SWAPO en Sam Nujoma hun meerderheid uit te breiden tot driekwart van de uitgebrachte stemmen. Het CoD eindigde met 10% als tweede. Volgens waarnemers ligt de reden van deze eclatante overwinning in onverminderde loyaliteit van de bevolking aan de partij die het land in 1990 naar de onafhankelijkheid voerde. De herinnering hieraan leeft nog steeds, terwijl het CoD te jong en te onervaren is om een geloofwaardig alternatief te vormen voor SWAPO's dominante rol in de Namibische staat en samenleving. Weliswaar draagt het CoD niet als de DTA de last van een apartheidsverleden, maar met zijn komst is de oppositie nu meer dan ooit verdeeld. De kans op een wisseling van de wacht is na de laatste electorale krachtmeting zo mogelijk nog kleiner geworden. Het in vergelijking met 1994 afgenomen opkomstpercentage is wat dat betreft omineus voor de consolidatie van het democratisch bestel.

Verkiezingen in Mozambique en opkomend tweepartijstelsel

Met hier en daar wat vechtpartijtjes, onevenwichtige toegang tot de media en andere kleine onregelmatigheden waren internationale waarnemers tevreden over het verloop van de Mozambiqueaanse verkiezingen. Ook over de opkomst (75%) viel niet te klagen. Op de langere termijn versterken de uitslagen niettemin de noodzaak de oppositie (meer) in het landsbestuur te betrekken. President Chissano versloeg zijn rivaal Dhlakama met 52 tegen 47% van de stemmen, maar zowel regeringspartij FRELIMO als Dhlakama's RENAMO wist het aantal parlementszetels uit te breiden – ten koste van de kleinere oppositiepartijtjes, die er niet in slaagden de kiesdrempel van 5% te passe-

ren. Met 133 resp. 117 zetels vormen FRELIMO en RENAMO de enige geloofwaardige partijen in het Mozambiquaanse politieke landschap.

Mozambiquanen stemmen regionaal: het zuiden vooral op FRELIMO; centrale en noordelijke provincies op RENAMO. Hoewel ondanks economische groei vooral op het platteland nog steeds grote armoede heerst en er gebrek is aan allerlei voorzieningen, heeft RENAMO geen alternatief voor FRELIMO's economisch programma, dat grotendeels door het IMF wordt gedictieerd. Niettemin vormt Mozambiques politiek bestel een voorbeeld van kanalisering van de *sauvagerie humaine*: na een bloedige burgeroorlog is RENAMO van guerrillabeweging die zich schuldig maakte aan gruwelijke praktijken, getransformeerd tot 'keurige' politieke partij, terwijl FRELIMO zijn marxistische retoriek heeft ingeruild voor de ideologie van de markt. Hoewel dit vooral is bewerkstelligd met buitenlands geld, is het conflict tussen beide gekanaliseerd en verwacht niemand dat RENAMO weer naar de wapens zal grijpen – zelfs niet na de tweede verkiezingsnederlaag op rij. In die zin is de democratie in Mozambique geen façade meer, ook al maakt de afhankelijkheid van externe donoren haar precar: zo was er in 1994 nog 63 miljoen dollar tussen de electorale partijen te verdelen tegen 42 miljoen nu, waarvan 90% gefourneerd door het Westen. Verslechterde economische omstandigheden, mede als gevolg van de recente watersnood, kunnen tot een aanzienlijke verscherping van tegenstellingen leiden die, zonder hulp van buitenaf, een zware hypotheek leggen op de toekomst van het Mozambiquaanse bestel.

Indien de tendens naar een tweepartijensysteem doorzet, wordt het belang van een regeringswisseling of een zekere samenwerking met de oppositie op termijn belangrijker. Niettemin kunnen weinig mensen zich voorstellen hoe de moeizaam opererende Dhlakama met zijn beroep op regionale sentimenten de leiding over zou kunnen nemen van de gelikte en internationaal ervaren Chissano. RENAMO's boycot van de lokale verkiezingen in 1998 en obstructie en onverschilligheid in het vorige parlement zijn even zovele tekenen van een disfunctionerend systeem.

De verkiezingen in Niger en de politiek van de schaarste

Dit disfunctioneren geldt wellicht nog meer voor de politiek in Niger. Al jaren heeft Niger te kampen met een ernstige economische malaise, die versterkt wordt door de lage prijzen voor uranium, 's lands belangrijkste bodemschat. In de context van voortschrijdende marginalisering vormde de invoering van een meerpartijensysteem in 1991 het begin van een spiraal aan politieke conflicten. De Nigerijnse politieke cultuur is

altijd al hard geweest¹² en kwam nu in een nulsom-situatie terecht. Het gevolg was dat oppositiebelangen door de zittende regering volstrekt werden genegeerd.

Democratische regeringswisselingen waren er genoeg, evenals staatsgrepen. De kern van de problematiek lijkt dan ook te liggen in de beperkte verwevenheid van politieke klasse en samenleving, hetgeen verzoening van door de recessie verergerde tegenstellingen heel moeilijk maakt. Het politiek bedrijf is nu slechts een stedelijk toneel van stieriele conflicten, die geen weerspiegeling vormen van de sociale problemen, maar het onvermogen verhullen iets aan de structurele economische problemen te doen.

Zo leidde de nationale conferentie die in 1991 een einde maakte aan de éénpartijstaat, het land naar een overgangsregering, een nieuwe grondwet, een referendum en algemene verkiezingen. De nieuwe president, Mahamane Ousmane, zag zich in 1995 als gevolg van nieuwe parlementsverkiezingen echter geconfronteerd met een premier uit de oppositie. Met tegenstrijdige bevoegdheden en een weinig constructieve houding leidde deze *cohabitation* tot institutionele verlamming, die in januari 1996 met een staatsgreep werd doorbroken. De nieuwe machthebber, Ibrahim Mainassara, organiseerde een 'nationaal forum', gevolgd door een nieuwe grondwet, weer een referendum, en verkiezingen die zijn positie consolideerden en de politieke klasse buiten spel zetten. Schrijnende armoede, maatschappelijke onrust en muiterij in het leger leidden in april 1999 echter tot een nieuwe coup, waarbij Mainassara om het leven kwam. Het Westen draaide de geldkraan dicht en Niger werd internationaal geïsoleerd. Noodgedwongen besloot het leger de macht over te dragen aan een burgerbewind, na zich verzekerd te hebben van amnestie. In juli 1999 nam eenderde van het electoraat de moeite de grondwet goed te keuren van de vijfde republiek sinds 1960. Het land kon zich de luxe van nieuwe verkiezingen nauwelijks permitteren, maar uiteindelijk sprong de donorgemeenschap bij. In oktober en november vorig jaar werden presidents- en parlementsverkiezingen afgewerkt, waarin de oude politieke tegenstanders – *le cartel* – weer tegenover elkaar stonden. Winnaar was Mamadou Tandja en de vroegere eenheidspartij, die alleen samen met een andere politieke groepering een meerderheid in het parlement wist te halen. Internationale waarnemers waren tevreden over wat als 'de verkiezingen van de laatste kans' werd gezien.

De bevolking dacht daar, met opkomstpercentages van 40% tijdens de eerste ronde, kennelijk anders over. Ondanks het structurele-aanpassingsprogramma dat in 1996 met het IMF is afgesproken, zucht het land nog steeds onder een worgende schuldenlast van 1,3 miljard dollar. Meer dan 60% van de bevolking is in armoede gedompeld. Tienduizenden ambtenaren,

wier salarissen in 1997 maar liefst 56% van Nigers belastinginkomsten vertegenwoordigden, zagen zich recent geconfronteerd met salarisachterstanden oplopend tot een jaar. De vakbonden van deze 'nieuwe bedelaars' roeren zich met enige regelmaat – net als de studenten en, nog zorgelijker, de militairen. Wil het Nigerijnse politieke systeem dan ook overleven, dan is bemiddeling van tegengestelde belangen noodzakelijk. Of dit de effecten van schaarste en gebrekkige binding tussen politieke klasse en samenleving kan compenseren, is echter de vraag. Financiële steun van buiten lijkt hierbij in elk geval onontbeerlijk.

Conclusies

Sinds het eind van de Koude Oorlog legt het Westen grote nadruk op de noodzaak van democratische besluitvorming in de Afrikaanse politiek. Met deze beleidswijziging droegen donoren bij aan de transitieprocessen die begin jaren '90 tot de val van Afrika's alleenheersers leidden. Westerse betrokkenheid uitte zich verder in het sturen van waarnemers, financiële steun voor verkiezingen en de afkondiging van sancties tegen regimes die de democratische spelregels aan hun laars lapten.

Het is echter de vraag of dit voldoende is om Afrika's politieke stelsels werkelijk te democratiseren en het conflictpotentieel van Afrikaanse samenlevingen binnen de perken te houden. De huidige democratiseringsproblematiek wordt vooral gedomineerd door gebrek aan regeringswisselingen, beperkte wisselwerking tussen politieke klasse en maatschappelijke belangengroepen en een gebrekkige kanalisering van tegenstellingen die door economische problemen vaak verder worden aangescherpt en de ratio van een democratisch bestel, namelijk het beheersbaar houden van conflicten, ondergraven.

De ontwikkelingen in Niger tonen dat geringe binding met de samenleving in combinatie met economische neergang destructief nulsom-gedrag genereert. De politieke markt kenmerkt zich door escalerende concurrentie en onmacht om problemen op te lossen: het meerpartijstelsel verwordt tot een façade, die de hardvochtige wetmatigheid van een politieke economie in recessie aan het oog onttrekt. Dergelijke economische onmacht is desastreus gebleken voor de politieke stabiliteit, niet alleen in Niger maar ook in verscheidene andere landen, zoals Mali, Ivoorkust en Congo-Brazzaville. Hoewel in Namibië en Mozambique de politieke pluriformiteit met meer succes lijkt ingevoerd, vertonen de zittende regeringen de neiging de politieke markt te willen monopoliseren, in het bijzonder in Namibië. Ook dit is een element dat in veel landen de verhoudingen op scherp zet. Te denken valt aan Tanzania, Zambia, Zimbabwe en, tot voor kort,

Senegal. Op termijn kan het gebrek aan machtswisseling tot ernstige institutionele verlamming leiden en, als gevolg daarvan, tot onvoldoende kanalisering van het maatschappelijk conflict.

Niger en Mozambique tonen met hun economische afhankelijkheid dat het Westen onlosmakelijk met Afrika's politieke transformaties verbonden blijft. Indien Westerse regeringen – ook die van Nederland – zich gecommitteerd voelen aan de nieuwe pluriformiteit, dan zal beleid moeten worden ontwikkeld dat bijdraagt aan de institutionalisering van politieke wedijver die de werkelijke maatschappelijke tegenstellingen weerspiegelt. Aanmoediging van machtswisselingen – bijvoorbeeld door ontmoediging van constitutionele knoeierijen – of van de verwerking van oppositiebelangen in regeringsbeleid is hierbij van groter belang dan het waarnemen van verkiezingen. Een beleid dat slechts oog heeft voor frauduleuze praktijken gaat gemakkelijk voorbij aan het competitieve karakter van de democratie. Niet in de laatste plaats zal steun nodig zijn die Afrikaanse landen echt uit het economisch slop haalt. ■

Noten

- 1 M. Ottaway, 'From Political Opening to Democratization?', in: M. Ottaway (red.), *Democracy in Africa: The Hard Road Ahead*, Boulder/Londen, 1997, hoofdstuk 1.
- 2 Y. Assogna, 'Dictature, "démocrature" et démocratie: la longue marche de l'Afrique noire depuis les temps modernes', in: C. Beauchamp (red.), *Démocratie, culture et développement en Afrique noire*, Montreal/Parijs, 1997, hoofdstuk 6.
- 3 B. de Gaay Fortman, 'Elections and Civil Strife: Some Implications for International Election Observation', in: J. Abbink en G. Hesselting (red.), *Election Observation and Democratization in Africa*, Basingstoke/Londen/New York, 2000, blz. 87.
- 4 M. Bratton en N. van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, 1997.
- 5 D. Rueschemeyer, E.H. Stephens en J.D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Cambridge, 1992.
- 6 R. Banégas, 'Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin (1)', in: *Politique africaine*, nr 69, 1998, blz. 75-87.
- 7 P. Quantin, 'Pour une analyse comparative des élections africaines', in: *Politique africaine*, nr 69, 1998, blz. 12-28.
- 8 J.A. Widner, 'Political Parties and Civil Societies in Sub-Saharan Africa', in: Ottaway (red.), a.w. noot 1, hoofdstuk 4.
- 9 S. Giul, *Le statut de l'opposition en Europe*, Parijs, 1980.
- 10 Quantin, a.w. noot 7.
- 11 Zie bijv. A. Garrigou, *Le vote et la vertu: Comment les Français sont devenus électeurs*, Parijs, 1992.
- 12 F. Fuglestad, *A History of Niger 1850-1960*, Cambridge, 1983.

Over de auteur

DR. KLAAS VAN WALRAVEN is verbonden aan het Afrika-Studiecentrum te Leiden.

De optelsom van militaire inzet en humanitaire hulp

BERT KREEMERS

'ONDER DEZE OMSTANDIGHEDEN IS ELKE bijdrage van de lidstaten van de NAVO aan onze eigen inspanningen om mensenlevens te redden uiterst welkom.' Dit schreef Sadako Ogata, de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen, in de eerste week van het Kosovo-conflict aan de secretaris-generaal van de NAVO. Vrij vertaald: wij, de humanitaire hulporganisaties, hebben jullie, de militairen, nodig om onder uitzonderlijke omstandigheden humanitaire hulp te bieden. Vanaf dat moment trokken de NAVO en humanitaire hulporganisaties als wapenbroeders met elkaar op. Nooit eerder was de bemoeienis van militairen met humanitaire hulp in een conflict waarbij de NAVO en zij zelf rechtstreeks betrokken waren, zo groot en zo ingrijpend. Hoe verliep deze samenwerking? Is er sprake van militarisering van de humanitaire hulp, worden de krijgsmachten verder opgetuigd voor inzet in het kader van humanitaire hulpverlening of groeien militairen en hulpverleners naar elkaar toe? En wat zijn de gevolgen van deze nauwere samenwerking?

Deze hoofdvragen hebben de auteurs van *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis* voorgelegd aan meer dan 200 vertegenwoordigers van niet-gouvernementele hulporganisaties, instellingen van de VN, het Internationale Rode Kruis, militairen en diplomaten in een groot aantal hoofdsteden en ter plaatse in

Kosovo, Albanië en Macedonië. Vervolgens is de neerslag van deze gesprekken tijdens een door het Nederlandse ministerie van Buitenlandse

Zaken georganiseerde conferentie aan de orde gekomen. Het resultaat van de inspanningen van de auteurs is zonder meer verplichte lectuur voor de ministers van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking en hun naaste adviseurs. Het vraagstuk van de afstemming van de inzet van militairen en militaire middelen aan de ene kant en humanitaire hulp aan de andere kant is niet nieuw. De auteurs wijzen zelf op o.a. *Operation Provide Comfort*, de hulp aan Koerden in Noord-Irak na afloop van de Golfoorlog. Een conflictsituatie die opvallend veel parallellen vertoonde met de gebeurtenissen in Kosovo.

Ook niet nieuw is dat, ondanks deze ervaring en latere *lessons learned* in Cambodja, Somalië, Rwanda, Haïti en Bosnië-Herzegovina, het wiel op dit gebied in Kosovo opnieuw moest worden uitgevonden. 'The inattention to previous relevant experience demonstrated in the response to the Kosovo crisis is telling,' aldus de auteurs, en zij verklaren daarmee ook het feit dat in de aanloop naar de luchtacties van de NAVO 'there was little communication or contact between the two sets of institutions

Larry Minear, Ted van Baarda en Marc Sommers: *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*.

Providence: Thomas J. Watson Jr Institute for International Studies and the Humanitarian Law Consultancy, 2000; 198 blz.; (Occasional papers, nr 36)

[militaire en hulporganisaties; BK]'. Er lagen geen uitgewerkte plannen voor een op de te verwachten problemen toegesneden werkverdeling tussen al in de regio aanwezige militaire eenheden en hulporganisaties. Zonder dat de Vluchtelingenorganisatie van de VN het wist, begonnen militaire eenheden vluchtelingenkampen in te richten en startten de Verenigde Staten voor meer dan 15.000 Albanese Kosovaren een luchtbrug naar Turkije. De teneur van de terugblikken op deze fase in het Kosovo-conflict is er een van haastige improvisatie, zowel door de NAVO als ook door de meeste hulporganisaties, in het bijzonder de VN-Vluchtelingenorganisatie. Van een goed afgebakende werkverdeling was dan ook geen sprake. Waar idealiter de NAVO-eenheden zich zouden moeten toeleggen op het bieden van bescherming, het verlenen van logistieke ondersteuning en het verzorgen van voldoende vervoer, sloeg de balans stevig door en coöpteerde de NAVO de hele humanitaire hulpverlening. De auteurs halen in dit verband een medewerker van mevrouw Ogata aan die 'spoke bitterly of (UNHCR)

having become hostage to NATO'.

In de periode dat de NAVO bombardementen uitvoerde op doelwitten in Kosovo, Servië en Montenegro, kwam de samenwerking tussen de NAVO en hulporganisaties op een andere manier onder druk te staan. Als gevolg van de bombardementen werd de behoefte aan humanitaire hulp groter, maar tegelijkertijd namen de mogelijkheden om deze hulp metterdaad te bieden af. NAVO-eenheden konden uiteraard niet de helpende hand bieden, noch in Kosovo, noch elders in voormalig Joegoslavië. Humanitaire hulporganisaties moesten zich vaak terugtrekken uit deze gebieden, omdat hun onpartijdigheid niet meer werd gerespecteerd en ze in het conflict zelf doelwit werden. De arrestatie van Australische en Servische medewerkers van een hulporganisatie in Servië onderstreepte dit en zond een signaal uit naar alle hulporganisaties om hun inspanningen te beëindigen. Het effect daarvan, zo betogen de auteurs, ging verder dan de leniging van de onmiddellijke humanitaire nood als gevolg van het Kosovo-conflict. Ook de hulp aan vluchtelingen in Servië uit Kroatië en Bosnië-Herzegovina had daaronder te lijden.

De politisering van de hulpverle-

ning heeft uiteraard gevolgen gehad voor de samenwerking tussen de NAVO en de hulporganisaties na afloop van *Operatie Allied Force*. Waar de militaire inzet in het Kosovo-conflict zo duidelijk bedoeld was om de Albanese bevolkingsgroep te beschermen, kostte het de hulporganisaties de grootste moeite het vertrouwen van andere bevolkingsgroepen, de Serviërs en Roma, te winnen. De eigen rol van hulporganisaties in de nasleep van dit soort conflicten stuit op zich zelf vaak op onbegrip bij de als vredebewaarders optredende militairen. Niet alleen zien zij vaak hun eigen humanitaire hulpverlening (Civil-Military Cooperation, CIMIC) als middel om hun militaire missie te doen slagen en wensen zij de inspanningen van de verre van homogeen opererende hulporganisaties in hetzelfde licht te beoordelen. De structuur en de cultuur van humanitaire hulporganisaties wijken ook wezenlijk af van de hiërarchisch werkende militaire eenheden.

Wie de door de auteurs verzamelde voorbeelden van onbegrip over en weer de revue laat passeren, ontsnapt niet aan een gevoel van *déjà vu*. Na verloop van veel kostbare tijd verdwijnen overigens – zo blijkt ook weer uit de ervaringen in Kosovo –

de culturele verschillen tussen de werelden van militairen en humanitaire hulporganisaties. Maar het hoofdprobleem blijft natuurlijk hoe de samenwerking tussen beide soorten instanties zo kan worden geregeld, dat slagvaardigheid en effectiviteit hand in hand gaan. De oplossing daarvoor ligt misschien wel binnen handbereik, maar vergeet meer dan het wachten op een volgend conflict. Veelzeggend is de aanbeveling van een doorgewinterde hulpverlener dat 'for effective lessons-learning to be reflected in practice, the entire cast of military and humanitarian actors would need to be transferred en bloc from the last emergency to the next one'. Wellicht even veelzeggend is het feit dat in de kabinetsevaluatie van de Nederlandse militaire bijdragen aan de NAVO-operaties in Kosovo slechts twee zinnen zijn gewijd aan 'de effectieve samenwerking tussen militairen en civiele instanties'. Dat 'het resultaat hiervan zonder meer groter is geweest dan de som der delen' is een wiskundige formule die de auteurs van het hier besproken boek nog niet voor hun rekening nemen.

BERT KREEMERS is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Vredesoperaties: van simpele bijzaak tot lastige hoofdzaak

DICK ZANDEE

In de jaren '90 breidden vredesoperaties zich uit als een olievlek. Het aantal vredesmissies onder leiding van de Verenigde Naties groeide van vijf in 1987 tot achttien in 1994, met een totale deelname van ruim 78.000 *peacekeepers*. In een halve eeuw zijn 49 VN-vredesoperaties van start gegaan, waarvan 36 in de periode 1988-1998. Een onverdeelde succes waren de operaties niet. Somalië, Rwanda en Bosnië-Herzegovina gelden als synoniemen voor het echec van de VN-vredesmissies.

Met lichtbepende blauwhelmen bleek het lastig vredestaten uit te voeren te midden van voortwoekerende conflicten, waarin geweld, verwoesting en schending van mensenrechten aan de orde van de dag waren. Ook financieel en operationeel groeiden

Vredesoperaties, LDP III.
's-Gravenhage: Koninklijke Landmacht, 1999;
396 blz.; f 49,50
ISBN: 90-800370-6-0

Christ Klep, Richard van Gils: Van Korea tot Kosovo. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945.
Den Haag: Sdu Uitgevers, 1999; 399 blz.; f 49,90
ISBN: 90-12-08766-x

de vele vredesmissies de volkerenorganisatie boven het hoofd. In 1998

was het aantal militairen en burgers in VN-vredesoperaties gedaald tot ruim 14.000. In toenemende mate gingen regionale, subregionale en andere internationale organisaties vredesstaken uitvoeren. Eind jaren '90 was het aantal betrokken organisaties gestegen tot zestien. Wat betreft de inzet van militairen ontwikkelde de NAVO zich tot de dominante instelling.

Het Bondgenootschap heeft thans zo'n 80.000 troepen in de Balkan. Met de *Implementation Force* (IFOR), die na ondertekening van het Dayton-akkoord eind 1995 de UNPROFOR-vredesmacht in Bosnië-Herzegovina verving, heeft de NAVO tevens richting gegeven aan de ontwikkeling van meer 'robuuste' vredesoperaties. Zwaarbewapende grondtroepen onder NAVO-leiding zorgen in Bosnië-Herzegovina – sinds juni 1999 ook in Kosovo – voor een veilige omgeving, waarin het moeizame proces van vredesopbouw gestalte krijgt. Naleving van overeengekomen bepalingen is in 'groene' vredesoperaties 'afdwingbaar', in het uiterste geval met inzet van gedoseerd geweld, terwijl in het klassieke, 'blauwe' optreden geweld alleen voor zelfverdediging mocht worden toegepast.

SFOR, de opvolger van IFOR, en KFOR in Kosovo zijn voorbeelden van een nieuw soort vredesoperaties, die lastig zijn te categoriseren volgens de traditionele leer van de Verenigde Naties. Het betreft noch traditionele vredeshandhaving (*peacekeeping*) noch vredesafdwinging (*peace enforcement*), zoals voorzien in Hoofdstuk VII van het VN-Handvest. De NAVO-militairen hanteren de term 'vredesondersteunende operaties' (*peace support operations*), die beide VN-begrippen plus een aantal varianten omvat. Helaas zijn de definitieproblemen daarmee niet van de baan. Allereerst is de term nooit formeel goedgekeurd door de Noord-Atlantische Raad, o.m. door Frans verzet tegen ontwikkeling van een NAVO-beleid

inzake vredesoperaties. Ten tweede omvatten vredesondersteunende operaties het gehele spectrum van humanitaire hulpverlening tot vredesafdwinging met inzet van alle geweld. Hantering van een zodanig breed begrip verschaft geen duidelijkheid over de aard van de operatie, vooral niet over het geweldsniveau.

Hetzelfde bezwaar geldt voor de term *crisis response operations*, die de NAVO gebruikt in het Strategisch Concept van april 1999. De Europese Unie bezigt weer andere begrippen, afkomstig uit de Petersberg-besluiten van de West-Europese Unie. Daarin is sprake van taken op het gebied van *peacekeeping* en *peacemaking*. Met het laatste is vredesafdwinging bedoeld. In Nederland doen zich vergelijkbare problemen voor met de terminologie. De Defensienota 2000 beschrijft weliswaar de vele soorten vredesoperaties, maar – gelijk in eerdere beleidsdocumenten – blijkt het begrip het complete scala van uitzending van individuele waarnemers tot en met luchtaanvallen te omvatten. Zou het niet zinvoller zijn een onderscheid te maken tussen 'militaire interventies' – operaties met inzet van geweld, zonder instemming van de conflictpartij(en) – en 'vredesoperaties', inclusief het robuuste type, die zich voltrekken in het lage deel van het geweldsspectrum en die plaatsvinden mét de instemming van de partijen?¹

De leer

De auteurs van de Landmachtdoctrinepublicatie (LDP) III - *Vredesoperaties* pogen helderheid te verschaffen in de mêlée van begrippen en definities. Het boek, dat volgt op eerder verschenen delen over 'Militaire doctrine' en 'Gevechtsoperaties', is opgesteld door de Doctrinecommissie van de Koninklijke Landmacht (KL). Het dient als handleiding voor commandanten en stafofficieren die zijn betrokken bij de voorbereiding

en uitvoering van vredesoperaties. Deel A beschrijft de context en de algemene aspecten van vredesoperaties. De auteurs behandelen de VN- en NAVO-terminologie overzichtelijk, maar stichten verwarring door vermelding van het begrip 'tweede generatie vredeshandhavende operaties'. Vooral academici gebruikten deze term, die inmiddels in de vergetelheid is geraakt, om de meer complexe blauwhelmenmissies in de periode ná het einde van de Koude Oorlog te onderscheiden van de traditionele operaties, gericht op waarneming en bewaking van bestandslijnen. De Doctrinecommissie verstaat zelf onder vredesoperaties: vredesondersteunende operaties, evacuatie van non-combattanten, militaire assistentie en humanitaire operaties. Ze volgt hiermee de NAVO-term, maar voegt daaraan drie andere vredesstaken toe.

LDP III onderkent de vervaging van de grens tussen vredeshandhaving en vredesafdwinging en neemt de oorspronkelijk Britse driedeling van *peacekeeping-peace enforcement-war* over. Hierin vormt instemming van de conflictpartijen de scheidslijn tussen vredeshandhaving en vredesafdwinging, terwijl onpartijdigheid van de troepenmacht vredesafdwinging afbakent van oorlog. Ook deze indeling biedt niet genoeg houvast; vredesafdwinging kan immers toch nodig zijn in een operatie die de instemming van de partijen heeft, al blijft inzet van geweld beperkt (zie SFOR en KFOR). Bovendien is oorlog per definitie vredesafdwinging. Absolute helderheid zal op dit gebied wel nooit ontstaan. We zijn nu eenmaal opgescheept met een mengsel van VN-begrippen, politiek correcte termen en militair jargon.

Opvallend weinig aandacht schenken de schrijvers aan de thans meest voorkomende vorm van vredesoperaties, namelijk in *post-conflict* situaties. Gezien de langdurige en omvangrijke verplichtingen van de NAVO-landen – inclusief Nederland – in de Balkan, had vredesop-

bouw een centraler plaats in het handboek verdient. Civiel-militaire samenwerking, beter bekend onder de Engelstalige afkorting 'CIMIC', komt er bekaaid af. De auteurs onderkennen CIMIC als een operationele taak, maar ze behandelen dit onderwerp nogal verbrokkeld. Een kort hoofdstuk is gewijd aan 'militaire assistentie' – waarom een afwijkende term? – en CIMIC komt terloops aan de orde in andere hoofdstukken. Verwijzingen naar CIMIC-documenten en activiteiten van de NAVO ontbreken, terwijl deze grote invloed hebben op de Nederlandse bijdrage op dit gebied.

Het zwakste hoofdstuk van *Vredesoperaties* is het tweede, waarin de veiligheidspolitieke ontwikkelingen en de aanpassingen van de internationale organisaties zijn beschreven. Zo wordt het toenemende gevaar van verspreiding van massavernietigingswapens, die ook bedreigend voor vredes machten kunnen zijn, in negen regels afgedaan. In het gedeelte over internationale organisaties blijft de EU onvermeld, terwijl de paragrafen over de NAVO, de WEU en de OVSE tekortkomingen vertonen. Het wemelt van de feitelijke fouten. Zo zijn Slovenië, Zwitserland en Macedonië ten onrechte uitgesloten van deelname aan de Euro-Atlantische Partnerschapsraad in het schema over Europese veiligheidsstructuren op blz. 35. Meermalen is sprake van het 'Verdrag van Dayton'. De partijen ondertekenden de 'Dayton-akkoorden', niet een volkenrechtelijk verdrag. Ook de OVSE-lidstaten sloten in 1992 geen 'Verdrag'; ze kwamen een 'Document' overeen. Bij een volgende editie ware het raadzaam de tekst op dit punt te laten nazien door deskundigen van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

Deel B beschrijft elf operationele taken in vredesoperaties, die in allerlei combinaties kunnen voorkomen. Het onderscheid tussen de taken is niet altijd duidelijk. Hierdoor komt CIMIC op uiteenlopende

plaatsen aan de orde, zoals eerder opgemerkt. Ook de scheidslijn tussen de operationele taken 'interpositie' en 'met dwang scheiden van partijen' blijkt vaag. De auteurs stellen dat interpositie instemming van de partijen vereist, terwijl de tweede variant zonder instemming van de conflictgroepen plaatsvindt en 'het karakter van een gevechtsoperatie' heeft (blz. 248). Vredesafdwinging dus, maar het genoemde voorbeeld van IFOR – bepaald geen gevechtsoperatie en mét de instemming van de partijen – voldoet niet aan de definitie. De afbakening van operationele taken blijkt even lastig als het onderscheid tussen de termen vredeshandhaving en vredesafdwinging.

Het handboek richt zich logischerwijs op deelname van de KL aan vredesoperaties, maar kent hierdoor belangrijke beperkingen. Zoals de Defensienota 2000 vaststelt, treden militairen van verschillende krijgsmachtdelen steeds meer gezamenlijk ('joint') op. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk bereiden hun krijgsmachtdelen steeds meer voor op *joint*-optreden en hebben hiervoor doctrines. De Nederlandse krijgsmacht zal nooit alleen optreden, maar levert 'modules' voor vredes machten, waarbij de krijgsmachtdelen vooral samenwerken met hun evenknieën van andere landen. Dat neemt niet weg dat ook de Nederlandse militairen steeds meer te maken krijgen met *joint*-optreden. Dit geldt zeker voor officieren die werkzaam zijn bij internationale hoofdkwartieren. De KL-doctrine voor vredesoperaties behandelt dit aspect niet. Wellicht kan op het niveau van de Chef Defensiestaf, die is belast met de leiding van alle crisisbeheersings- en vredesoperaties, een overkoepelend handboek worden opgesteld over de algemene beginselen van vredesoperaties, inclusief de kenmerken van *joint*-optreden.

Gezien de vérgaande betrokkenheid van de landmacht bij vredes-

operaties is LDP III geen luxe, maar pure noodzaak. *Vredesoperaties* is een waardevol handboek voor commandanten en stafofficieren, maar dat maakt het tegelijkertijd minder geschikt voor andere lezers. Het is geschreven in militaire stijl. Niet-ingewijden zullen moeite hebben zich door de tekst heen te ploegen, al bieden fraai uitgevoerde afbeeldingen en talrijke foto's enig houvast. Grijs kaders met 'krijgshistorische voorbeelden' – een nogal ongelukkige term wanneer het vredesoperaties betreft – zorgen voor de nodige afwisseling. Deze kaders lijken in een late fase aan de tekst te zijn toegevoegd. Ze tonen aan dat de praktijk vaak afwijkt van de leer en dat in vredesoperaties vaste patronen ontbreken. Daarmee is duidelijk dat de *Vredesoperaties*-doctrine regelmatig aanpassing zal behoeven.

De praktijk

Van Korea tot Kosovo is geschreven door twee historici van de Sectie Militaire Geschiedenis van de landmacht en dat laat zich gelden. In vlot geschreven hoofdstukken behandelt Christ Klep de geschiedenis van de Nederlandse bijdragen aan vredesoperaties in de periode 1945-2000. Hij schenkt uitvoerig aandacht aan de historische context van de vredesmissies en aan de Nederlandse besluitvorming inzake deelname. Opvallend is de geringe bijdrage van ons land aan deze missies tijdens de Koude Oorlog. De deelname aan de strijd in Korea en aan UNIFIL in Libanon vormen de enige wezenlijke uitzonderingen. In het eerste geval betrof het deelname aan een oorlog, zij het onder de vlag van de VN. Het kabinet-Drees reageerde aanvankelijk terughoudend, maar ging overstag onder Amerikaanse druk. In totaal 123 Nederlandse militairen sneuvelden in Korea, maar in Nederland was weinig politieke en publieke aandacht voor de eigen bijdrage. Hierdoor konden de financiële toelagen

aan de deelnemende militairen beperkt blijven. Dat paste in het zuinige beleid van de kabinetten-Drees. De deelname aan de Korea-oorlog kostte Nederland 67 miljoen gulden en dat was zelfs minder dan aanvankelijk begroot.

VN-secretaris-generaal Dag Hammarskjöld was de drijvende kracht achter de ontwikkeling van de 'blauwe' vredesoperaties. Na de Suez-oorlog van 1956 werd de *United Nations Emergency Force-I* gestationeerd ter bewaking van de bufferzone langs het Suezkanaal. UNEF-I geldt als 'de moeder van alle *peacekeeping*-missies'. De vredesmacht had een omvang van ongeveer 6.000 militairen. Nederland deed mee met één officier, geplaatst op het tijdelijke UNEF-hoofdkwartier in Kaïro. Hij moest na anderhalve maand zijn functie opgeven, toen Egypte kenbaar maakte geen prijs te stellen op deelname van het als pro-Israël bekend staande Nederland. Voor de eerste keer had Den Haag ervaren hoezeer politieke omstandigheden participatie in vredesoperaties kunnen bepalen.

In de jaren '60 bleek dat Defensie, in het bijzonder de landmacht, structureel terughoudend was wat betreft deelname aan vredesmissies. Klep citeert een souschef van de Generale Staf, die in 1964 opmerkte: 'Aan VN-vredesoperaties valt zeker niet veel eer te behalen.' (blz. 12) Druk kwam vooral van het ministerie van Buitenlandse Zaken dat onder leiding van minister Luns vanaf 1963 probeerde de internationale positie van Nederland te versterken met een bijdrage van *stand-by* eenheden aan de volkerenorganisatie. Klep heeft al eerder beschreven hoe Defensie via verdragingsacties dit aanbod wist uit te stellen en hoe vervolgens de landmacht de opleidingen voor vredesmissies tot het minimum terugschroefde.² Toen VN-secretaris-generaal Kurt Waldheim begin 1979 Nederland formeel verzocht een bataljon te leveren voor UNIFIL, was Defensie mini-

maal voorbereid. De KL had bovendien grote problemen het 44e pantserinfanteriebataljon uit Zuidlaren – ge-*earmarked* voor VN-vredesoperaties! – te vullen. Het eerste UNIFIL-bataljon bestond slechts voor een derde uit militairen van het 44e. Reden was dat de helft van de dienstplichtigen in dit bataljon had geweigerd de VN-vrijwilligheidsverklaring te tekenen. Andere bataljons zorgden voor personele aanvulling, maar uiteindelijk vertrokken 120 dienstplichtigen tegen hun wil naar Libanon. De ervaringen in UNIFIL versterkten de twijfel over het nut van VN-vredesoperaties. De uitholling van het oorspronkelijke mandaat, vooral na de Israëlische invasie in Libanon in juni 1982, was hieraan mede debet. Nederland trok zich in 1985 compleet terug uit UNIFIL. Vooral in de landmacht was sprake van 'nauwelijks verholde opluchting', aldus Klep (blz. 90). De KL kon zich weer volledig wijden aan de hoofdtak, de NAVO-verdediging in de Noordduitse laagvlakte. De Tweede Kamer wilde voortaan zeer nauw betrokken zijn bij de uitzending van Nederlandse militairen. In 1987 nam de Tweede Kamer de motie-Frinking aan, die de regering opriep elk uitzendbesluit vóór vertrek van de militairen aan de Kamer voor te leggen.

Logischerwijs is het grootste gedeelte van Kleps overzicht, ongeveer eenderde, gewijd aan de jaren '90. Alle belangrijke missies waaraan Nederland heeft deelgenomen passen de revue. De uitzending van *Dutchbat* naar Srebrenica krijgt ruime aandacht, maar nieuwe inzichten levert het niet op. Klep wijst met nadruk op de verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer, die met de aangenomen motie-Van Traa/Vlijmen (mei 1993) aandrang op snelle inzet van de operationele bataljons van de nieuwe luchtmobiele brigade. Ook de nasleep van het Srebrenica-drama komt aan de orde, al besteedt de auteur slechts een paar bladzijden

aan een kwestie die de gemoederen in Nederland nog steeds bezighoudt. De Kosovo-crisis wordt zelfs in twee pagina's afgedaan. Hoe dichter de schrijver het heden nadert, des te korter en bondiger is zijn geschiedschrijving. Overigens schroomt Klep niet minister De Grave's *Hoofdlijnen-notitie* – de Defensienota 2000 is na publikatie van het boek verschenen – te voorzien van kritisch commentaar. Zo stelt Klep dat de minister koos voor de 'kaasschaafmethode' en bestempelt hij de voorgestelde aanpassingen als 'relatief marginaal' (blz. 146).

Het tweede deel van het boek, geschreven door Richard van Gils, bevat een overzicht van de 46 vredesoperaties waaraan Nederlandse militairen hebben deelgenomen. Een naslagwerk dat veel gegevens verstrekt over de achtergronden van deze missies en over duur, aard en omvang van de Nederlandse deelname. Het totale aantal dodelijke slachtoffers bedroeg 146, waarvan 84% sneuvelde in de Korea-oorlog. In de jaren '90 lieten dertien militairen het leven, een gering aantal op de tienduizenden uitgezonden.

Klep en Van Gils hanteren een brede definitie van het begrip 'vredesoperaties', maar sluiten humanitaire hulpverlening bij natuurrampen uit. Hierdoor ontbreken in het overzicht verscheidene operaties waaraan Nederland een militaire bijdrage heeft geleverd. Voorbeelden zijn de militaire assistentie bij de internationale humanitaire hulpverlening na de aardbeving in Marokko (1960), bij de voedselhulp aan het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (1992) – waarbij tragisch genoeg twee officieren van de landmacht om het leven kwamen – en in Midden-Amerika na de orkaan *Mitch* (1998). De reden van uitsluiting is onduidelijk. Inzet van militairen bij rampen vindt steeds vaker plaats en deze taak – zo blijkt uit *LDP III* – behoort tot de categorie 'vredesoperaties'.

Van Korea tot Kosovo hoort in de

boekenkast van elke betrokkene bij vredesoperaties, militair of burger. De auteurs geven een gedegen, historisch overzicht van de Nederlandse deelname aan vredesoperaties na 1945. De landmacht heeft het overgrote deel van deze operaties uitgevoerd. Terecht beschrijven de auteurs, werkzaam bij de landmacht, ook de vredesmissies waaraan de andere krijgsmachtdelen hebben deelgenomen. Ze tonen zich hiermee 'militaire interservice-geschiedschrijvers'. Op sommige details is wel het nodige aan te merken. In Kosovo is geen 'OVSE-interimbestuur' (blz. 151), maar een tijdelijke VN-administratie. De Europese top in Keulen, juni 1999, nam besluiten over het gemeenschappelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid, niet over 'de versterking van de zogenoemde Europese Defensie Identiteit op basis van de WEU' (blz. 152). De NAVO-raad, niet de Veiligheidsraad, nam in augustus 1993 besluiten over *air strikes* (blz. 288). De Noord-Atlantische Raad gaf op 23 maart 1999 geen toestemming voor de luchtaanvallen tegen klein-Joegoslavië (blz. 354) – de Raad had in oktober 1998 de *Activation Order* al goedgekeurd – maar secretaris-generaal Solana verstrekte de militaire autoriteiten van de NAVO de opdracht luchtaanvallen uit te voeren.

In de epiloog van zijn bijdrage constateert Klep drie dilemma's bij ruim vijftig jaar Nederlandse deelname aan vredesoperaties: tussen idealistische verwachtingen en een weerbarstige praktijk; tussen het beroep van 'gevechtssoldaat' en de inzet als 'vredessoldaat', en tussen multinationalaal optreden en nationale aansturing van troepenleverende landen. Hij beschouwt deze dilemma's als onontkoombaar, maar doet hiermee onrecht aan de ontwikkelingen van de laatste jaren. Ten eerste heeft het idealisme bij vredesoperaties plaatsgemaakt voor realisme. Ten tweede bleek de gevechtssoldaat goed in staat vrede te maken uit

te voeren in missies met een duidelijk mandaat en een daarop toegesneden troepenmacht. Ten derde is bij inzet van militairen binnen de strakkere commandolijnen van de NAVO het risico van nationale, politieke agenda's niet voorkomen, maar zijn de gevolgen daarvan wel beperkt.

Vredesoperaties zijn van aard veranderd. Hun belang is aanzienlijk toegenomen. Ze waren in het Nederland van de Koude Oorlog bijzaak, maar vormen sinds de *Prioriteitennota* van 1993 een hoofdtak van de krijgsmacht. Aanvankelijk volgde de krijgsmacht schoorvoetend, maar dat veranderde onder invloed van de opeenvolgende bezuinigingsronden in de jaren '90. Nuchter constateert Klep dat vredesoperaties 'cruciale bouwstenen voor de legitimatie en de institutionele overlevingsdrang van de krijgsmachtdelen bleken' (blz. 159). Inmiddels verschuift de hoofdtak van de krijgsmacht, onder invloed van de Kosovo-crisis en in lijn met de nieuwe taakstellingen van internationale organisaties als NAVO en EU, steeds verder op in de richting van militaire interventies en vredesoperaties. Voor zover sprake is van 'ideaal' en 'werkelijkheid' komen beide in elkaars verlengde te liggen.

Van Kosovo tot Korea is meer dan het 'praktische' complement van de 'theoretische' doctrine *Vredesoperaties*. De auteurs verstrekken een gedegen overzicht van de achtergronden en de totstandkoming van de Nederlandse deelname aan vredesmissies, inclusief oorlogsoperaties, zoals in Korea en, recentelijk, in de Kosovo-crisis. Het boek leest prettig en wat betreft illustraties zijn kosten noch moeite gespaard. Een volgende druk behoeft her en der correctie en aanvulling, vooral wat betreft het recente verleden. Desalniettemin is het boek van Klep en Van Gils een aanrader. Dat geldt aanzienlijk minder voor *LDP III-Vredesoperaties*, dat weliswaar verplichte lectuur is voor commandanten en

stafpersoneel van de landmacht, maar duidelijk niet is toegeschreven op buitenstaanders, hoezeer ze ook geïnteresseerd zijn in de nieuwe hoofdtak van de krijgsmacht.

Noten

- 1 Dit onderscheid tussen 'militaire interventie' en 'vredesoperaties' is voorgesteld in: A. van Staden, R. de Wijk, C. Homan en D. Zandee, *Krijgsmacht of Vredesmacht. Keuzen voor de Nederlandse defensie in de 21e eeuw*, Clingendael-Studie, maart 1999.
- 2 C.P.M. Klep, 'Op de plaats rust! Defensie, Buitenlandse Zaken en de Nederlandse stand-by eenheden voor de Verenigde Naties', in: B. Schoenmaker, J.A.M.M. Janssen (red.), *In de schaduw van de Muur. Maatschappij en krijgsmacht rond 1960*, Den Haag, 1997, blz. 175-195.

DRS. D. ZANDEE is verbonden aan de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie te Brussel.

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg. Signalering van aan te kondigen boeken gebeurt door Saskia van Ankeren. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

Willem van der Geest & Rolph van der Hoeven (eds): Adjustment, Employment & Missing Institutions in Africa. The Experience in Eastern & Southern Africa.

Genève: International Labour Office in association with James Currey, Oxford, 1999; x + 276 blz.; f 73,- ISBN 0-85255-161-4

Veel analytici, aldus de redacteurs van deze bundel in hun inleiding, schrijven de marginalisering, de toenemende armoede en de geringe toename van de werkgelegenheid in Afrika ten zuiden van de Sahara toe aan 'absent or patchy implementation of macroeconomic and sectorial policies', gekoppeld aan het ontbreken van goed functionerende markten. Het is juist dat in de meeste landen die in deze bundel onder de loep worden genomen slechts 10% van het arbeidspotentieel in de formele sector wekt; dat was in de jaren '60 nog tussen de 20% en 40%. De oorzaak daarvan schrijven zij echter niet toe aan de afwezigheid van een hervormingsbeleid. Het ligt aan een gebrekkige *implementation* daarvan, die echter niet zo zeer het resultaat is van 'missing markets but missing institutions'. In de eerste hoofdstukken van hun bundel stellen zij in het algemeen deze these aan de orde. Na te hebben vastgesteld dat in alle Oost- en Zuid-Afrikaanse landen pogingen zijn ondernomen om markten te liberaliseren, behandelen zij vanuit een theoretisch gezichtspunt hoe het ontbreken van instituties, van een democratisch beleid en van consultatie van belangrijke sociale groepen, de uitvoering van hervormingsprogramma's heeft gefrustreerd. Vervolgens geven zij inzicht in de structuur van de Afrikaanse arbeidsmarkt en een overzicht van 'some African labour market institutions'. Zij stellen de ontwikkeling van instellingen verbonden met zaken als 'wage setting, training, social emergency funds' en de rol van vakbonden en werkgeversorganisaties in dergelijke

instellingen aan de orde en doen aanbevelingen op het terrein van arbeidsmarktinstituties. In het tweede deel treft men *case studies* aan, die betrekking hebben op de situatie in Kenia, Oeganda, Zambia, Zimbabwe en Malawi. Zij zijn van de hand van Afrikaanse economen, de meesten verbonden aan universitaire instellingen in de betrokken landen. Zij lichten de ontwikkelingen en speciaal het lot van de structurele-aanpassingsprogramma's van de laatste decennia door. De snelheid waarmee de economie het groeiend arbeidspotentieel absorbeert, blijkt tussen de 'pre-adjustment and the adjustment periods' met 69% te zijn gedaald. De conclusie is dat de ontwikkeling van instituties die met de arbeidsmarkt zijn verbonden, sterk kan bijdragen tot een betere implementatie van een structureel-aanpassingsbeleid. (F.v.d.B.)

Richard Rosecrance: The Rise of the Virtual State. Wealth and Power in the Coming Century.

New York: Basic Books, 1999; xvi + 287 blz.; f 78,40 ISBN 0-465-07141-4

Rosecrance vraagt aandacht voor het verschijnsel dat het minder de materiële productie is die tegenwoordig bijdraagt aan nationale groei, prestige en macht, maar meer de zg. 'products of the mind'. Goederen gingen achteruit, diensten daarentegen stegen in waarde. En men produceert lang niet altijd meer op eigen grondgebied. Een en ander heeft aanleiding gegeven tot het ontstaan van de 'virtual state', die zich specialiseert in 'research and development, product design, financing, marketing, transport, insurance, and legal services', 'centralizing headquarters

functions at home and production abroad' (blz. xii en 43). Na zijn theorie hierover te hebben ontwikkeld in hoofdstukken die titels dragen als 'A New Kind of Nation'; 'The Shift from Stocks to Flows'; 'How States Become Virtual'; en 'The Conflict-As-Usual Thesis', gaat Rosecrance de politieke en internationale implicaties van genoemde veranderingen na. De Staat heeft tegenover De Markt aan macht en invloed ingeboet, maar beide zijn gedwongen samen te werken. Teneinde een 'virtualization' te bewerkstelligen, moet de Staat zowel het vrije verkeer van de eigen productiefactoren vergemakkeliken als gunstige voorwaarden scheppen voor de factoren arbeid, kapitaal, technologie en informatie die van buiten komen. Deze zogeheten virtualisatie tendert ernaar de schakels tussen de belangrijke markten van voedsel, industriële producten, olie, grondstoffen en diensten hechter te maken en werkt zo mee aan grotere stabiliteit van de wereldeconomie. Rosecrance gaat na hoe ver een aantal staten al is gevorderd op de weg naar een virtuele status. Tot slot vraagt hij zich af wat een en ander betekent voor het huidige internationale systeem. Natie-staten blijven vooralsnog een belangrijke ordenende factor in het internationale systeem, maar zij zullen elkaar niet langer beconcurreren over 'gebied', maar over stromingen van goederen en productiefactoren. In een appendix stelt hij de vraag of een nieuw paradigma van de theorie van de internationale betrekkingen nodig is. Met verwijzingen naar de praktijk merkt hij op dat de huidige monistische paradigma's (realisme en liberalisme) afzonderlijk geen adequate beschrijving geven van de

variëteit in statelijk beleid. Staten blijken dualistische strategieën te volgen en wijzigen dikwijls hun gedrag. Het zoeken naar een onduidelijke strategie of gedragspatroon in de internationale politiek is dan ook een ijdele bezigheid. (F.v.d.B.)

Bruce Hoffman: Inside Terrorism.
Londen: Victor Gollancz, 1998; 288 blz.; f 85,-
ISBN 0-575-06509-5

Hoffman wijdt het eerste hoofdstuk van zijn studie aan de problematiek rondom een definitie van 'terrorisme'. Die verandert steeds en verschillende departementen van eenzelfde regering blijken er verschillende definities op na te houden. Hij acht het nuttig een onderscheid te maken tussen guerrilla-activiteiten, terroristisch geweld en crimineel geweld. In tegenstelling tot guerrilla's opereren terroristen niet openlijk als gewapende (militair-achtige) eenheden, zijn ze er in de regel niet op uit gebied te veroveren of te behouden en oefenen ze zelden controle uit over een territorium of een bevolking. En hoewel ze dezelfde methoden kunnen gebruiken als criminelen en erop uit zijn angst aan te jagen, is hun doel niet persoonlijk maar politiek gewin en menen ze dat hun activiteiten consequenties en psychologische repercussies hebben die de daad en de dood van hun slachtoffers overschrijden. De auteur schetst daarna hoe na de Tweede Wereldoorlog terrorisme opgang maakte in de vorm van 'ethno-nationalistisch-separatistisch terrorisme' (dat vóór de Eerste Wereldoorlog al op de Balkan plaatsvond). Hij behandelt o.m. de activiteiten van de joodse Irgun, de strijd van de EOKA op Cyprus en die van de Algerijnen tegen de Fransen. In de jaren '70 vond, met de PLO als voorbeeld, mentor en trainer, internationalisering van het terrorisme plaats ('links-revolutionair terrorisme'). Een volgend hoofdstuk

is gewijd aan religie en terrorisme: onder meer het terrorisme in Iran en dat van de IRA in Ierland komen aan bod. Hij concentreert zich echter op het geweld van kleinere groepen en sekten (en zelfs van eenlingen), zoals de Aum-sekte in Japan (gifgas in de metro), fanatieke groepen in Israël, de Christen Patriotten in de Verenigde Staten (waartoe McVeigh, die een overheidsgebouw in Oklahoma City opblies ten koste van 168 doden, zich aangetrokken voelde) en neo-nazigroepen. Zij zouden een ernstige bedreiging voor onze maatschappij vormen. Het gaat hier om amorfe, onberekenbare, fanatieke entiteiten met een hoog geweldpotentieel, die nauwelijks te bestrijden zijn met traditionele anti-terroristische methoden. Hij snijdt ook de complexe relatie tussen terrorisme, de media en de publieke opinie aan. Media-aandacht is voor terroristen een tweezijdig zwaard. Ze verhoogt het eigen moreel, maar tevens de woede van het publiek. Terroristen zijn uit op 'attention, acknowledgment and recognition', zo concludeert Hoffman. Soms krijgen ze die. Zelden zijn ze er echter in geslaagd twee andere doeleinden te bereiken: 'authority and governance'. Maar hun hoop blijft gevestigd op de toekomst. De auteur is er niet gerust op dat de groepen 'nieuwe', 'religieus' gemotiveerde terroristen af zullen blijven zien van het gebruik van massale-vernietigingswapens. (F.v.d.B.)

Murray Wolfson (red.): The Political Economy of War and Peace.
Boston/Dordrecht/Londen: Kluwer Academic Publishers, 1998; xx + 347 blz.; f 360,-
ISBN 0-7923-8310-9

In deze bundel treft men analyses aan van de politieke en economische factoren die ten grondslag liggen aan gewelddadige conflicten zowel op internationaal als subnationaal niveau. Wetenschapslieden op het gebied van de economie,

politicologie, internationale betrekkingen, geschiedenis en wiskunde, hoofdzakelijk afkomstig van universiteiten van Amerikaanse staten, werkten er aan mee. Ook treft men er enkele essays in aan van hooggeplaatste militairen uit Korea en Israël. De behandelde onderwerpen lopen uiteen van de naoorlogse wapenwedloop en de Amerikaanse veiligheidspolitiek tot de Amerikaanse burgeroorlog en de consequenties van het huidige schaarste-probleem (Environmental Resource Scarcity and Conflict). Ook onderwerpen als de Golfoorlog, terrorisme, conflictinterventie en modelmatige benaderingen van het verschijnsel oorlog en vrede komen aan bod. Men treft er tevens een artikel in aan over John Maynard Keynes als 'architect van de naoorlogse vrede'. De redacteur van de bundel, Murray Wolfson, is hoogleraar economie aan de California State University-Fullerton. Hij schreef een essay over de relatie tussen democratie en vrede getiteld: 'In a World of Cannibals Everyone Votes for War. Democracy and Peace Reconsidered'. Hij staat kritisch tegenover de these van de vrede die zou heersen tussen democratische landen. De 'democratie-betekent-vrede-these' is dan ook 'not a very good guide to public policy because it minimizes the dangers of renewed war. Rivalries and tensions among the democratic countries of the world already have emerged after the end of the Cold War. While the mechanisms for reconciliation are strong, we must never forget that they seemed similarly promising in 1914, when no one imagined that the civilized world would plunge into wholesale slaughter' (blz. 167/8). In zijn voorwoord spreekt hij de hoop uit dat de bundel 'iets van de pathologie van de oorlog', als complex verschijnsel, weet te ontrafelen. (F.v.d.B.)