

ARTIKEL

Een nieuwe orde, een oud geluid?

Doutje Lettinga & Lars van Troost

De naderende post-westerse wereldorde met nieuwe centrale spelers, waaronder de BRICS-landen, vormt een uitdaging voor Europa wat betreft economische en veiligheidsbelangen, maar ook op het gebied van mensenrechten. Europa heeft zichzelf lange tijd als vaandeldrager van de rechtsstaat beschouwd, maar opkomende machten leggen steeds makkelijker Europese kritiek naast zich neer. Ook de drie democratische BRICS-landen Brazilië, India en Zuid-Afrika zijn geen toekomstige internationale mensenrechtenvoorvechters.

'Westers machtsverval wordt steeds meer feit'. Zo luidt de kop boven een opiniestuk van Clingendael-onderzoeker Peter van Ham dat op 9 juli 2015 in de papieren editie van *Trouw* verscheen. Wijzend op het toenemend belang van samenwerkingsverbanden van China met andere niet-westerse machten, zoals de Aziatische Infrastructuur Investeringsbank (AIIB) en de Shanghai-Samenwerkingsorganisatie, waarschuwt Van Ham voor een naderende post-westerse wereldorde. Het is volgens hem tijd dat het Westen daarop een serieus antwoord formuleert.

Natuurlijks is Van Ham niet de eerste die een belangrijke machtsverschuiving ziet gebeuren. Kishore Mahbubani betoogt al langer dat twee eeuwen westerse dominantie niets meer dan een historische aberratie was. Zijn boek *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East* verscheen in 2008. In datzelfde jaar publiceerde Fareed Zakaria de eerste versie van zijn bestseller *The Post-American World*; versie 2.0 volgde in 2011. Charles Kupchans *No One's World: The West, The Rising Rest and The Coming Global Turn* volgde in 2012 en Jonathan Holslags *De Kracht van het paradijs: Hoe Europa kan overleven in de Aziatische eeuw* in 2014.

Sommige auteurs voorzien een ware machtsverschuiving van het Westen naar Azië, voornamelijk naar China, anderen een meer diffuse machtsverdeling in de wereld, met naast elkaar bestaande (regionale) internationale orden. Maar allen verwachten een nieuwe wereldorde met nieuwe centrale spelers, waaronder Brazilië, China, India, Rusland en Zuid-Afrika (met het inmiddels bekende acroniem BRICS). En waarschijnlijk ook met nieuwe spelregels.



Het bronzen beeldje van de Mensenrechtentulp wordt sinds 2008 elk jaar uitgereikt aan de winnaar van de mensenrechtenprijs van de Nederlandse regering. Foto: MinBuZa

De naderende post-westerse wereldorde vormt voor Nederland en andere EU-lidstaten inderdaad een uitdaging, niet alleen wat betreft economische en veiligheidsbelangen. Europa heeft zichzelf lange tijd als vaandeldrager van de rechtsstaat en de mensenrechten beschouwd. Maar met haar relatieve macht lijkt ook haar invloed op het mensenrechtenbeleid van andere staten af te nemen. Opkomende machten leggen steeds makkelijker Europese (of westerse) kritiek naast zich neer; kleinere staten zijn steeds minder afhankelijk van Europa voor handel en hulp en daarmee steeds minder gevoelig voor daaraan verbonden voorwaarden wat betreft mensenrechten.

Trilaterale benadering van mensenrechten

Als deel van het antwoord op het westers machtsverval formuleerde de Nederlandse regering in de beleidsbrief *Recht en respect voor iedereen* (juni 2013) de strategie van een trilaterale benadering van mensenrechten. Daarin zoekt Nederland regionale partners om in trilaterale relaties mensenrechtelijke issues aan te snijden. Dat kan het effect in het doelland vergroten en tegelijkertijd en in dezelfde regio niet-westerse staten de kans geven zich als mensenrechtenvoorvechter te profileren.

De trilaterale benadering is niet beperkt tot het zoeken van partners onder opkomende regionale of wereldmachten. Er kan ook samenwerking worden gezocht met kleinere niet-westerse partners die mogelijk op deelonderwerpen actief (willen) zijn in hun regio en op het betreffende onderwerp invloed of ten minste legitimiteit hebben.

Het is echter onzeker in hoeverre de internationale bescherming van mensenrechten op de lange termijn effectiviteit kan behouden of vergroten als nieuwe grootmachten en de door hun gedragen multilaterale organisaties deze niet of nauwelijks tot hun taken, waarden of belangen rekenen. Zullen zij hun (groeierende) macht aanwenden om in bilateraal en

multilateraal verband druk uit te oefenen op staten die mensenrechten schenden? Kijkend naar India en Zuid-Afrika was Salil Shetty, secretaris-generaal van Amnesty International, twee jaar geleden nog optimistisch.^[1]

IBSA voor mensenrechten?

Onlangs bracht de eenheid Strategische Verkenningen van Amnesty International Nederland de visies van vijftientig Braziliaanse, Indiase en internationale experts bijeen in twee essaybundels.^[2] De essays bevestigen een beeld dat ook uit andere recente publicaties blijkt: er is weinig reden om de drie democratische BRICS-landen Brazilië, India en Zuid-Afrika, samen aangeduid als IBSA, als toekomstige internationale mensenrechtenvoorvechters te beschouwen.

Mensenrechten worden sinds 2011 als één van de centrale beginselen genoemd van het IBSA Dialoog Forum, dat zich richt op de hervorming van internationale instituties. Maar de IBSA-landen zijn terughoudend in het omzetten van steun voor mensenrechten in acties waarmee andere staten (publiekelijk) worden aangesproken op schendingen of waarmee mensenrechtenvoorwaarden worden gesteld aan handel of hulp. Een voorkeur voor non-interventionisme en een thematische in plaats van landen-georiënteerde benadering kenmerkt hun mensenrechtenstrategie.^[3]

Analyses van het stemgedrag van de IBSA-landen binnen de Algemene Vergadering van de VN (AVVN) en de VN-Mensenrechtenraad (MRR) bevestigen dit beeld. Tussen 1991 en 2011 stemde India, net als China, in de AVVN nooit voor resoluties waarin andere staten werden aangesproken op mensenrechtenschendingen,^[4] en deed dat zelden binnen de in 2006 opgerichte MRR.^[5] Een belangrijke uitzondering vormde India's stemgedrag binnen de Raad in 2012 en 2013, toen het voor resoluties stemde die Sri Lanka opriep een onafhankelijk en betrouwbaar onderzoek in te stellen naar schendingen van mensenrechten en humanitair recht. Sommige waarnemers zagen hierin een kentering. Maar toen een jaar later, nadat Sri Lanka in gebreke bleef, een *internationaal* onderzoek werd voorgesteld, onthield India zich van stemming.



President van Zuid-Afrika Jacob Zuma bij de Algemene Vergadering van de VN op 27 september 2015. Foto: UN Photo/Cia Pak

Zuid-Afrika neemt sinds de eeuwwisseling steeds vaker dezelfde positie in als India, door zich bij landenresoluties in de AVVN van stemming te onthouden (Noord-Korea, DRC, Myanmar) of tegen te stemmen (Iran, Turkmenistan, Wit-Rusland).^[6] De opstelling van Zuid-Afrika in de MRR vertoont een zelfde beeld.^[7] Het stemgedrag van Brazilië in de AVVN wijkt voor mensenrechten in gunstige zin af van dat van India en Zuid-Afrika (Burma, Noord-Korea, Soedan, DRC), alhoewel ook dit land zich recentelijk vaker lijkt te onthouden van stemming, bijvoorbeeld ten aanzien van Iran. Voor mensenrechtensituaties in de eigen regio geeft Brazilië de voorkeur aan stille diplomatie of non-interventie (Colombia, Cuba, Venezuela).^[8]

Ook als we kijken naar hoe IBSA-landen op drie andere belangrijke mensenrechtenthema's presteren, zien we dat zij over het algemeen een mensenrechtenbenadering voorstaan die gebaseerd lijkt op principes van non-interventie en soevereiniteit, zij het niet zo compromisloos als Rusland en China. Van een IBSA-mensenrechtenkoers lijkt geen sprake te zijn; eerder is Brazilië een buitenbeentje binnen de BRICS.

R2P

Terwijl Zuid-Afrika zich tijdens de Wereldtop van 2005 actief inzette voor een internationale consensus rondom R2P, sloot India zich hier pas op het laatste moment schoorvoetend bij aan. Geen van de drie IBSA-landen lijkt vervolgens een actief pleitbezorger van R2P, althans als we kijken naar hun stemgedrag in de VN-Veiligheidsraad inzake Syrië en Libië in 2011 en 2012.^[9]

In maart 2011 nam de VN-Veiligheidsraad (VNVR) Resolutie 1973 aan, die een no-fly zone boven Libië instelde en de VN-lidstaten toestemming verleende alle mogelijke middelen – ook militaire – in te zetten ter bescherming van de burgerbevolking. Dit keer stemde alleen Zuid-Afrika voor en onthielden Brazilië en India (net als China, Rusland en Duitsland) zich van

stemming uit vrees voor een escalatie van het conflict. De wijze waarop de NAVO vervolgens opereerde, leidde tot soms felle kritiek van de BRICS-landen. Ook Zuid-Afrika voegde zich bij het verwijt dat R2P in Libië was misbruikt voor een regimewisseling.^[10]

De gang van zaken rond Libië verhinderde dat de VN-Veiligheidsraad kon optreden in het conflict in Syrië. Russische en Chinese veto's troffen zelfs de meest verwaterde resoluties, maar ook IBSA-landen waren terughoudend.^[11] In oktober 2011 onthielden alle drie IBSA-landen zich van stemming over een ontwerpresolutie die alle betrokken partijen opriep het geweld te staken en een politiek proces voorstelde. Hoewel de ontwerpresolutie niet dreigde met gewapend ingrijpen, schaarde Zuid-Afrika zich achter Russische kritiek dat de resolutie onderdeel kon zijn van een verborgen agenda die wederom bedoeld was om een regimewisseling door te voeren.^[12]

De mensenrechtenbenadering van de IBSA-landen lijkt gebaseerd op principes van non-interventie en soevereiniteit

De poging van Brazilië om het algemene debat over R2P verder te brengen, leidde tot niets. In november 2011 liet Brazilië een concept-notitie verschijnen over *Responsibility while Protecting* (RwP). Daarin ligt de nadruk op vreedzame conflictoplossing en op *accountability* voor staten die uit naam van de internationale gemeenschap geweld inzetten.^[13] India en Zuid-Afrika reageerden lauw. Toen de Indiase VN-ambassadeur zich bijna een jaar later publiekelijk uitsprak voor RwP, had het alternatief voor R2P zijn momentum al verloren.^[14] De rol van IBSA-landen in ernstige mensenrechtencrises lijkt daarmee te blijven steken in (al dan niet valide) kritiek op de inzet van R2P, zonder daar een alternatief tegenover te stellen.

Internationaal Strafhof

In tegenstelling tot India, zijn Brazilië en Zuid-Afrika wel partij bij het Statuut van Rome en was vooral Zuid-Afrika actief bij de totstandkoming van het Internationaal Strafhof. Zuid-Afrika lijkt zijn aanvankelijke enthousiasme te hebben verloren. Brazilië verhoudt zich consequent kritisch jegens internationale strafrechtelijke jurisdictie.

Ten tijde van de oprichting van de tribunalen voor Joegoslavië (1993) en Rwanda (1994) had Brazilië sterke twijfels over de bevoegdheid van de Veiligheidsraad zulke juridische instellingen op te zetten. In beide gevallen had Brazilië (toentertijd lid van de VNVR) voorkeur voor een tribunaal op verdragsbasis. Toen daaraan met het Statuut van Rome werd voldaan, behoorde Brazilië met ratificatie in 2002 bij de eerste zeventig verdragspartijen. Maar volgens Engstrom^[15] blijft Brazilië, vanwege zijn eigen twintig jaar durende militaire dictatuur die in 1985 eindigde, een voorkeur houden voor waarheid boven gerechtigheid.^[16]

Lange tijd was Zuid-Afrika één van de trotse grondleggers van het Hof. Maar toen Zuid-Afrika onlangs weigerde zijn verdragsverplichtingen na te komen door de bezoekende Soedanese president en gesignaleerd genocideverdachte Omar al-Bashir niet te arresteren maar te assisteren bij vertrek uit Zuid-Afrika, bleek hoe ver het land inmiddels is afgedwaald van zijn oorspronkelijke steun voor de wereldstrafrechtmacht. Zuid-Afrika lijkt zich onder druk van andere Afrikaanse staten bij de criticasters van het Strafhof te scharen en van een terughoudende tot een enthousiaste uitvoerder van het non-coöperatiebeleid van de Afrikaanse Unie jegens het Hof te zijn geworden.^[17]

India was van meet af aan een tegenstander van de oprichting van de Joegoslavië- en Rwanda- Tribunalen, omdat de VN-Veiligheidsraad daarmee zijn bevoegdheid te buiten zou zijn gegaan. Maar het Internationaal Strafhof heeft voor India evenmin legitimiteit. Het Statuut van Rome kent immers voor de Veiligheidsraad –een niet-representatief en daardoor weinig legitiem instituut in de ogen van India – een verwijfsbevoegdheid en een bevoegdheid tot opschorting van onderzoek en vervolging. Daarmee is het Hof volgens India niet vrij van politieke invloed. Een AVVN-resolutie waarmee in 2014 de VN-Veiligheidsraad werd verzocht de situatie in Noord-Korea naar het Strafhof te verwijzen, moest het dus stellen zonder steun van India. Overigens heeft India ook altijd grote moeite gehad met de bevoegdheid van de aanklager bij het Hof om op eigen gezag onderzoeken te starten. Een dergelijke bevoegdheid past voor India moeilijk in een op staatsgezag gebouwde internationale orde.



President van Brazilië Dilma Rousseff bij de Algemene Vergadering van de VN op 27 september 2015. Foto: UN Photo/Cia Pak

Digitale rechten

De nadruk op nationale soevereiniteit en non-interventionisme sijpelt ook door in India's positie ten aanzien van mensenrechten in cyberspace. Ook op dit terrein tekent zich geen mensenrechtenalliantie binnen IBSA af. Brazilië lijkt, net als bij RWP, een norm- entrepreneur te zijn door zich hard te maken voor de bescherming van het recht op privacy en netneutraliteit. President Dilma Rousseff sprak zich in de 68ste AVVN uit tegen de massasurveillance door de Verenigde Staten. In de VN-Mensenrechtenraad steunde Brazilië diverse resoluties voor de bescherming van mensenrechten op het internet en maakte het zich hard voor zowel een multi-stakeholder- als mensenrechtenbenadering van internetregulering.^[18]

Maar Brazilië vindt geen steun van India en Zuid-Afrika bij zijn verdediging van digitale rechten, noch in zijn recente voorstel voor een VN-Speciale Rapporteur voor privacy.^[19] Integendeel, in 2011 pleitte India in de VN-Mensenrechtenraad juist voor een multilaterale benadering waarin de vijftig grootste VN-lidstaten de dienst uitmaken en niet-statelijke actoren slechts een adviserende rol hebben.^[20]

India en Zuid-Afrika onderscheiden zich bovendien van Brazilië door de staatsmacht om burgers online te volgen of om het internet te censureren niet of nauwelijks te willen beperken. Diverse malen onthielden de twee landen zich van stemming in stemmingen over resoluties in de MRR inzake rechten op privacy, vrijheid van meningsuiting of vereniging in cyberspace, of verleenden ze (actief dan wel zwijgend) steun aan voorstellen die staten ruimte geven om internetcensuur toe te passen.^[21]

India betoonde zich wel voorstander van resoluties die de digitale participatie van burgers bevorderen als middel voor verwezenlijking van het recht op onderwijs of gezondheidszorg en het recht op ontwikkeling. Hierin speelt mee dat economische en sociale rechten, in tegenstelling tot burger- en politieke rechten, niet als een westerse agenda worden gezien.^[22]



De premier van India Narendra Modi bij de VN op 25 september 2015. Foto: UN Photo/Mark Garten

Conclusie

Ondanks hun democratische signatuur, lijken de IBSA-landen geen vanzelfsprekende partners te zijn in de verdediging van een internationaal mensenrechtenregime of zelfs een internationale rechtsorde waarin handhaving en afdwinging van de normen, ook tegen de wil van betrokken staten, kan geschieden. Soevereiniteit en non-interventie lijken voor de IBSA-landen belangrijke beginselen, ook bij de internationale bescherming van de rechten van de mens. Daarbij lijkt met name India te willen vasthouden aan een internationale orde waarin op het terrein van de mensenrechten naast staten geen of slechts een geringe plaats is voor interstatelijke en niet-statelijke actoren.

Anderzijds lijkt van een duidelijke IBSA-koers op het terrein van de internationale bescherming van mensenrechten ook (nog) geen sprake. Wisselende IBSA-landen kunnen in de toekomst wellicht deel zijn van wisselende mensenrechtencoalities. De vraag is of daarop een stabiele orde en effectieve instituties gebouwd kunnen worden.

Noten

[1] Shetty beschrijft de nieuwe wereldorde vooral in termen van kansen voor mensenrechten: 'Challenges and opportunities in a changing world' (<https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/salil-shetty/challenges-and-opportunities-in-changing-world>), *openDemocracy*, 17 juni 2013. Zie voor andere (minder optimistische) bijdragen aan deze discussie de website (<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights>) van openGlobalRights.

[2] Thijs van Lindert & Lars van Troost (red.), *Shifting Power and Human Rights Diplomacy: Brazil*, Amnesty International Nederland, november 2014; en Doutje Lettinga & Lars van Troost (red.), *Shifting Power and Human Rights Diplomacy: India*, Amnesty International Nederland, maart 2015. Beide publicaties zijn hier (<http://www.amnesty.nl/StrategicStudies>) gratis verkrijgbaar. Naar verwachting verschijnt dit najaar de derde essaybundel, gewijd aan Zuid-Afrika, binnen deze reeks.

[3] David Petrsek, 'New Powers, New Approaches? Human Rights Diplomacy in the 21st Century' (http://www.surjournal.org/eng/conteudos/getArtigo19.php?artigo=19,artigo_01.htm), *SUR. International Journal for Human Rights* 19, 2014.

[4] Peter Ferdinand, 'Rising powers at the UN: an analysis of the voting behavior of brics in the General Assembly', *Third World Quarterly*, vol. 35 (2014), nr. 3, pp. 376-391.

[5] Matthew David Stephen, 'India, emerging powers and global human rights: Yes, but...;', in: Doutje Lettinga & Lars van Troost (red.), *Shifting Power and Human Rights Diplomacy: India*, Amsterdam: Amnesty International Nederland, 2015, pp. 55-63.

[6] Peter Ferdinand, 'Rising powers at the UN: an analysis of the voting behavior of brics in the General Assembly', *Third World Quarterly*, vol. 35 (2014), nr. 3, pp. 376-391.

[7] Eduard Jordaan, 'South Africa and the United Nations Human Rights Council', *Human Rights Quarterly*, vol. 36 (2014), nr. 1, pp. 90-122.

[8] Par Engstrom, 'Brazilian Foreign Policy and International Human Rights Promotion: Existing Tensions and Future Prospects', in: Thijs van Lindert & Lars van Troost (red.), *Shifting Power and Human Rights Diplomacy: Brazil*, Amsterdam: Amnesty International Nederland, 2014, pp. 15-23, in het bijzonder pp. 19-21; Maurício Santoro, 'Will Brazil Ever Become a Credible Human Rights Promotor in South America?', in: Thijs van Lindert & Lars van Troost (red.), *Shifting Power and Human Rights Diplomacy: Brazil*, Amsterdam: Amnesty International Nederland, 2014, pp. 67-76.

[9] Brazilië was lid van de VN-Veiligheidsraad in 2010 en 2011; Zuid-Afrika en India waren lid in 2011 en 2012.

[10] Zie interventies van afzonderlijke IBSA-landen in de Veiligheidsraad-vergaderingen van 10 mei 2011 (VNVR, Meeting Record, 10 May 2011: S/PV.6531) en 28 juli 2011 (VNVR, Meeting Record, 28 July 2011: S/PV.6595).

[11] Zie hier (<http://www.reuters.com/article/2014/02/22/us-syria-crisis-un-resolutions-idUSBREA1L0RU20140222>) een overzicht van stemmingen over zes Veiligheidsraad-resoluties inzake Syrië ten tijde van het VNVR-lidmaatschap van IBSA-landen.

[12] VNVR, Meeting Record 6627, 4 October 2011: S/PV.6627.

[13] AVVN, *Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary General*, en Annex, 11 november 2011. A/66/551-S/2011/701.

[14] Kudrat Virk, 'Wither the Responsibility to Lead? India and R2P', in: Doutje Lettinga & Lars van Troost (red.), *Shifting Power and Human Rights Diplomacy: India*, Amsterdam: Amnesty International Nederland, 2015, pp. 55-63, in het bijzonder 105, 109.

[15] Par Engstrom, 'Brazilian Foreign Policy and International Human Rights Promotion: Existing Tensions and Future Prospects', in: Thijs van Lindert & Lars van Troost (red.), *Shifting Power and Human Rights Diplomacy: Brazil*, Amsterdam: Amnesty International Nederland, 2014, pp. 15-23, in het bijzonder p. 21.

[16] Dit blijkt bijvoorbeeld uit de stemverklaring van Brazilië bij Resolutie 1970 van de VNVR waarmee de situatie in Libië naar het Internationaal Strafhof werd

verwezen. Brazilië sprak toen zijn zorg uit dat de verwijzing een obstakel voor vrede kon inhouden.

[17] Tim, Murithi, 'The African Union and the International Court of Justice: an Embattled Reconciliation?', *Policy Brief nr 8*, Kaapstad: The Institute for Justice and Reconciliation, maart 2013.

[18] Maria Laura Canineu & Eileen Donahoe, 'Brazil as the Global Guardian of Internet Freedom?', in: Thijs van Lindert & Lars van Troost (red.), *Shifting Power and Human Rights Diplomacy: Brazil*, Amsterdam: Amnesty International Nederland, 2014, pp. 33-39.

[19] VN Mensenrechtenraad, 'The Right to privacy in the digital age', 25 maart 2015. A/HRC/28/L7.

[20] Anja Kovacs & Saikat Datta, 'Digital India abroad: India's foreign policy and digital rights', in: Doutje Lettinga & Lars van Troost (red.), *Shifting Power and Human Rights Diplomacy: India*, Amsterdam: Amnesty International Nederland, 2015, pp. 91-100.

[21] Zo stemde Zuid-Afrika in 2012 voor een mondeling amendement van China op een MRR-resolutie die voor het eerst bevestigt dat offline rechten ook op het internet gelden (A/HRC/20/L13). Het verworpen amendement (L.24) zou ruim baan hebben gegeven voor internetcensuur door staten. India onthield zich van stemming inzake het amendement.

[22] Anja Kovacs & Saikat Datta, 'Digital India abroad: India's foreign policy and digital rights', in: Doutje Lettinga & Lars van Troost (red.), *Shifting Power and Human Rights Diplomacy: India*, Amsterdam: Amnesty International Nederland, 2015, pp. 91-100.

Auteur



Doutje Lettinga

Werkzaam bij de eenheid Strategische Verkenningen van Amnesty International Nederland ▶
(<http://www.amnesty.nl/StrategicStudies>)



Lars van Troost

Werkzaam bij de eenheid Strategische Verkenningen van Amnesty International Nederland ▶
(<http://www.amnesty.nl/StrategicStudies>)