

R.I.P. voor R2P?

Een onderzoek naar de praktische belemmeringen in de toepassing van de
'Responsibility to Protect' in Libië en Syrië



Naam: Wytske Zijlmans

Studentnummer: 3113574

Studie: MA Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief

Universiteit: Universiteit Utrecht

Begeleider: Dr. P.A.M. Malcontent

Datum: 25 maart 2013

Voorwoord:

De 'Responsibility to Protect' (R2P) is een vrij nieuw paradigma binnen het debat over humanitaire interventie, al liggen de wortels ervan in een verder verleden. Het is daarbij ook een heel actueel onderwerp in het debat over interventie tijdens de Arabische Lente. In Libië heeft er in 2011 een interventie onder leiding van de NAVO plaatsgevonden. De internationale gemeenschap heeft hier haar verantwoordelijkheid genomen om de burgers van Libië te beschermen. Door middel van VN Resolutie 1973, die in het teken stond van R2P, kon er tijdig en snel actie ondernomen worden. Het is echter onzeker of een dergelijke interventie door de internationale gemeenschap ook uitgevoerd gaat worden om de burgers van Syrië te beschermen. De middelen zijn er, een gezamenlijk doel van zowel de opstandelingen in Syrië als van de internationale gemeenschap ontbreekt echter nog.

Tijdens mijn studie sprak het mij altijd aan om een nieuw principe met een rijk historisch verleden op een actueel onderwerp toe te passen. Daarom heb ik ervoor gekozen om R2P te toetsen aan de hand van twee zeer actuele kwesties. Dit bracht echter ook moeilijkheden met zich mee. Zo waren er nog weinig wetenschappelijke bronnen beschikbaar, maar verschenen wel elke dag nieuwsberichten over deze landen die mijn verhaal konden beïnvloeden. Desondanks zorgde dit er ook voor dat ik scherp bleef en altijd op de hoogte was van de kleinste veranderingen in het debat over R2P.

Na zes maanden ligt hier nu het resultaat. En daarmee rond ik ook, na ruim zes jaar studeren, mijn studie af. Ik ben blij dat ik na een aantal maanden Rechtsgeleerdheid de keuze heb gemaakt voor de bachelor Taal- en Cultuurstudies en vervolgens de master Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief. Het is een zeer interessante masteropleiding die je de vrijheid biedt om verschillende vakken te volgen, je kennis geeft over historische en actuele onderwerpen en die je de vaardigheden leert om als starter aan het werk te gaan.

Graag wil ik mijn begeleider Peter Malcontent bedanken voor zijn raad en duwtjes in de goede richting. Hoewel hij het erg druk had met het begeleiden van andere studenten hebben wij toch meerdere malen nuttige en ook gezellige gesprekken kunnen voeren over de voortgang van mijn scriptie. Ook wil ik mijn trouwe 'biebmaten' Anouk, Floor en Sophie bedanken voor het fijne gezelschap. Als laatste ben ik mijn ouders dankbaar voor alle jaren waarin zij mij hebben gesteund, vooral het afgelopen half jaar. In het bijzonder mijn vader, zonder jouw jarenlange wijze raad, scherpe opmerkingen en tomeloze inzet had ik pas veel later het licht gezien.

Wytske Zijlmans

22 maart 2013

Inhoudsopgave:

INLEIDING:.....	5
1. EEN EEUWENOUDE CONCEPT IN EEN NIEUW JASJE	13
1.1 Historische wortels van humanitaire interventie en R2P	14
1.1.1 De rechtvaardige oorlog in de vroegere en huidige praktijk.....	17
1.2 Soevereiniteit versus Responsibility to Protect	22
1.2.1 Het Westfaalse stelsel.....	23
1.2.2 Non-interventie en het Westfaalse systeem	25
1.3 Humanitaire interventie.....	27
1.3.1 Hoe leidde de ontwikkeling van humanitaire interventie naar R2P?.....	27
1.3.2 Het ontstaan van R2P.....	29
1.4 Verschillende stromingen inzake interventie: realisten, liberalen en solidaristen	31
1.4.1 Realisme en interventie	31
1.4.2 Liberalisme, democratie en interventie	33
1.4.3 Solidarisme en interventie	35
1.5 Kritiek op R2P en de uitdagingen hiervan.....	36
1.6 Conclusie.....	39
2. CASESTUDY LIBIË	41
2.1 De situatie voor de Arabische Lente in Libië.....	42
2.2 Wat gebeurde er tijdens de Arabische Lente in Libië?	43
2.2.1 Resolutie 1970.....	44
2.2.2 Resolutie 1973.....	46
2.2.3 Rol van de NAVO en de Afrikaanse Unie.....	47
2.3 Het einde van de burgeroorlog?	49
2.4 Responsibility to Protect in Libië	51
2.4.1 R2P en regime change: Mission Creep?.....	53
2.4.2 Verdere kanttekeningen bij R2P in Libië	55
2.5 Conclusie.....	56
3. CASESTUDY SYRIË	59
3.1 De situatie voor de Arabische Lente	60
3.1.1 Politiek verleden	60
3.1.2 De familie Assad	64
3.2 Wat is er tot nu toe gebeurd?.....	69
3.2.1 De oppositie: politiek of religieus?.....	70
3.2.2 De rol van de VN en de internationale gemeenschap.....	74

3.3	Syrië versus Libië.....	81
3.4	R2P in Syrië?	84
3.5	Conclusie: De toekomst van Syrië.....	87
4.	CONCLUSIE EN PERSPECTIEF	89
5.	BIBLIOGRAFIE:.....	93
5.1	Literatuur	93
5.2	Artikelen	94
5.3	Rapporten	96
5.4	Kranten- en nieuwsartikelen	98
5.5	Overige.....	105
6.	BIJLAGE 1: RESPONSIBILITY TO PROTECT: ICISS	108
7.	BIJLAGE 2: RESPONSIBILITY TO PROTECT: VN	110
8.	BIJLAGE 3: RESOLUTIE 1970.....	111
9.	BIJLAGE 4: RESOLUTIE 1973.....	113

Inleiding:

Op 17 december 2010 stak de Tunesische fruitverkoper Mohamed Bouazizi zichzelf in brand. Deze zelfmoord mondde uit in een waar domino-effect van protesten, niet alleen tegen het regime van de autoritaire Tunesische president Ben Ali, maar in de hele Arabische wereld. Duizenden mensen trokken de straten op en eisten een einde aan de politieke onderdrukking en corruptie, vorderden democratische verkiezingen met meerdere partijen en over het algemeen: grotere politieke vrijheid. Dit was het begin van de Arabische Lente.¹

Na Tunesië waaiden de protesten over naar Egypte waar duizenden mensen zich verzamelden op het Tahrirplein om te protesteren tegen het regime van president Hosni Mubarak. Mubarak nam harde maatregelen om het volk rustig te houden: hij sloot het internet af en zette het leger in om het protest in de kiem te smoren. Na een bloedige strijd trad Mubarak, in navolging van president Ben Ali van Tunesië, na een periode van 30 jaar af. In dezelfde maand werd het eerste verzet tegen kolonel Muammar Kaddafi van Libië ook zichtbaar, maar dit begon al gauw op een burgeroorlog te lijken. Kaddafi, die al meer dan 40 jaar aan de macht was, zette overheidstroepen die loyaal aan hem waren in om de oppositie te onderdrukken. Door middel van resolutie 1973 van de Veiligheidsraad besloot de VN de bevolking militair te beschermen, nadat bij een eerdere zwakkere resolutie Kaddafi zijn optreden tegen de eigen bevolking niet intoomde. De resolutie bepaalde: *“authorized Member States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, to take all necessary measures to protect civilians under threat of attack in the country [...] while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory”*.² Tien landen stemden voor, geen enkel tegen, maar Brazilië, China, Duitsland, India en Rusland onthielden zich van stemming. Er kwam een vliegverbod dat door de VN werd gehandhaafd en onder NAVO commando werden militaire voertuigen van het regime aangevallen vanuit de lucht. Maandenlang werd er een bloedige strijd uitgevochten totdat in augustus 2011 de hoofdstad Tripoli in handen viel van de oppositie. Enige tijd later op 20 oktober nam de oppositie Kaddafi gevangen vlakbij zijn geboorteplaats Sirte, waarbij hij werd gedood.³

De periode hierna stond in het teken van de wederopbouw. De Nationale Overgangsraad begon met het vormen van een interim-raad. Ze wilde de grondwet herschrijven en na acht

¹ L. de Jong, 'Precies een jaar geleden begon de Arabische Lente', *De Volkskrant*, (17 december 2011), gezien via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2668/Buitenland/article/detail/3081325/2012/12/17/Precies-een-jaar-geleden-begon-de-Arabische-Lente.dhtml> (5 september 2012).

² Resolution 1973: The situation in Libya: S/RES/1973 (17 maart 2011) 7. Gezien via: <https://www.un.org/News/Press/docs//2011/sc10200.doc.htm>

³ L. Boon, 'Het jaar van de Arabische Lente, deel vijf: Libië', *NRC Handelsblad*, (30 december 2011), gezien via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/12/30/het-jaar-van-de-arabische-lente-deel-vijf-libie/> (5 september 2012).

maanden verkiezingen houden. De eerste vrije volksraadpleging vond echter pas plaats op 7 juli 2012. 60% van de bevolking bracht daarbij haar stem uit. Er vonden verschillende opstanden plaats van groeperingen die ontevreden waren met de overgangsregering of die meer autonomie eisten, zoals veel opstandelingen in Bengazi.⁴ Op dit moment staat Libië in het teken van een reeks processen tegen voormalige leiders van het Kaddafi-regime. Oud-premier Al-Baghdadi Al-Mahmoudi is door Tunesië uitgeleverd aan Libië. Saif al-Islam Kaddafi, zoon van de overleden leider, zal tegen zijn zin in waarschijnlijk berecht worden in Tripoli en Mauritanië heeft de vroegere chef van Veiligheid Abdullah al-Senussi ook al uitgeleverd. Al de beschuldigten geven de voorkeur aan een proces bij het Internationaal Strafhof in Den Haag omdat ze bang zijn voor een oneerlijk proces in Libië, of nog erger: de doodstraf.⁵

De onlusten in Syrië begonnen later dan in de rest van het Midden Oosten. Op 15 maart 2011 waren er eerste protesten toen een klein groepje mensen in opstand kwam tegen het martelen van studenten die anti-regeringsteksten met graffiti op een muur hadden gespoten. De regering trad hardhandig op en dit lokte juist meer protesten uit in de rest van het land. President Bashar al-Assad van Syrië leidde het land al jaren als alleenheerser. Na de eerste opstootjes was hij nog niet zeker hoe hij hierop moest reageren: ingaan op de wens tot hervormingen of juist laten weten dat hij de baas was en met harde hand hier tegen in gaan. Hij koos voor het laatste en vanaf april 2011 deed Assad er alles aan om de oppositie te stoppen. Begin 2013 is een groot deel van het leger nog loyaal aan hem en beschikt het regime nog over meer wapens en luchtafweer dan de opstandelingen. Hoe langer het conflict voortduurt, hoe uitzichtlozer echter de positie van het regime wordt. Hoewel de opstandelingen nog steeds slechter bewapend zijn, blijven ze vechten tegen het regime en winnen ze langzaam maar zeker steeds meer terrein.⁶

Hoewel het op het eerste gezicht een burgeroorlog lijkt tussen Assad en zijn leger enerzijds en 'de opstandelingen' anderzijds, zijn de verhoudingen zeer gecompliceerd. Syrië is verdeeld in vele verschillende etnische groepen en minderheden. De familie Assad en velen van de elite en het leger behoren tot de alawieten, een minderheid van ongeveer 12% in het grotendeels (75%) soennitische land.⁷ Maar ook de soennieten zijn weer verdeeld in verschillende politieke, religieuze, ideologische en etnische groepen, waaronder verbannen politici en gewapende militanten. Daardoor kan er niet

⁴ 'Opkomst in Libië rond 60 procent', *NOS*, (8 juli 2012) gezien via: <http://nos.nl/artikel/392649-opkomst-in-libie-rond-60-procent.html> (5 september 2012).

⁵ J. Borger, 'ICC lawyer: Saif al-Islam will not get a fair trial in Libya', *The Guardian*, (6 juli 2012), gezien via: <http://www.guardian.co.uk/law/2012/jul/06/icc-lawyer-gaddafi-trial-libya> (18 maart 2013) en I. Black, 'Abdullah al-Senussi: a trial of strength between the ICC and Tripoli', *The Guardian*, (5 september 2012), gezien via: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/sep/05/abdullah-senussi-trial-icc-tripoli> (18 maart 2013).

⁶ C.J. Chivers, 'In Syrian clash over 'Death Highway', a bitterly personal war', *The New York Times*, (14 maart 2013), gezien via: http://www.nytimes.com/2013/03/15/world/middleeast/in-battle-for-highway-in-north-syrias-civil-war-writ-small.html?_r=0 (18 maart 2013).

⁷ Idem (5 september 2012).

gesproken worden van één oppositie met een gezamenlijk doel. De grootste oppositiegroepen, de Syrische Nationale Raad en het Syrisch Nationaal Coördinatie lichaam wantrouwen elkaar. De Raad zou volgens het Coördinatie lichaam nog te nauwe banden hebben met het regime van Assad. Het Coördinatie lichaam zou op zijn beurt weer een dekmantel zijn voor de Moslimbroederschap en Westerse machten.⁸

Veel landen veroordelen het geweld dat Assad gebruikt. Zo ook de buurlanden Turkije en Jordanië, alsook de Arabische Liga. Syrië wordt in 2011 zelfs geschorst als lid van de Arabische Liga omdat het zich niet hield aan de vredesplannen van dat forum.⁹ De rol van de VN is op dit moment weinig pro-actief, in tegenstelling tot wat die was in Libië. In februari 2012 stemde de Algemene Vergadering met grote meerderheid voor een resolutie om het geweld in Syrië te stoppen. Resolutie 1977 werd echter niet aangenomen door de Veiligheidsraad vanwege een veto van China en Rusland.¹⁰ In de tussentijd was oud secretaris generaal van de VN Kofi Annan benoemd tot speciaal afgezant voor Syrië voor de VN en de Arabische Liga. Hij had een zes-punten-vredesplan voor Syrië opgesteld waar Assad in eerste instantie mee akkoord ging. Na verloop van tijd bleken de onderhandelingen tussen Annan en Assad echter niet effectief en werd duidelijk dat het geweld vanuit het regime onverminderd doorging.

Begin 2013, twee jaar na de eerste onlusten is de burgeroorlog nog steeds in volle gang. De VN Vluchtelingen Organisatie UNHCR schat dat er al meer dan 70.000 doden zijn gevallen, waarvan het grootste gedeelte burgers. Daarbij zijn er al één miljoen vluchtelingen geregistreerd in de omliggende buurlanden en zouden er 1,2 miljoen inwoners in het binnenland op de vlucht zijn.¹¹

Eén van de kerntaken van de VN is het zorgen voor mondiale veiligheid door samenwerking tussen de lidstaten. Hieronder valt ook het optreden om gruweldaden zoals genocide en misdrijven tegen de menselijkheid tegen te gaan. De inzet van militaire middelen van de VN en de NAVO in Libië steunde op het principe van Responsibility to Protect: de bevolking van Libië moest worden beschermd tegen de aanvallen van Kaddafi. Ook de onderhandelingen van Kofi Annan met Assad kwamen voort uit deze Responsibility to Protect (vanaf nu R2P genoemd). *“When a state fails to protect its civilians, the international community then has a further responsibility to act, through humanitarian operations, monitoring mission and diplomatic pressure – and with force if necessary,*

⁸ ‘Syrische oppositie verdeeld tijdens overleg Cairo’, (4 juli 2012), gezien via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/3281399/2012/07/04/Syrische-oppositie-verdeeld-tijdens-overleg-Cairo.dhtml> (5 september 2012).

⁹ ‘Arabische Liga schorst Syrië en stelt sancties tegen regime in’, (12 november 2011), gezien via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/11/12/arabische-liga-schorst-syrie-en-stelt-sancties-tegen-regime-in/> (5 september 2012).

¹⁰ Middle East situation – Syria: Draft resolution S/2012/77 (2 februari 2012) gezien via: <http://whatsinblue.org/2012/02/syria-draft-resolution-in-blue.php> (5 september 2012).

¹¹ ‘2013 UNHCR country operations profile – Syrian Arab Republic’, gezien via: <http://www.unhcr.org/pages/49e486a76.html> (18 maart 2013).

though only as last resort".¹² Het is een "overkoepelend begrip dat de verantwoordelijkheid omvat van de internationale gemeenschap als geheel om bevolkingen te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuiveringen en misdrijven tegen de menselijkheid".¹³ R2P betekent ook dat de soevereiniteit van de staat niet alleen een recht is, maar ook een verantwoordelijkheid. Wanneer een staat duidelijk zijn eigen bevolking niet kan of wil beschermen tegen de vier bovengenoemde misdrijven, is het aan de internationale gemeenschap, met machtiging van de Veiligheidsraad, om de verantwoordelijkheid te nemen om die bevolking wel te beschermen. R2P is een gedeelde verantwoordelijkheid van de staat en de internationale gemeenschap en omvat zowel preventie, als reactie en wederopbouw.¹⁴

R2P is niet hetzelfde als humanitaire interventie, zoals wel wordt gedacht. Ze liggen in elkaars verlengde. Door de opkomst en de toepassing van R2P is het debat over humanitaire interventie veranderd. De nadruk is komen te liggen op het primaire belang en de vooruitzichten van de bedreigde bevolking. Dit in tegenstelling tot humanitaire interventie waarbij de rechten van de interveniërende staat of staten centraal staan. *"De interveniërende staat dient vooraf de humanitaire doelstellingen van de interventie duidelijk kenbaar te maken aan de internationale gemeenschap en aan de staat op het grondgebied waarvan de interventie zal plaatsvinden [...]. Het feit dat overwegingen van nationaal (veiligheids-)belang kunnen meespelen bij de beslissing tot interventie over te gaan, laat onverlet dat deze duidelijk ondergeschikt dienen te zijn aan de humanitaire doelstelling van de interventie. Idealiter vallen bevordering van de internationale rechtsorde, inclusief handhaving van mensenrechten, en nationaal belang samen."*¹⁵ Op de tweede plaats omvat R2P een continuüm van preventie, reactie en wederopbouw, waarbij de middelen kunnen variëren van *early warning*-mechanismen tot diplomatieke druk, dwangmaatregelen, het aansprakelijk stellen van daders en internationale hulp. Ten derde kan bij R2P de inzet van militaire middelen ook plaats vinden in de preventieve fase, maar hoeft het niet noodzakelijkerwijs te leiden tot het gebruik van geweld. Ten slotte vindt bij R2P, zoals aangenomen door de VN, militair ingrijpen alleen plaats met machtiging van de Veiligheidsraad, in tegenstelling tot humanitaire interventie waarbij, in de strikte betekenis van de doctrine, een staat zelf zou kunnen beslissen om op humanitaire gronden over te gaan tot ongeautoriseerde actie.¹⁶

Belangrijk bij de ontwikkeling van het begrip van R2P was de blijkbare behoefte van de internationale gemeenschap om, buiten of naast humanitaire interventie, te komen tot een nieuw

¹² United Nations Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A more secure world: Our shared responsibility (Executive summary)*, (New York, 2004) 4.

¹³ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Nederland en de Responsibility to Protect: de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wrede daden*, (Den Haag, 2010), 5.

¹⁴ Adviesraad Internationale Vraagstukken, 16.

¹⁵ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Humanitaire Interventie*, (Den Haag 2010), 51.

¹⁶ *Idem*, 20.

en werkzaam concept om wrede misdrijven tegen de bevolking te voorkomen. Tot het einde van de Koude Oorlog was de soevereiniteit het belangrijkste afweermechanisme van een staat. Dit was een dominant principe in het internationaal recht dat bemoeienis of interventie door een andere staat bemoeilijkte. Na de Koude Oorlog kwam hiervoor een meer humanitair perspectief in de plaats. Het was de bedoeling om daartoe in de VN Veiligheidsraad beter samen te werken. Toch deden zich na de Koude Oorlog conflicten voor zoals in Rwanda in 1994 en Srebrenica in 1995 waarbij respectievelijk bijna 1 miljoen en zeven- tot achtduizend mensen zijn omgekomen door genocide. De Veiligheidsraad bleek bij beide oorlogen niet in staat om deze misdrijven tegen de menselijkheid te voorkomen.¹⁷ Ze bleef een machteloze waarnemer aan de zijlijn. Het R2P paradigma was het resultaat van de gezamenlijke frustratie van de internationale gemeenschap: 'Dit nooit meer'.

Dit onderzoek zal primair ingaan op de vraag: 'wat zijn de grenzen van het paradigma Responsibility to Protect in de realiteit?'. R2P is op papier een sterk concept, dat wordt omarmd door veel staten afzonderlijk en door de Verenigde Naties (en een deel van de permanente leden van de Veiligheidsraad) in het bijzonder. Centraal in dit onderzoek staat de vraag of het ook in de praktijk uitvoerbaar is en wat de uitvoerbaarheid in de weg zou kunnen staan. Daarbij geven we op de eerste plaats een historisch overzicht van R2P. Onderzocht zal worden waar de oorsprong van het paradigma ligt en of er elementen zijn (zoals de principes van de Rechtvaardige Oorlog) die wortels hebben in de politieke- en rechtsgeschiedenis. Daarna zal het paradigma vanuit een modern politiek oogpunt belicht worden, in het bijzonder de verhouding van R2P tot het concept van de (externe) soevereiniteit van de staat. Het principe van niet-inmenging van staten is namelijk niet langer zonder meer vanzelfsprekend in het vervlochten wereldsysteem waarin wij nu leven. De uitkomsten van het eerste hoofdstuk, met name het dilemma van de niet-inmenging en de praktische belemmeringen van R2P, zullen geconfronteerd worden met de werkelijkheid in twee casestudies. Daarmee krijgen deze theoretische begrippen kleur en gewicht in de politieke realiteit en kunnen ze beter op hun waarde geschat worden. De eerste casestudy zal het paradigma R2P analyseren in relatie tot de gebeurtenissen in Libië tijdens de Arabische Lente in 2010 en 2011. Volgens veel kenners en voorstanders van R2P is Libië hét voorbeeld van een geslaagde samenwerking binnen de internationale gemeenschap en van effectieve R2P, aangezien hierbij op basis van resolutie 1973¹⁸ door de VN Veiligheidsraad en de NAVO actie is ondernomen. Onderzocht zal worden in hoeverre R2P een voorwaarde en bouwsteen was van het succes van die interventie en of er belemmeringen waren die de werking van R2P in Libië hebben verstoord. De tweede casestudy zal de (nog voortdurende) gebeurtenissen in Syrië tijdens de Arabische Lente van 2011 tot nu toe (begin 2013) analyseren. In Syrië is een hevige burgeroorlog gaande waarin de internationale gemeenschap en in

¹⁷ G. Evans, *The responsibility to protect, Ending mass atrocity crimes once and for all*, (Washington 2008) 2.

¹⁸ Resolution 1973: The situation in Libya: S/RES/1973 (2011) 7.

het bijzonder de Verenigde Naties moeilijk positie hebben kunnen kiezen. Het in theorie duidelijke principe van R2P zou uitkomst kunnen bieden in dit conflict, maar tot nu toe staan er diplomatieke blokkades, uiteenlopende belangen en een versnipperde oppositie in de weg. In deze casestudy zal in het bijzonder worden nagegaan in hoeverre R2P een rol speelt bij de stellingnames van en de discussies tussen de belangrijkste actoren inzake de bescherming van de Syrische burgers. Het onderzoek zal afgerond worden met een samenvatting van de verschillende hoofdstukken. Daarnaast zal een conclusie en een antwoord op de hoofdvraag gegeven worden, alsmede een reeks aanbevelingen aan de internationale gemeenschap, de Verenigde Naties en andere instanties over de uitvoerbaarheid van R2P.

Het onderzoek zal voor het grootste deel bestaan uit literatuurstudie en bronnen van de Verenigde Naties, de AIV (Adviesraad Internationale Vraagstukken), en de ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty). Deze bronnen bevatten de grondslagen van het paradigma R2P. Aangezien er nog weinig literatuur beschikbaar is over het conflict in Syrië zal dit deel van het onderzoek grotendeels gebaseerd zijn op wetenschappelijke artikelen, interviews en nieuwsberichten.

R2P is een aantrekkelijk onderwerp van discussie, zowel bij de voor- als de tegenstanders. De voorstanders, zoals Alex J. Bellamy, Edward C. Luck en Francis Deng, zien het paradigma als een betere en effectievere methode, die anders dan humanitaire interventie ook preventief zou kunnen werken. De tegenstanders, zoals Naom Chomsky en José Alvarez, zien geen heil in het concept, dat alleen op papier aantrekkelijk zou lijken maar in de praktijk niet uitvoerbaar zou zijn. Vooral door de gebeurtenissen tijdens de Arabische Lente is het paradigma erg actueel geworden en strijden voor- en tegenstanders om hun gelijk. R2P leek het toepasselijke antwoord op een situatie zoals in Syrië, maar in de praktijk heeft de internationale gemeenschap die stap nog niet kunnen of durven zetten.

Een van de bekendste propagandisten van R2P is Alex J. Bellamy. Bellamy is hoogleraar Vrede en Conflict Studies aan de Universiteit van Queensland in Australië en Executive Director van de Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect. Hij betoogt dat de wereld een mechanisme nodig heeft waarmee de internationale gemeenschap kan optreden wanneer bepaalde staten hun verantwoordelijkheid niet willen of kunnen opnemen. Hij verwacht dat de preventieve werking van R2P in de toekomst genocide en misdrijven tegen de menselijkheid zal kunnen voorkomen.¹⁹

In de VN-organisatie hebben Edward C. Luck en Francis Deng veel gedaan aan de bevordering van R2P. Luck is sinds februari 2008 speciaal adviseur van secretaris generaal Ban Ki-moon op het gebied van R2P. Hij schreef verschillende werken over R2P en de werking van de VN Veiligheidsraad

¹⁹ A. J. Bellamy, *Responsibility to Protect*, (Cambridge 2009) 130-131.

en heeft les gegeven aan onder andere Colombia University, Princeton en Sciences-Po.²⁰ De Soedanees Francis Deng was tot juli 2012 speciaal adviseur voor de Preventie van Genocide. Hij schreef in 1996, toen nog werkzaam bij het Brookings Instituut, het boek *Sovereignty as a responsibility: Conflict Management in Africa*. Hij was één van de grondleggers van het herdefiniëren van 'sovereiniteit' als verantwoordelijkheid en niet als recht. Deze heroriëntering op de verplichting tot bescherming werd in 2001 verder uitgewerkt door de ICISS en mede gebruikt voor het rapport van het High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change van de VN secretaris generaal: *A more secure world: Our shared responsibility*.²¹

In Nederland staat het onderwerp hoog op de agenda van het buitenlands beleid en is er onder ander onderzoek gedaan door de AIV in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Belangrijke publicaties zijn het adviesrapport van de AIV en een pas verschenen boek gemaakt in samenwerking met de European Science Foundation en het Amsterdam Center for International Law van de Universiteit van Amsterdam: *Responsibility to Protect, From principle to practice*. In dit boek wordt onderzocht in hoeverre R2P is ingebed in het internationaal recht en wordt getoetst hoe internationale organisaties, zoals de VN, kunnen bijdragen aan de doelstelling om slachtoffers te beschermen tegen de vier grote misdrijven. De auteurs concluderen dat R2P nog verkeert in de fase tussen concept en toepassing. Ook nadat er in Libië een krachtig voorbeeld is gesteld van de werking van R2P, blijven er nog veel onduidelijkheden over de preventieve werking van R2P en over de door de internationale gemeenschap in het kader van R2P te geven nazorg. Daarbij constateren de auteurs dat R2P soms verbonden is met regime change en dat het internationaal juridisch nog controversieel is op een dergelijke manier te raken aan de soevereiniteit van een staat.²²

De tegenwoordige ontwikkelingen in het Midden Oosten hebben het onderwerp R2P volop in de aandacht gebracht. Het debat erover betreft vooral de uitvoerbaarheid van het paradigma, de vraag of het niet enkel een mooie theorie maar een feitelijke illusie is. Een groot probleem bij R2P is dat er nog grote onduidelijkheden bestaan over de criteria van de bruikbaarheid van het concept, voor zover men al kan spreken van bestaande criteria. Dit komt deels doordat elke conflictsituatie anders is en een specifieke benadering vraagt. De internationale gemeenschap kon tot nu toe weinig consequent optreden bij (dreiging van) grove mensenrechtenschendingen. Het beginsel van R2P is nog niet goed afgebakend en daardoor blijkt het moeilijk machtiging voor optreden te kunnen vinden binnen de Veiligheidsraad en bij individuele staten. Het grootste probleem lijkt te zijn dat het beginsel berust op 'verantwoordelijkheid', terwijl de internationale gemeenschap weinig betrokken

²⁰ J. Genser en I. Cotler ed. ' *The Responsibility to Protect, the promise of stopping mass atrocities in our time*', (New York 2012). xiii.

²¹ A. Etzioni, 'Sovereignty as responsibility', *Orbit*, 50, 1 (2006) 71.

²² J. Hoffmann en A. Nollkaemper ed. ' *Responsibility to Protect, From principle to practice*', (Amsterdam 2012) 368-367.

is en niet alle staten deze verplichting voelen. Dit kan mede komen door uiteenlopende opvattingen over wat het begrip soevereiniteit behelst en hoe men hier in de praktijk mee om dient te gaan.²³

Het voorliggende onderzoek past hierdoor zowel in het historiografisch debat over de ontwikkeling van het begrip soevereiniteit, als in het meer praktische debat over de mogelijkheden en onmogelijkheden van de aanpak van veiligheidskwesties met behulp van het paradigma R2P.

Het belang van dit onderzoek ligt vooral in de combinatie van de analyse van de beide aspecten, soevereiniteitsbeginsel en R2P, en in de studie van de mogelijkheden om deze principes op een effectieve manier te laten samengaan. Het gaat hierbij specifiek over de 'versie' van R2P die door de Algemene Vergadering van de VN is aangenomen bij de Wereldtop in 2005. Men noemt dit de 'light version' omdat ze minder uitgewerkte en minder dwingende en verplichtende bepalingen bevat dan het betreffende document van de ICISS. In plaats van vijf kernprincipes bevat de versie van de VN drie vagere 'pilaren', die leidraad zijn bij de toepassing van R2P in specifieke situaties. Een belangrijk verschil tussen de ICISS- en de VN-versie is dat de eerste bedekt kritisch is over de rol van de Veiligheidsraad en in het uiterste geval militair optreden buiten de Veiligheidsraad om niet uitsluit. In de VN-versie komt dat (vanzelfsprekend) niet voor. Ook mist de VN-versie de catalogus van voorwaarden en maatregelen die het ICISS-document zo duidelijk en ondubbelzinnig maakt. In de VN moet dezelfde moeilijke en langdurige discussie telkens opnieuw gevoerd worden, waarbij het resultaat steeds maar afgewacht moet worden.

Naast de analyse van het soevereiniteitsbeginsel en R2P, is de analyse van de beperkingen van R2P in de casestudy van Libië en vooral in die van Syrië interessant, aangezien over dat onderwerp nog weinig academisch onderzoek is gedaan. Ook het nog voortdurende conflict in Syrië, dat beheerst wordt door in de tijd voortschrijdende omstandigheden, heeft al voldoende observaties opgeleverd om hierbij een voorlopige analyse van het conflict en de werking van R2P te maken. Dat R2P een preventieve werking zou (moeten) hebben en dus al vanaf het begin van een conflict (en zelfs daarvoor?) geactiveerd zou kunnen worden, maakt deze casus ook al in dit stadium de moeite waard.

²³ K. Homan, *'Soevereiniteit gaat nog steeds boven humaniteit'*, (2008) gezien via: <http://www.clingendael.nl/cscp/publications/?id=7057>.

1. Een eeuwenoud concept in een nieuw jasje

“We must act before the wood is stacked and a match is lit, because, once the fire is lit, it is more difficult to put it out.”²⁴

Tegenwoordig kunnen staten, meer nog dan vroeger, conflicten in en tussen andere landen niet meer negeren. Door diverse soorten bondgenootschappen, multilaterale verbanden en economische belangen hebben conflicten in andere landen direct hun weerslag op de buitenlandse politiek van het eigen land. Hierbij gaat het niet alleen om gewapende conflicten tussen landen, maar ook om burgeroorlogen in het buitenland, armoede(bestrijding), snel verspreidende ziektes (zoals SARS), kernwapens, terrorisme en internationaal georganiseerde misdaad. De VN zien voor zichzelf een rol in de bestrijding hiervan. In het geval van conflictbestrijding in en tussen staten hebben de VN het principe van de *Responsibility to Protect* aangenomen. In de huidige vorm is dit een principe waarbij niet de instemming van de betrokken nationale staten nodig is voor een eventuele inmenging van de VN. R2P is niet ‘bedacht’ door de VN. Het is een concept dat door de ICISS met ondersteuning van de Canadese regering is uitgewerkt. Het besluit over R2P dat de VN hebben aanvaard is een beknopte versie van het originele R2P-document. De quote in de kop van dit hoofdstuk heeft in het bijzonder betrekking op de preventieve werking van R2P. Dit aspect, dat wel de eerste 'pilaar' van het principe wordt genoemd, onderscheidt het van andere manieren van interventie. R2P, zoals het is aangenomen door de VN, houdt in dat de soevereiniteit van een staat niet alleen een recht is, maar ook een verantwoordelijkheid. Staten hebben elk voor zich de verantwoordelijkheid om hun burgers te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en ethische zuiveringen, ongeacht of deze misdrijven gepleegd worden door de staat of door andere actoren. De internationale gemeenschap heeft de verantwoordelijkheid om de staten bij te staan in hun verantwoordelijkheid. Als staten het nalaten hun verantwoordelijkheid te nemen, schuift de verantwoordelijkheid voor de bescherming van de burgers door naar de internationale gemeenschap. Naast de nieuwe definitie van het begrip soevereiniteit, brengt R2P een ander format van interventie die wezenlijk verschilt van het concept van humanitaire interventie. R2P berust namelijk op drie 'pilaren':

1. De verantwoordelijkheid om te voorkomen. Deze 'pilaar' heeft tot doel escalatie en een humanitaire catastrofe te vermijden. Het richt zich vooral op de dieperliggende oorzaken van het conflict alsook op de gebeurtenissen die daarvoor een aanleiding vormen.

²⁴ Ms. Maria Otero, Vice Secretaris voor Burger Veiligheid, Democratie en Mensenrechten (afgevaardigde van de Verenigde Staten in de VN).

2. De verantwoordelijkheid om te reageren door internationale bijstand: *“When preventive measures fail to resolve or contain the situation and when a state is unable or unwilling to redress the situation, then interventionary measures by other members of the broader community of states be required”*.²⁵ Deze 'pilaar' betreft de fase van de catastrofe zelf. Het doel is om de humanitaire noodsituatie te beëindigen, eventueel door militaire interventie.
3. De verantwoordelijkheid voor doelgerichte actie om te helpen bouwen aan een situatie van duurzame vrede en om goed bestuur en duurzame ontwikkeling te bevorderen.²⁶ Onderdeel daarvan is het opbouwen van capaciteit om staten te helpen preventief en actief de bevolking te beschermen tegen schendingen van de mensenrechten en het oorlogsrecht. Daarmee moet de kans op herhaling van conflicten worden verkleind.

De 'pilaren' geven leidraad voor de reactie van de internationale gemeenschap bij conflicten. De acties van de andere landen dienen in principe los te staan van hun eigen belangen, omdat de nadruk hoort te liggen bij het belang van de slachtoffers. De eigen belangen kunnen in de praktijk echter niet helemaal uitgesloten worden. Zolang die eigen belangen niet overheersen, het humanitaire doel voorop staat en er geen andere belangen door worden geschaad, worden ze meestal door andere landen getolereerd. Ze kunnen dan zelfs de actie stimuleren en een positieve invloed hebben. De interventie dient daarbij niet te worden gezien als een geïsoleerde actie, maar als schakel in een langetermijnproces: *“Viewing humanitarian intervention as part of a wider set of relations raises important issues for the way that intervention relates to both conflict prevention and post-conflict rebuilding. In short, the idea that intervention is not a discrete act means that attempts to legitimize armed intervention on humanitarian grounds must go hand in hand with concerted efforts at conflict prevention and post-conflict rebuilding.”*²⁷

1.1 Historische wortels van humanitaire interventie en R2P

Het principe van R2P is vrij recent ontwikkeld, maar de historische wortels liggen in een verder verleden dan de feitelijke aanname van het principe door de VN bij de Wereldtop in 2005. Het concept van R2P dat is aangenomen door de VN verschilt enigszins van de vorm waarin het door de ICISS was ontwikkeld. De VN nam een eigen minder uitgewerkte versie van R2P aan omdat verschillende lidstaten het niet eens waren met de uitgebreide meer verplichtende versie. De oorspronkelijke versie van de ICISS bevat bijvoorbeeld specifieke voorwaarden waaraan een situatie

²⁵ W. W. Burke-White, 'Adoption of the Responsibility to Protect' in: J. Genser en I. Cotler ed. 'The Responsibility to Protect, the promise of stopping mass atrocities in our time', (New York 2012) 20.

²⁶ Idem, 29.

²⁷ A.J. Bellamy, 'Humanitarian responsibilities and interventionist claims in international society', Review of International Studies 29 (2003) 331.

moet voldoen alvorens overgegaan kan worden tot militaire interventie. Ook zou volgens de ICISS in het uiterste geval een interventie onder R2P ook zonder goedkeuring van de Veiligheidsraad moeten kunnen plaatsvinden. De verantwoordelijkheid zou dan door de Algemene Vergadering, regionale organisaties of (een coalitie van) individuele staten genomen kunnen worden. Het concept van R2P dat de VN heeft aangenomen voorziet alleen de goedkeuring van de Veiligheidsraad.²⁸

R2P heeft een lange geschiedenis, gevormd door de conflicten tussen (groepen) mensen of staten die vanaf het begin van de menselijke samenleving voorkomen. Al in de vroege oudheid werden er regels opgesteld om deze conflicten zo 'eerlijk' mogelijk te laten verlopen. Het doel van deze regels was vooral burgers te beschermen die niet direct betrokken waren bij de strijd. Daarom moesten gewapende conflicten ook voorkomen worden als er geen goede reden voor was. De meningen over de precieze herkomst van het concept R2P lopen uiteen. De makers van het eerste rapport over R2P (ICISS) zagen het principe apart van die van de traditie van de Rechtvaardige Oorlog. In de bijlage van hun rapport schreven ze: "*references to humanitarian intervention first began to appear in the international legal literature after 1840.*"²⁹ Voor het jaar 1840 zou er geen sprake zijn geweest van (regels voor) interventie op humanitaire gronden. Twee auteurs, Augustus Stapleton en Ellery Stowell, schreven pas in respectievelijk 1866 en 1921 voor het eerst over interventies op humanitaire gronden.³⁰ Hier kan tegenin gebracht worden dat al in de zeventiende eeuw geschreven werd over regels bij oorlogsvoering door bijvoorbeeld Hugo de Groot en daarvoor al door enkele Griekse filosofen. Hugo de Groot (1583-1645) was een Nederlands rechtsgeleerde en schrijver. De Groot is van enorm belang geweest voor het gehele discours van de Rechtvaardige Oorlog. Vooral zijn verhandeling *Over het recht van oorlog en vrede (De iure belli ac pacis)* die hij in 1625 in Parijs schreef is de geschiedenis in gegaan als het eerste grote werk op het gebied van het (internationale) publiek recht. Hij ging er vanuit:

"[...] dat er een zeker gemeenschappelijk recht bestaat tussen de volkeren, dat betrekking heeft zowel op de oorlogsverklaring als op de oorlogvoering [...]. Ik zag overal in de christelijke wereld een willekeur in de oorlogvoering, waarover [zelfs] barbaarse volkeren zich zouden schamen; om onbenullige en [zelfs] zonder enige reden wordt naar de wapens gegrepen; en is men eenmaal aan de strijd begonnen

²⁸ D. Chandler, 'Unravelling the Paradox of 'The Responsibility to Protect'', *Irish Studies in International Affairs*, 20 (2009) 30-32.

²⁹ Rapport aan de Secretaris Generaal, '*An agenda for peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*', (UN DOC A/47/277-S/24111), (New York 1992) 64, gezien via: <http://www.cfr.org/peacekeeping/report-un-secretary-general-agenda-peace/p23439>

³⁰ M. Swatek-Evenstein, '*Reconstructing humanity as responsibility? The 'turn to history' in international law and the Responsibility to Protect*' in J. Hoffmann en A. Nollkaemper ed. '*Responsibility to Protect, From principle to practice*', (Amsterdam 2012) 48.

*[dan zag ik] niet de minste eerbied [meer] voor [enig] goddelijk noch menselijk recht, precies alsof er een edict werd uitgevaardigd dat alle misdaden wettigt.*³¹

De Groot leefde in een periode waarin Nederland bijna constant in oorlog was. Dit was voor hem ook een belangrijke reden om dit boek te schrijven. Daarbij liet hij zich expliciet over de Opstand tegen Spanje uit. Hij was van mening dat de Republiek van de Verenigde Nederlanden een rechtvaardige strijd voerde. In 1569 introduceerde de hertog van Alva (1597-1582), landvoogd in de Nederlanden, de Tiende Penning. Dat was een omzetbelasting op roerende goederen waarvan zijn leger onderhouden moest worden, zodat rust en orde zouden kunnen weerkeren in de Nederlanden. De Groot stelde dat dit geld alleen maar gebruikt werd om het volk te onderdrukken. Daarbij vond hij dat deze belastingheffing in strijd was met de geldende grondrechten en privileges. Voor een belastingheffing moest in Holland namelijk eerst toestemming worden gevraagd aan de Staten van Holland en aan de Prins. Dat was in dit geval willens en wetens niet gebeurd.³² Alva had deze onconstitutionele belasting alleen maar kunnen invoeren door constant te dreigen met geweld en erop te wijzen dat hij de macht daartoe had als afgevaardigde van de koning van Spanje. De Groot bestreed de mening van Alva, waarbij hij zich beriep op de autoriteit van de gevestigde expert op het gebied van oorlogsrecht, Francisco de Vittoria. Hij betoogde dat de macht die Alva als afgevaardigde van Filips II van Spanje naar zich toe had getrokken onrechtmatig was. Daarom zouden de Staten in 1572 een geldig motief hebben voor het verklaren en het voeren van een rechtvaardige oorlog om de burgers te beschermen tegen onrechtmatige inningen en dwingelandij. Deze ook door het publiek afgedwongen oorlog tegen de hertog van Alva stoelde op zelfverdediging en noodzaak.³³ De Groot leverde daar op zijn manier achteraf de bewijzen voor. Een eerste aanzet daarvoor gaf hij al in zijn *De iure prædæ (Over het buitrecht)* uit 1606.

Maar zelfs vóór de betogen van De Groot waren er aanzetten tot regels om een oorlog rechtvaardig, en soms ook al op humanitaire gronden, te voeren. Het concept van de Rechtvaardige Oorlog is niet exclusief een christelijke traditie, zoals vaak wordt gedacht. Plato (427-347 v. Chr.) en Aristoteles (384-322 v. Chr.) hadden al veel eerder regels aangereikt voor de beperking van het lijden tijdens de oorlog. Maar die hadden toen nog geen universeel karakter; het was alleen van toepassing op Grieken van gelijke sociale status. De Romein Cicero (106-43 v. Chr.) stelde zijn theorie erover voor in *De Republica*. Hij baseerde zich daarbij op de Stoïcijnse benadering van het natuurrecht. Hij verdedigde een universalistisch denken, waarbij voor alle mensen hetzelfde eeuwig principe van de

³¹ H. de Groot, *Over het recht van oorlog en vrede, Prolegomena & Boek I'*, (Brussel 1993) 51. Vertaald vanuit het Latijn door: J.F. Lindemans.

³² P. Borschberg, *Hugo Grotius "Commentarius in Theses XI"*, (Bern 1994) 181.

³³ Borschberg, 182.

natuurwet gold. Er moesten dus algemeen geldende regels komen. Hij maakte ook al een onderscheid tussen regels ter rechtvaardiging van een oorlog en regels waaraan de eigenlijke strijd moest voldoen.³⁴

De echte grondlegger van de theorie van de rechtvaardige oorlog was Augustinus (354-430 na Chr.). Hij zag oorlog als een onvermijdelijk onderdeel van het menselijk leven. Centraal stond bij hem de uitspraak dat oorlog zowel een consequentie van de zonde als een remedie ervoor is. De echte vijand in een oorlog was niet de oorlog zelf, maar de liefde voor het geweld en de gruwelijkheden, de hebzucht en de lust naar macht.³⁵ Augustinus refereerde veel naar het Oude en het Nieuwe Testament. Dit deed hij vooral om pacifisten duidelijk te maken dat er al vele rechtvaardige oorlogen waren geweest, zoals de oorlogen van Mozes. Christenen mochten echter niet als privaat persoon doden, zelfs niet wanneer het ging om zelfverdediging. Ze mochten dat alleen wanneer ze officieel deelnamen aan de strijd als soldaat of burger in publieke functie. Augustinus formuleerde de voorwaarden waaraan voldaan moest worden om een rechtvaardige oorlog te mogen beginnen. Hij verbond daaraan ook een definitie van de Rechtvaardige Oorlog. Die was gerechtvaardigd wanneer een land het naliet om het kwaad te straffen dat door of namens bewoners werd gedaan, ofwel om te herstellen wat onrechtvaardig was geconfisqueerd.³⁶

1.1.1 De rechtvaardige oorlog in de vroegere en huidige praktijk

Traditioneel werd bij de theorie van de rechtvaardige oorlog onderscheid gemaakt tussen criteria om tot oorlog over te mogen gaan (*ius ad bellum*) en voorwaarden die binnen de oorlogsvoering golden (*ius in bello*). De voorwaarden die golden om tot oorlog over te mogen gaan komen nagenoeg overeen met de criteria van R2P dat is opgesteld door de ICISS met betrekking tot de verantwoordelijkheid om in te grijpen. Het eerste criterium van het *ius ad bellum* viel onder de noemer *gerechtvaardigde reden*. Die kon betrekking hebben op drie verschillende situaties, namelijk de bescherming van burgers of staten tegen onterechte aanvallen, het herstellen van ten onrechte afgenomen rechten en het verdedigen of opnieuw vestigen van een rechtvaardige politieke orde. Hieruit volgt dat het meestal ging om een defensieve oorlog. In sommige gevallen rechtvaardigde deze voorwaarde ook een preventieve aanval. De rechtvaardige reden sloot overigens niet uit dat men nog bijkomende voordelen kon bereiken met een oorlog, anders dan alleen het genoemde. Voordelen konden zijn het openhouden van handelsroutes of het verstevigen van het netwerk van bondgenoten. Deze voordelen mochten echter niet meespelen bij de beslissing om al dan niet een oorlog te voeren. Daarbij kon ook niet worden aangenomen dat de tegenstander geen enkel recht

³⁴ W. Smit, *'Terrorisme en de rechtvaardige oorlog'*, (Antwerpen 2007) 23.

³⁵ H. Russell, *'The just war in the Middle Ages'*, (Cambridge 1977) 16.

³⁶ H. Russell, 18.

aan zijn zijde had. *“Waarheid en recht verkeren volgens de rechtvaardige oorlog-doctrine in een complexe realiteit, dat wil zeggen dat ze zelden uitsluitend aan één zijde te vinden zijn.”*³⁷ Hierdoor konden dilemma's ontstaan, want als men erkent dat het recht in specifieke conflictsituaties niet uitsluitend aan één kant staat, zou dat ertoe kunnen leiden dat rechtvaardige oorlogen in het geheel niet meer gevoerd kunnen worden. Daarmee zou de theorie de facto gaan samenvallen met een politiek pacifisme en zouden conflicten alleen door (kleinere) groeperingen kunnen worden uitgevoerd, die misschien dachten geen rechtvaardiging nodig te hebben. Bij het principe van R2P ligt het belang bij de bescherming van de bevolking die bedreigd wordt. Nationale belangen mogen eventueel meespelen, maar niet de boventoon voeren en geen negatieve effecten bij andere landen hebben. Ook mag het omverwerpen van een regime niet het primaire doel zijn van een interventie of missie. Het kan uiteindelijk wel een indirect gevolg ervan zijn.

De tweede voorwaarde was de *juiste autoriteit*. Binnen de theorie van de rechtvaardige oorlog mocht een oorlog alleen verklaard worden door een (officiële) staatsmacht. In de Middeleeuwen betekende dit dat privélegers geen eigen oorlog mochten uitroepen en chaos in de samenleving veroorzaken.³⁸ Onduidelijk was daarbij wat officiële staten waren, alleen de koninkrijken of ook de semi-onafhankelijke graafschappen, heerlijkheden, enz. De voorwaarde van de juiste autoriteit moest er in elk geval voor zorgen dat een oorlog uitsluitend de publieke belangen behartigde en niet privébelangen. In de Moderne Tijd kan men zich afvragen of de juiste autoriteit alleen nog maar een staatshoofd of regering kan zijn. Tegenwoordig zou men kunnen zeggen dat de beslissing genomen moet worden door het hoogst mogelijke gezagsniveau. Daarbij kan er twijfel bestaan of een land zelf hierover moet kunnen beslissen of dat multilaterale organen zoals de VN, de NAVO of regionale organisaties er ook bij betrokken moeten worden.³⁹ Deze organen waren er in de Vroegmoderne Tijd niet, al was de Kerk wel een orgaan dat supranationale autoriteit pretendeerde te hebben. Hoewel de verantwoordelijkheid bij R2P op de eerste plaats ligt bij de nationale staten is het moeilijk om daadwerkelijk als afzonderlijke staat in een conflict in te grijpen. Soms is alleen ingrijpen met een groep van staten mogelijk of wenselijk. Het principe van R2P zoals de VN het in 2005 heeft aangenomen, geeft de VN Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering de hoogste autoriteit inzake gewapende interventies. In het originele document van de ICISS wordt de VN gezien als de *“sole legitimate guardian of international peace and security. [...] collective intervention blessed by the UN is regarded as legitimate because it is duly authorized by a representative*

³⁷ Th. A. Boer, 'De rechtvaardige oorlog: zoeken naar de zin van een eeuwenoud concept', Nederlands Theologisch Tijdschrift, 67 (2003) 90.

³⁸ Boer, 90.

³⁹ Idem.

*international body; unilateral intervention is seen as illegitimate because self-interested.*⁴⁰ De VN vertegenwoordigen bijna alle staten in de wereld en strekken hun werkzaamheden en invloed uit over alle mogelijke onderwerpen. Een probleem is echter dat een organisatie als de VN, met uitgebreide verantwoordelijkheden en een groot aantal lidstaten, niet steeds snel en daadkrachtig beslissingen kan nemen. Juist het belangrijkste orgaan van de VN, de Veiligheidsraad, toont zich vaak machteloos door gebrek aan overeenstemming. En hoewel volgens de ICISS een permanent lid geen veto mag gebruiken bij een interventie op humanitaire gronden vanwege eigen belangen, komt het toch regelmatig voor dat resoluties om twijfelachtige redenen geblokkeerd worden.⁴¹ Wanneer dit het geval is kan de machtiging overgaan naar de Algemene Vergadering. Alle lidstaten beslissen dan mee over de vraag of en hoe er in een bepaald geval geïntervenieerd kan worden. Als ook de Algemene Vergadering geen beslissing kan nemen, kan de beslissing overgelaten worden aan regionale organisaties zoals de Europese Unie of de Afrikaanse Unie.⁴²

De situatie van het *laatste redmiddel* was de derde voorwaarde waaraan voldaan moest worden om een oorlog te beginnen. Een oorlog was uitsluitend te rechtvaardigen wanneer alle andere minder gewelddadige middelen al waren uitgeput. Door de eeuwen heen is hier veel kritiek op geweest, aangezien het moeilijk aan te tonen was dat er geen andere middelen meer konden worden ingezet voordat men overging tot oorlogsgeweld. Een goed voorbeeld hiervan was de aanzet tot de oorlog in Irak van 2003. Hierbij was niet duidelijk of de laatste andere middelen al waren gebruikt. Er was onderhandeld, er was ook gedreigd en er waren wapeninspecteurs ter plaatse om onderzoek te doen. De hoofdrolspelers bleken het hierover tijdens de beraadslaging in de Veiligheidsraad zodanig oneens dat het tot een breuk kwam in de trans-Atlantische coalitie.⁴³ Uiteindelijk verklaarden George W. Bush en Tony Blair de oorlog aan Irak, zonder bewijzen van nucleaire wapens en zonder steun van de Veiligheidsraad en/of de internationale gemeenschap. Ze voerden humanitaire redenen aan voor hun stap. Hoewel R2P ook de belangen van de burgers voorop stelt, voldeed deze oorlog niet aan het principe van R2P. Het ontbrak aan de juiste machtiging, aan steun van de internationale gemeenschap en er bestonden twijfels over de reden van de interventie.

De vierde voorwaarde was *proportionaliteit* en *een redelijke kans van slagen*. Deze voorwaarde bepaalt dat wanneer het te verwachten leed groter is dan de te voorkomen schade, van oorlog moet worden afgezien. Dit principe moet militairen ertegen beschermen om triviale redenen te worden ingezet. Het eist tevens dat de wapens die worden ingezet in een redelijke verhouding

⁴⁰ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *'The Responsibility to Protect: Report on the Commission on Intervention and State Sovereignty'*, (Ottawa 2001) 48.

⁴¹ G. Evans en M. Sahnoun, *'The responsibility to protect'*, *Foreign Affairs*, 81 (2002) 107.

⁴² Evans en Sahnoun, 107.

⁴³ M. Walzer, *'Arguing about war'*, (New Haven 2004) 144-145.

staan met de omvang en het belang van het conflict. In bepaalde uitzonderlijke omstandigheden zou men hier echter van af mogen wijken: de *supreme emergency exception*.⁴⁴ Met deze term beschreef Winston Churchill (1884-1965) de situatie in Groot Brittannië in 1939. Daarmee wilde hij zeggen dat er door de uitzonderlijke situatie een angst onder het volk heerste die *'the ordinary fearfulness'* oversteeg. Daarom zou het nodig kunnen zijn vormen van geweld te gebruiken die buiten de conventies lagen. Michael Walzer is een Amerikaanse politiek filosoof, werkzaam bij Princeton, die grote bekendheid heeft verworven met zijn boeken over politieke en ethische onderwerpen. Walzer noemde in zijn boek *Just and unjust wars* deze uitzonderlijke conflictsituaties als eerste *'supreme emergencies'*. De *supreme emergency* heeft twee noodzakelijke criteria: (1) de dreiging moet ernstig zijn en (2) deze dreiging moet nabij zijn. Walzer voegde daaraan toe dat een overwinning van de ene partij een menselijke ramp zou moeten betekenen voor de andere. Afwijkingen van de proportionaliteit zouden maar op zeldzame momenten moreel te verantwoorden zijn. Voorbeelden van *supreme emergencies* zijn de keuze om atoombommen af te werpen boven Hiroshima en Nagasaki. Ook de bombardementen op Duitse steden zoals Dresden zijn hier een voorbeeld van. Het dilemma waarvoor men gesteld wordt, is dat men moreel gezien het goede niet zou willen bereiken door kwade middelen in te zetten. Tevens bestaat bij de inzet van kernwapens het gevaar om in een nucleaire oorlog te belanden, omdat de reactie niet steeds goed te voorzien is. Het proportionaliteitsbeginsel van R2P gaat op de eerste plaats uit van niet-militair ingrijpen. Daarbij kan het gaan om sancties en internationale vervolging. Pas bij zeer ernstige situaties mag er ook militair ingegrepen worden. De VN Veiligheidsraad dient daarvoor machtiging te geven en het dient bij voorkeur in multilateraal of collectief verband plaats te vinden. Wanneer de kans van slagen bij een interventie gering wordt geschat, dus wanneer men kan verwachten dat door een interventie het conflict zich nog zal uitbreiden, mag men niet ingrijpen. Interessant hierbij is dat dit een gewapende aanval op een van de vijf permanente leden van de VN Veiligheidsraad onmogelijk zou moeten maken. Een aanval op een permanent lid zal namelijk altijd resulteren in of escaleren tot is een groter conflict. Oorlogen of militaire acties tussen permanente leden worden daarmee in theorie uitgesloten.

De laatste voorwaarde voor het voeren van een rechtvaardige oorlog was de *juiste intentie*. Hiermee werd bedoeld dat oorlog voeren gericht moet zijn op het scheppen van een goede en rechtvaardige vrede, beter dan de situatie vóór de oorlog. De oorlog zou niet juist en rechtvaardig zijn wanneer andere motieven, zoals de toegang tot handelsroutes, als uiteindelijk doel op de voorgrond zouden staan. Doelloze vernietigingen, plunderingen en barbarij kunnen er ook op wijzen dat er geen juiste intentie aanwezig is in een oorlog. Ook deze laatste voorwaarde is een criterium

⁴⁴ M. Walzer, *'Just and unjust wars'*, (New York 1977) 251-255.

voor R2P aangezien het beschermen van burgers een uiteindelijke situatie moet opleveren waarin zij niet meer in gevaar leven en waarmee de situatie dus beter is dan in de periode voor het ingrijpen. Het afzetten van een gevestigd regime is op zich geen legitieme reden om een land binnen te vallen. Wel zou het in sommige gevallen een noodzakelijk middel kunnen zijn om de bescherming van burgers beter te waarborgen. Dit was uiteindelijk ook het geval bij de interventie in Libië. Het mandaat beschreef dat de bevolking van Libië met 'all necessary measures' beschermd moest worden, maar bleef (wellicht met opzet) verder vaag over de middelen die ingezet dienden te worden. Al snel werd duidelijk dat het geweld vanuit het regime niet zou stoppen en dat de enige mogelijkheid om het te beëindigen was om Kadhafi zelf te stoppen. Binnen de theorie van de humanitaire interventie erkende Nicolas J. Wheeler dat een interventie die niet humanitair geïnspireerd is (bijvoorbeeld vanwege een dominant eigenbelang) in zijn uitwerking toch wel humanitair genoemd mag worden, mits de motieven en de gebruikte middelen het humanitaire belang van de bevolking niet ondermijnen: “[...] *if it can be shown that the motives behind the intervention, or the reasons behind the selection of the means, are inconsistent with a positive humanitarian outcome, then it is disqualified as humanitarian. It follows that, even if an intervention is motivated by non-humanitarian reasons, it can still count as humanitarian provided that the motives, and the means employed, do not undermine the positive humanitarian outcome.*”⁴⁵

Bovenstaande regels golden wanneer men nog over het oorlog voeren moest beslissen en er nog geen geweld was gebruikt. Hugo de Groot was de eerste die in 1625 in *De iure belli ac pacis* (*Over het recht van oorlog en vrede*) ook gedragsregels bepleitte voor het voeren van de oorlog, *ius in bello*. Door het definiëren van deze regels voor en tijdens een oorlog is hij de grondlegger van het moderne volkenrecht.⁴⁶ Het *ius in bello* principe zou zowel militairen als non-combattanten in een oorlog een zekere bescherming moeten bieden. Het is daartoe gegroundvest op twee principes. Het eerste is *proportionaliteit*, dat nauw samenhangt met het principe uit het *ius ad bellum*. Het gaat hierbij om het gebruik en de aanvaardbaarheid van de militaire middelen. De ingezette wapens moeten in verhouding staan tot het te bereiken doel. In het bijzonder betreft het tegenwoordig het gebruik van uitzonderlijke wapens zoals atoombommen, gifgassen, maar ook middelen zoals uithongering van de bevolking.⁴⁷ Deze voorwaarde is moeilijk verenigbaar met de *supreme emergency*, die deze uitzondering juist mogelijk maakt. Deze middelen die ontoelaatbaar zouden moeten zijn in een conventionele oorlog, zouden immers bij uitzondering toegestaan kunnen worden wanneer er sprake is van buitengewoon grote angst en nabije dreiging. Daar moet wel bij

⁴⁵ N.J. Wheeler, *Saving strangers, humanitarian intervention in international society*, (Oxford 2000) 38.

⁴⁶ K. Nabulsi, 'An ideology of war, not peace: Jus in bello and the Grotion tradition of war', *Journal of political ideologies* 4 (1999) 22.

⁴⁷ W.V. O'Brien, *The conduct of just war and limited war*, (New York 1981) 137.

worden gezegd dat *supreme emergency* een relatief modern begrip is en dat atoombommen in de tijd van Hugo de Groot nog niet aanwezig waren. Binnen het R2P principe betekent proportionaliteit: *“the scale, duration and intensity of the planned intervention should be limited to the minimum necessary to secure the humanitarian objective in question.”*⁴⁸

Naast *proportionaliteit* geldt als tweede principe: *discriminatie*. Dit houdt in dat non-combattanten geen doelwit mogen zijn in een oorlog. Wanneer non-combattanten wel gedood worden kan dit alleen worden ‘aanvaard’ als zij onbedoeld het slachtoffer waren van een aanval. Een oorlog zonder burgerslachtoffers is immers vaak onmogelijk. Het dilemma is dat het soms onduidelijk kan zijn wie burger is en wie deelneemt aan de oorlog. Medewerkers van een wapenfabriek zijn hiervan een voorbeeld, want dit zijn burgers die niet fysiek meedoen in de strijd. Maar over het algemeen worden zij in het concept van de rechtvaardige oorlog wel gezien als een legitiem doelwit. Deze burgers werken namelijk mee aan het doen functioneren van de wapen- en oorlogsindustrie en het aan de gang houden van het gewapende conflict.⁴⁹ Zij staan dus niet onder bescherming van het discriminatiebeginsel. Walzer zet hier vraagtekens bij. Want welk verschil maakt het of iemand intentioneel of niet intentioneel is gedood. Wie staat er achter de beslissing tot actie en wie maakt dus deze intentie rechtvaardig? Het zijn vaak enkele geïsoleerde leiders die dit achter gesloten deuren beslissen. Intenties worden pas naderhand bekend bij het publiek. Ook voor nabestaanden zou het niet uitmaken of iemand slachtoffer dan wel doelwit was.⁵⁰ Het belang van dit principe is wel dat militairen weten dat de strijd uitgevochten moet worden tussen de legers en dat militaire middelen voorzichtig moeten worden ingezet. De schade onder burgers dient dus te allen tijde minimaal te blijven. Binnen het principe van R2P is dit nog wel één van de belangrijkste voorwaarden: het voorkomen van burgerslachtoffers.

1.2 Soevereiniteit versus Responsibility to Protect

Het is na het einde van de Koude Oorlog minder aannemelijk dat er nog grote interstatelijke conflicten of oorlogen zoals de Tweede Wereldoorlog zullen plaatsvinden. Daar staat tegenover dat er zich nog steeds veel regionale en nationale conflicten blijven voordoen. Van de 111 conflicten die tussen de Koude Oorlog en de eeuwwisseling hebben plaatsgevonden, waren er 95 burgeroorlogen en 9 beperkte interstatelijke oorlogen. Hierbij waren meer dan 80 actoren betrokken, alsook twee regionale organisaties en meer dan 200 NGO's.⁵¹

⁴⁸ ICISS, 37.

⁴⁹ Smit, 47.

⁵⁰ Walzer, 153-156/159.

⁵¹ M. Sollenberg en P. Wallensteen, *'Armed conflict 1989-2000'*, report no. 60, in: M. Sollenberg ed, *'States in armed conflict 2000'*, (Uppsala 2001) 10-12.

Met het ontstaan van R2P als nieuw concept ontstond een spanningsveld tussen de plicht tot ingrijpen om burgers te beschermen en het respect voor de soevereiniteit van de staat. *“Civil wars are no longer civil, and carnage they inflict will no longer let the world remain indifferent. The narrow nationalism that would impose or disregard the norms of a stable international order and the micro-nationalism that resists healthy economic or political integration can disrupt a peaceful global existence. Nations are too interdependent and national frontiers are too porous and transnational realities [...] too dangerous to permit egocentric isolationism.”*⁵² Het was Francis Deng die een nieuwe vorm gaf aan het concept soevereiniteit. Hij wees erop dat naast het algemene recht van staten op bescherming tegen willekeurige interventie de verantwoordelijkheid stond van elke staat om burgers in andere staten te beschermen tegen de vier volkenrechtelijke misdrijven.

1.2.1 Het Westfaalse stelsel

In het internationaal recht geldt de regel van non-interventie als norm bij interne conflicten van soevereine staten. Deze zorgt ervoor dat staten zich niet willekeurig in zaken van andere staten mengen. Daarmee tracht men chaos en oorlog in de wereld te vermijden. De andere kant van de (externe) soevereiniteit is echter de morele plicht om de internationale rechtsorde niet te verstoren door binnenlandse wanorde en schendingen van de mensenrechten. Als een staat zijn soevereine verplichtingen niet meer nakomt, bijvoorbeeld in een gewelddadige burgeroorlog, kan daarom discussie ontstaan over het behoud van zijn soevereine rechten en privileges.

Soevereiniteit is een concept met zeer oude wortels. In zijn moderne vorm stamt het uit het Westfaalse systeem. Het is in de twintigste eeuw versterkt doordat het eerst is opgenomen in het Convenant van de Volkenbond en daarna in het Handvest van de VN. Het Westfaalse systeem komt voort uit de Vrede van Westfalen in 1648 die het einde betekende van de Dertigjarige en de Tachtigjarige Oorlog. Voor Daniel Philpott, die het concept soevereiniteit uitvoerig bespreekt in zijn boek *Revolutions in Sovereignty*, was 1648 een keerpunt waarbij de structuur van Europa grondig veranderde. De mythische betekenis van de grote Europese Rijken nam af. De mensen zagen zichzelf meer als inwoner van een regionale of lokale gemeenschap, waaraan door eigen mensen leiding gegeven werd. Daarbij werd religie een privé aangelegenheid, mochten landen zich niet meer met de interne aangelegenheden van buitenlandse staten bemoeien en werd de drempel voor interventie verhoogd.⁵³

⁵² Voormalig Secretaris-Generaal van de VN Boutros Boutros-Ghali in de VN Veiligheidsraad, *Security Council Summit Statement Concerning the Council's Responsibility in the Maintenance of International Peace and Security*, UN Doc S/23500 (New York, 1992) 8-10.

⁵³ D. Philpott, *Revolutions in Sovereignty*, (Princeton 2001) 97.

In 1581 riepen de Verenigde Nederlanden de onafhankelijkheid uit met het Plakkaat van Verlatinghe. Hierna volgde een langdurige oorlog waarbij het protestantisme en katholicisme tegenover elkaar stonden. Door het verdrag van Munster (30 januari 1648), één van de verdragen van de Vrede van Westfalen, konden de Verenigde Nederlanden vrede met Spanje sluiten en hun internationale rechtspositie verankeren, los van Spanje en van het Rooms-Duitse Rijk. In de andere Westfaalse verdragen van hetzelfde jaar werd de macht van de Rooms-Koning beperkt en de zelfstandigheid van de samenstellende vorstendommen verder vergroot. De Duitse landen konden vrij de territoriale rechten in hun eigen gebieden uitoefenen. Ze werden nagenoeg vrij om bondgenootschappen te sluiten, ook met landen buiten het Heilige Roomse Rijk, ook al was het formeel de bedoeling dat de Duitse landen elkaar steunden en solidair bleven. Volgens Philpott was de uitkomst van deze Vrede de weerslag van een ontwikkeling die in een veel groter deel van Europa had plaatsgevonden.⁵⁴ Het was een nieuwe rechtsgrondslag voor de verhouding tussen de staten. De Westfaalse verdragen vermeldden niet expliciet dat de afzonderlijke Duitse landen soeverein waren, maar volgens Philpott was dat wel de intentie.⁵⁵ Het Spaans-Nederlandse verdrag van Munster liep daarbij voorop, want het bepaalde duidelijk dat de Staten en de Staten-Generaal van de Verenigde Nederland, een vrijgevochten randgebied van het Duitse Rijk, volledig soeverein waren.

Philpott argumenteerde dat het Westfaalse systeem tot in de twintigste eeuw drie fasen heeft doorgemaakt. In de eerste fase net na de Vrede van Westfalen verloor de Rooms-Koning alle territoriale macht over zijn vorstendommen. De zelfstandige territoriale staat werd daarna de legitieme regeringsvorm. Dit kan gezien worden als interne soevereiniteit.

De tweede fase van het Westfaalse systeem werd vastgelegd tijdens de Conventie van Montevideo in 1933. Dit congres ging voornamelijk over de voorwaarden waaraan soevereine territoriale staten moesten voldoen. Om een soevereine territoriale staat te kunnen vormen moest er sprake zijn van (1) een permanente bevolking waarover de staat effectieve controle uitoefende, (2) een begreemd territorium, (3) een centraal gezag en (4) staten moesten in staat zijn internationale betrekkingen aan te gaan en te onderhouden met andere staten.⁵⁶ In de derde fase van het Westfaalse systeem stond de erkenning van andere staten en ook de onderlinge erkenning binnen een internationale gemeenschap centraal. Dit betreft de externe soevereiniteit. Ten tijde van de Vrede van Westfalen was volgens Philpott de aanleg van deze ontwikkeling al aanwezig, al kan men het begrip van soevereiniteit dat toen gehanteerd werd niet goed vergelijken met het huidige. Pas met de oprichting van de Verenigde Naties in 1945 kan men echt spreken van een internationale gemeenschap, geregeld door verdragen tussen gelijkwaardige staten. Het begrip non-interventie

⁵⁴ idem, 82.

⁵⁵ Idem, 83.

⁵⁶ Philpot, 84.

speelde daarbij een belangrijke rol. Het geweldsverbod vormt een van de kernpunten van het Handvest van de Verenigde Naties. Dit kwam na de Tweede Wereldoorlog tot stand om wereldoorlogen en grote regionale conflicten voorgoed te uit te bannen. Vrede en veiligheid werden gezien als middel om stabiliteit en welvaart te creëren binnen de internationale gemeenschap.⁵⁷

Tot ongeveer de negentiende eeuw beperkte het Westfaalse systeem zich tot Europa. Door de dekolonisatie heeft het systeem zich kunnen verspreiden, eerst in Zuid Amerika en vooral na de Tweede Wereldoorlog ook over de rest van de wereld. De jongste ontwikkeling is dat het systeem wereldwijd weer onder druk is komen staan door globalisering en de verandering van internationale normen en waarden door de opkomst van nieuwe grote mogendheden.

1.2.2 Non-interventie en het Westfaalse systeem

Het Westfaalse systeem is geen absoluut begrip dat door alle staten op dezelfde manier wordt uitgelegd of 'begrepen'. Staten kunnen zich vrijwillig beperkingen opleggen door verdragen met andere staten te sluiten of, zoals Nederland, bepaalde regelgeving en zijn handhaving over te laten aan een supranationale structuur als de Europese Unie. In het algemeen is er echter geen krachtige arbiter die controleert of landen zich aan de afgesproken internationale regels houden en zijn er ook geen directe gevolgen. Het niet-inmengen in aangelegenheden van andere soevereine staten is voor Philpott van grote waarde binnen het systeem van Westfalen. Het zou cruciaal zijn om een evenwicht te bewaren tussen de verschillende staten van de internationale gemeenschap en deze zouden zich over het algemeen ook al sinds 1648 aan deze algemene gedragsregel houden.⁵⁸

In het boek *Humanitaire Interventie en Soevereiniteit* van Duco Hellema en Hilde Reiding worden deze twee begrippen gezien als tegengestelde principes die niet in hun volle reikwijdte naast elkaar kunnen bestaan. Het fenomeen 'humanitaire interventie', zoals Hellema en Reiding het noemen, is een uitdrukking van algemeen menselijke waarden, zoals in het bijzonder beschreven in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de VN. Alle lidstaten die deze verklaring hebben ondertekend, erkennen dat hun binnenlandse optreden aan bepaalde regels of standaarden is onderworpen. Ze beperken daarmee vrijwillig hun soevereiniteit.⁵⁹ Na de Tweede Wereldoorlog was het verbod op geweld een kernpunt van het Handvest van de VN. In de decennia daarna bleek dat met dit verbod de problemen nog niet zonder meer waren opgelost. Er was meer nodig om gruwelen zoals de twee wereldoorlogen te voorkomen of deze in ieder geval niet volledig uit de hand te laten lopen. In de schoot van de ICISS werd daarom het vrij algemeen aanvaarde principe ontwikkeld, dat een soevereine staat de taak en de verantwoordelijkheid heeft om het eigen volk te

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Philpot, 97.

⁵⁹ D. Hellema en H. Reiding, *'Humanitaire interventie en soevereiniteit'*, (Amsterdam 2004) 13.

beschermen.⁶⁰ Wanneer een land niet zijn verantwoordelijkheid neemt en zijn bevolking niet beschermt, of nog erger, deze als vijand behandelt, moet de internationale gemeenschap die verantwoordelijkheid op zich nemen door in te grijpen. Juist deze *Responsibility to Protect* druist in tegen het soevereiniteitsbeginsel en het externe 'verbod op geweld' van het Westfaalse systeem. Dit staat immers geen inmenging toe in de binnenlandse aangelegenheden van een staat door middel van interventie.

Stephen Krasner is in zijn boek *Sovereignty: Organized Hypocrisy* erg kritisch op dit punt.⁶¹ Hij vindt dat Philpott ten onrechte de Vrede van Westfalen gebruikt om het wereldsysteem van nu te bepalen. Interventie in andere soevereine staten zou namelijk iets zijn dat altijd al gebeurde en dat altijd nog zal gebeuren, ondanks het principe van het Westfaalse systeem dat Philpott aanhield. Krasner stelde dat Europese grootmachten steeds handelden zoals het hen uitkwam. Er zijn volgens hem vier redenen om af te wijken van de volledige soevereiniteit van de staat: conventies, contracten, dwang en oplegging.⁶² De eerste twee redenen kan men zien als positief; dit zijn min of meer vrijwillige inbreuken. De laatste twee redenen kunnen als negatief worden beschouwd, want dit zijn onvrijwillige inbreuken op de soevereiniteit. Vooral eigenbelang, zoals op het gebied van economie en politiek, speelt bij die afwijkingen een rol. Krasner heeft tevens kritiek op de bewering van Philpott dat de Vrede van Westfalen een keerpunt in de geschiedenis zou zijn. De titel van het boek van Krasner geeft al aan dat hij van mening is dat staten hun eigen belang volgen en handelen zoals het hun uitkomt, ook al zijn ze georganiseerd in een internationale gemeenschap.

Het Westfaalse systeem is blijkbaar geen onwrikbaar historisch gegeven en referentiekader waar nu nog steeds aan vastgehouden dient te worden. De omstandigheden waarin de staten toen hun soevereiniteit verwierven zijn onmogelijk te vergelijken met de situatie van nu. Het Westfaalse systeem is eerder een organisatorisch uitgangspunt in de wereldpolitiek, dat waarschijnlijk ook in de toekomst aan aanpassingen onderhevig zal blijven. Interventie gebaseerd op R2P is mogelijk door de ontwikkeling van het concept van soevereiniteit van een recht naar een verantwoordelijkheid. Staten kunnen steeds minder gemakkelijk aanspraak maken op de onaantastbaarheid die het Westfaalse systeem in zijn oorspronkelijke vorm nog gaf. Dit komt deels door krachten als globalisering, internationale samenwerking en democratisering, maar ook door de ruime aandacht die is ontstaan voor het humanitaire perspectief in de internationale politiek.⁶³ Francis Deng beschrijft de verandering van het gebruik van soevereiniteit in de richting van verantwoordelijkheid op twee niveaus. Het eerste niveau is de interne soevereiniteit, waarbij de nadruk komt te liggen op

⁶⁰ Hellema en Reiding, 13.

⁶¹ S. Krasner, *Sovereignty: 'Organized Hypocrisy'*, (Princeton 1999) 67.

⁶² Krasner, 68-69.

⁶³ K. Homan, *'Soevereiniteit gaat nog steeds boven humaniteit'*, (juni 2008) gezien via: <http://www.clingendael.nl/cscp/publications/?id=7057> (31 oktober 2012).

de verantwoordelijkheid van de individuele staat voor de bescherming van zijn eigen bevolking. Het tweede niveau is de externe soevereiniteit, die steeds meer plaats moet inruimen voor de internationale soevereiniteit van de gemeenschap van verantwoordelijke staten. Deze eist het respecteren van universele mensenrechten en humanitaire akkoorden. Daarmee ziet Deng de soevereiniteit niet langer als een absoluut gegeven, maar verbindt hij het aan voorwaarden.

1.3 Humanitaire interventie

Hoewel interventie binnen het R2P paradigma op humanitaire gronden is gebaseerd, zijn er wezenlijke verschillen tussen de concepten humanitaire interventie en R2P. Toch worden beide begrippen in de praktijk vaak met elkaar verward. Verschillende instanties en organisaties houden afwijkende definities van het concept humanitaire interventie aan. Sommige definities zijn direct militair gericht. De intenties zijn wel altijd overeenkomstig: ingrijpen gebeurt altijd omwille van humanitaire doeleinden. De Adviesraad Internationale Vraagstukken houdt de volgende definitie van humanitaire interventie aan: *“De dreiging met of het gebruik van geweld door één of meer staten, eventueel in het kader van een internationale organisatie, binnen het territoir van een andere staat: a) met het doel het beëindigen van bestaande, dan wel het voorkomen van dreigende grootschalige ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten, in het bijzonder het recht op leven van individuen, ongeacht hun nationaliteit; b) zonder voorafgaande autorisatie van de Veiligheidsraad en zonder toestemming van de legitieme regering van de staat, op het grondgebied waarvan de interventie plaatsvindt.”*⁶⁴

1.3.1 Hoe leidde de ontwikkeling van humanitaire interventie naar R2P?

Zowel het concept van humanitaire interventie als R2P komt voort uit de voorwaarden en regels van de Rechtvaardige Oorlog. Door de eeuwen heen hebben de regels zich ontwikkeld, zijn ze aangescherpt of juist minder belangrijk geworden. Ze werden aangepast aan de tijdgeest en aan de behoeften van de internationale orde op bepaalde momenten in de geschiedenis. Tijdens de Koude Oorlog werd de buitenlandse politiek van soevereine staten voornamelijk bepaald door het paradigma van de ‘moraliteit van de staat’. Dat was een koppeling van de morele prioriteit en de autonomie van de staat. Deze kwam tot uitdrukking in de interne soevereiniteit, waarbij de staat jurisdictie claimde over haar bewoners. Dat stond toen al tegenover het idee van de universele mensenrechten, zoals opgesteld door de VN. Deze veronderstellen universele waarden waarop de wereldpolitiek zich zou moeten baseren.⁶⁵ In de jaren negentig vonden er meer normatieve veranderingen plaats. Onder druk van de publieke opinie van vooral Westerse landen werd de

⁶⁴ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Humanitaire interventie*, (Den Haag, 2000), 55.

⁶⁵ I. Dagi, ‘Human Rights, Foreign Policy and the Question of Intervention’, *Perceptions*, 6 (2001) 122.

bevoegdheid van de Veiligheidsraad om op te treden onder hoofdstuk VII van het Handvest van de VN uitgebreid. Daarmee kregen de VN meer gelegenheid tot humanitaire interventies.⁶⁶

Na de Koude Oorlog veranderde ook de houding tegenover afscheidingsbewegingen. Eerder werden die gewoonlijk als illegaal beschouwd en als een gevaar voor de stabiliteit van de wereldorde. Na de Koude Oorlog werd steeds meer rekening gehouden met de wensen tot onafhankelijkheid van bepaalde gebieden binnen de bestaande erkende staten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het aantal lidstaten van de VN steeg van 159 in 1990 naar 191 in 2002.⁶⁷ Dit deed ook het aantal humanitaire interventies stijgen. Het grotere aantal staten vermeerderde de kans op internationale conflicten, omdat binnenlandse tegenstellingen buitenlandse problemen werden. Vooral discussies over grenzen, minderheidsrechten en het recht op zelfbeschikking gaven aanleiding tot interventies. Het einde van de Koude Oorlog veroorzaakte ook instabiliteit doordat bevroren conflicten, zoals op de Balkan en in Somalië, 'ontdooden' en weer in alle hevigheid losbarstten.⁶⁸ De uitbreiding van het aantal onafhankelijke staten bood ook perspectieven. Het ledental van de VN steeg omdat staten erkenning van hun eigenheid zochten en als lid van de VN mee wilden doen in de wereldpolitiek. De traditionele verdeling van macht en invloed in de wereld werd daardoor 'opgeschud'. Ook werd de verstandhouding tussen de Verenigde Staten en Rusland steeds beter. Dit bevorderde de rol van de VN bij humanitaire interventies en deed de vrees voor interventie door één van de grootmachten afnemen. In deze periode veranderden ook de redenen en de aard van humanitaire interventies. Deze waren er in de jaren zeventig voornamelijk op gericht tirannieke regeringen omver te werpen. Na de Koude Oorlog lag de nadruk bij interventies, zoals die in Bosnië, Rwanda en Kosovo, meer op het voorkomen van menselijk lijden dat door het staatsstelsel werd veroorzaakt.⁶⁹ Tijdens de Koude Oorlog ging het debat nog over de vraag of de beoogde humanitaire interventies geen inbreuk vormden op het geweldsverbod van Artikel 2 lid 4 van het Handvest van de VN.⁷⁰ In de jaren negentig ging het om de praktische vraag hoe de Veiligheidsraad legitiem en effectief kon interveniëren in de interne zaken van een bepaald land.

Een andere verandering die al eind jaren tachtig verandering bracht was de rol van NGO's bij humanitaire interventies. Medeoprichter Bernard Kouchner van *Artsen Zonder Grenzen* propageerde

⁶⁶ Chapter VII: Action with respect to threats to the peace, breaches of the peace and acts of aggression, gezien via: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml> (18 maart 2013).

⁶⁷ United Nations membership, 1945-present via: <http://www.un.org/en/members/growth.shtml> (1 november 2012).

⁶⁸ K. Homan, 'Mondiale politieke en strategische ontwikkelingen na de Koude Oorlog', *Civis Mundi Jaarboek*, (2007) 83, gezien via: http://www.clingendael.nl/publications/2007/20070000_cscp_art_homan.pdf (10 januari 2013).

⁶⁹ Wheeler, 306.

⁷⁰ Charter of the UN: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml> (1 november 2012).

de 'plicht tot inmenging' (le droit d'ingérence).⁷¹ Dit principe hield in dat oorlogsslachtoffers altijd humanitaire hulp moesten ontvangen, zonder dat daarbij de soevereine rechten van staten in de weg mochten staan. De Algemene Vergadering van de VN kon zich hier betrekkelijk snel in vinden. Ze nam in 1988 resolutie 43/131 aan, waarin ze erkende dat NGO's humanitaire hulp moesten kunnen bieden aan de getroffen bevolking in een oorlogsgebied.⁷² Zo werden soevereine staten verplicht om hulporganisaties toe te laten. Drie jaar later bedacht de Algemene Vergadering zich toch bij de invasie van Irak. In resolutie 46/182 stond dat: *"The sovereignty, territorial integrity and national unity of States must be fully respected in accordance with the Charter of the United Nations. In this context, humanitarian assistance should be provided with the consent of the affected country and in principle on the basis of an appeal by the affected country."*⁷³ Dus waar humanitaire hulporganisaties in 1988 nog zonder toestemming een getroffen bevolking te hulp konden schieten, was dit in 1991 zonder toestemming van het betreffende land niet meer mogelijk. Bij de Wereldconferentie over de Rechten van de Mens in 1993 in Wenen werd het recht op hulp voor slachtoffers door humanitaire hulporganisaties bevestigd en werd opgeroepen die hulp niet te belemmeren: *"The World Conference on Human Rights reaffirms the right of the victims to be assisted by humanitarian organizations, as set forth in the Geneva Conventions of 1949 and other relevant instruments of international humanitarian law, and calls for the safe and timely access for such assistance."*⁷⁴ Aanvankelijk ging het hier nog steeds om hulp die pas geboden kon worden na toestemming van het betreffende land, maar er werd een opening geboden voor internationaal bepaalde interventie.

1.3.2 Het ontstaan van R2P

Aan het eind van de twintigste eeuw groeide het besef dat noch het historisch ontwikkelde oorlogsrecht, gebaseerd op de voorwaarden van de Rechtvaardige Oorlog, noch het principe van humanitaire interventie, het leed van burgers voldoende hadden kunnen indammen. Er was behoefte aan een principe dat universeel gebruikt kon worden om burgers te beschermen tegen gruwelen als genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en etnische zuiveringen. Volgens Edward C. Luck, Speciaal Adviseur op het gebied van R2P, zou R2P niet een

⁷¹ E. Neefs, 'Zonder mandaat van de VN is interventie in Libië voor Westen hachelijke kwestie', (16 maart 2011), gezien via: <http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=MV37JEPB> (1 november 2012).

⁷² Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations: Resolutie A/RES/43/131 (8 december 1988) via: <http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r131.htm> (1 november 2012).

⁷³ Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the UN: Resolutie A/RES/46/182 (19 december 1991) via: <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm> (1 november 2012).

⁷⁴ Vienna Declaration and Programme of Action (A/CONF.157/23, 12 juli 1993) via: [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.conf.157.23.en](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.conf.157.23.en) (1 november 2012).

geheel nieuwe ontwikkeling zijn. Het zou voortkomen uit bestaande onderdelen van het internationaal recht. Ook bij de praktische toepassing zou men uitgaan van bestaande middelen, procedures en instituties. Volgens Luck ontstond het nieuwe principe door bestaande elementen in nieuwe combinaties te gebruiken. R2P dwong de internationale gemeenschap om op een nieuwe manier oude problemen op te lossen. Daarbij is R2P geen product van één regering of één internationale structuur. Het is het product van de *civil society* samen met verschillende nationale overheden, een bottom-up onderneming, met dank aan veel mensenrechtenorganisaties.⁷⁵ Het denken over een nieuwe manier van interveniëren werd ook opgepakt door de VN. Al in 1992 verklaarde de toenmalige secretaris generaal Boutros Boutros-Ghali dat binnenlandse conflicten systematisch impact hebben op andere staten, en dat deze andere staten zich tegenwoordig niet meer aan die invloed kunnen onttrekken. Francis Deng richtte de aandacht daarop op het concept soevereiniteit zoals wij het toen kenden, met name op gebreken bij het uitoefenen van de interne soevereiniteit. Hij stelde het recht op het soeverein handelen in binnenlandse aangelegenheden tegenover de verantwoordelijkheid en de plicht om in te grijpen wanneer binnenlandse aangelegenheden ontaardden in een ramp voor de burgers.⁷⁶ In de jaren daarna zijn er veel artikelen geschreven over deze ‘verantwoordelijkheid om te beschermen’. Pas in 2000 werd de verandering in het concept van soevereiniteit ook daadwerkelijk onderwerp van verschillende politieke discussies. Zo werd het ook, onder begeleiding van Canada, opgepakt door de International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). Het doel was het creëren van een *“international consensus on how to respond in the face of massive violations of human rights and humanitarian law”*.⁷⁷ Maar *“sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself. [...] where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression, or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect”*.⁷⁸

Zoals al aangegeven in de inleiding hebben een aantal belangrijke veranderingen in de discussie over humanitaire interventie geleid tot een nieuw paradigma (R2P). Een zwaarwegende verandering ligt bij het perspectief van de interventie. Bij humanitaire interventie is dat voornamelijk en eenzijdig gericht op de interveniërende staat of organisatie. Daarbij gaat het dan om de vraag of ze voldoet aan de voorwaarden om te interveniëren in de doelstaat, de staat waarin al dan niet geïntervenieerd mag worden. R2P legt juist de nadruk op de doelstaat. Niet langer staan de externe

⁷⁵ E.C. Luck, *The Responsibility to Protect: The journey*, in J. Hoffmann en A. Nollkaemper ed. *‘Responsibility to Protect, From principle to practice*, (Amsterdam 2012) 39-40.

⁷⁶ W. W. Burke-White, 18.

⁷⁷ ICISS, 81.

⁷⁸ *Idem* XI (synopsis).

criteria of voorwaarden om in te grijpen centraal, maar juist de interne noden van de hulpbehoevende doelstaat. Daardoor verschuift het hele concept van 'het recht op interventie' naar de verantwoordelijkheid om te beschermen. Ook wordt interventie onder R2P niet gezien als een momentopname, maar wordt de situatie bekeken in een ruimer tijdsbestek. Zo dient er nagegaan te worden wat preventief gedaan kan worden om conflicten te vermijden en welke herstelmaatregelen van de doelstaat mogelijk zijn.⁷⁹ Ten slotte is het principe van R2P duidelijk beperkt tot 4 grote volkenrechtelijke misdrijven: genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuiveringen en misdrijven tegen de menselijkheid. Humanitaire interventie heeft een veel ruimer toepassingsgebied.

1.4 Verschillende stromingen inzake interventie: realisten, liberalen en solidaristen

Het is steeds belangrijker geworden om in multilateraal verband samen te werken aan internationale vrede en veiligheid. Toch is het moeilijk om aan het opkomen voor de veiligheid en het welzijn van mensen collectief voorrang te geven boven het respecteren van het beginsel van niet-inmenging. Machtspolitieke relaties en het behartigen van nationale belangen blijken in de praktijk toch nog vaak doorslaggevend te zijn voor de acties van de internationale gemeenschap. Ook op ideologisch en moreel vlak zijn er veel dilemma's waar regeringen mee te maken krijgen als ze een beslissing moeten nemen over interventie.

1.4.1 Realisme en interventie

*"We should not send our troops to stop ethnic cleansing and genocide in nations outside our strategic interest. I don't like genocide and I don't like ethnic cleansing, but the president must set clear parameters as to where troops ought to be used and when they ought to be used."*⁸⁰ Deze opmerking van de toenmalige presidentskandidaat George W. Bush past binnen het realistisch denken over interventie en soevereiniteit. Volgens realisten gaan staten een oorlog of interventie aan als hun eigen veiligheid in het geding is, onder het mom van zelfverdediging, om de 'balance of power' te behouden, of om een bondgenoot te helpen. Zij zien interventie op humanitaire gronden als een nieuw fenomeen waar veel haken en ogen aan zitten wanneer het conflict geen nationale belangen raakt. Het is volgens realisten een riskante nieuwe politiek om te interveniëren als niet de belangen van de staat worden bedreigd, maar de 'gevoelens'. Daardoor zou men de kans lopen emotionele in plaats van strategische en doordachte beslissingen te nemen. Kissinger, één van de bekendste Amerikaanse realisten die toentertijd tegen de interventie van de VS in Somalië was,

⁷⁹ F. Grünfeld, *'Conflictpreventie en soevereiniteit'*, in D. Hellema en H. Reiding, *'Humanitaire interventie en soevereiniteit'*, (Amsterdam 2004) 159.

⁸⁰ George W. Bush in een interview met Sam Donaldson van ABC News voor het item 'This week' op 23 januari 2000, gezien via: M. Martin en T. Bradley, 'US Military: Stretched too thin?', (7 juli 2000), gezien via: <http://abcnews.go.com/Nightline/story?id=128382&page=1> (8 november 2012).

erkende dat de internationale politiek in de VS steeds meer bepaald werd door overwegingen van humaniteit: *“Humanitarian intervention asserts that moral and humane concerns are so much a part of American life that not only treasure but lives must be risked to vindicate them [...]. No other nation has ever put forward such a set of propositions.”*⁸¹ Ook reageerde hij negatief op de interventie in Kosovo door de Britten en verweet Tony Blair *“the abrupt abandonment of the concept of national sovereignty”*⁸² en betoogde *“Those who sneer at history obviously do not recall that the legal doctrine of national sovereignty and the principle of noninterference - enshrined, by the way, in the UN charter – emerged at the end of the devastating Thirty Years War, to inhibit a repetition of the depredations of the 17th century, during which perhaps 40 percent of the population of Central Europe perished in the name of competing versions of universal truth”*.⁸³ Het doel van realisten is het behouden van de ‘balance of power’ omdat die de vrede bewaart. Om dit te bereiken vermijden zij oorlogen die niet direct in het belang van de eigen staat zijn en verdedigen ze het respect voor de externe soevereiniteit. Humanitaire interventie zou in hun ogen alleen een allerlaatste oplossing mogen zijn om de vrede te bewaren. Een staat zou er ook alleen zijn toevlucht toe moeten nemen als hij internationaal gezien dominant is en zich een dergelijke interventie kan permitteren zonder de ‘balance of power’ te verstoren. Het realisme gaat er dan ook vanuit dat humanitaire interventie alleen zal plaatsvinden tegen militair zwakkere staten. Zo werd er geen steun verleend aan Tibet, waar China claimt soeverein te zijn.

Het standpunt van de realisten ondervindt vaak kritiek van de media en bij de publieke opinie. Deze laten zich meer leiden door hun gevoel en zien dan beslissingen om niet te interveniëren als niet-rechtvaardig. Extreme realisten zien internationale betrekkingen als niet meer dan instrumentele relaties tussen soevereine staten. Daarbij zou er geen plaats zijn voor directe banden tussen verschillende staten en zeker niet voor onderlinge bemoeienis. Soevereine staten zouden niet het recht hebben elkaar iets op te leggen en er zou daarom ook geen sprake kunnen zijn van humanitaire interventie.

Wheeler noemde vier problemen voor 'humanitaire interventie' die vanuit de realistische kijk op internationale betrekkingen naar voren gebracht kunnen worden. Het eerste probleem is de dominantie van de interveniërende staat. Deze zou namelijk in het realistische scenario alleen interveniëren als de andere staat zwakker is. Het tweede probleem zou zijn dat een staat niet de levens van de eigen soldaten op het spel zal zetten als er geen eigen belangen te verdedigen zijn. De uitkomst van een interventie zou dus vooral in het belang zijn van het interveniërende land. Ten derde zou deze vorm van interventie geen algemene oplossing zijn voor de humanitaire problemen

⁸¹ G.J. Bass, 'Freedom's battle: The origins of humanitarian intervention', (New York 2008) 12.

⁸² Bass, 12.

⁸³ Idem, 12.

in de wereld. Ingrijpen zou namelijk selectief gebeuren, bij de ene zaak wel en bij de andere niet. Wheeler vat de problemen van de realisten als volgt samen: “[...] *states have no business risking their soldiers’ lives or those of their non-military personnel to save strangers*”.⁸⁴

De kritiek vanuit deze realistische stroming is nogal zwart-wit. Men kan de problemen die aan de realistische kijk op humanitaire interventies kleven ook relativeren. In de praktijk zal er vaak sprake zijn van een mix van belangen van het eigen land en van het land waar ingegrepen wordt. De situatie is vergelijkbaar met de ontwikkelingssamenwerking, waarbij regeringen zeer grote bedragen uitgeven uit idealistische motieven, maar tegelijk bepaalde voordelen voor de eigen handel en industrie eisen. De Nederlandse ontwikkelingshulp is daar een voorbeeld van. De intentie van de interventie van een staat zou daarom idealistisch en humanitair kunnen zijn en tegelijk de belangen van de 'Realpolitik' kunnen dienen.

1.4.2 Liberalisme, democratie en interventie

Humanitaire interventie kan ook vanuit een liberaal gezichtspunt beschouwd worden. Het is dan niet los te zien van het begrip democratie aangezien liberalisme en democratie op politiek en moreel vlak met elkaar verbonden zijn. Theoretisch en moreel gezien is humanitaire interventie geworteld in het liberalisme, al bestaan er wel spanningen tussen de twee. Zo zijn er in de afgelopen jaren verschillende interventies geweest van ‘liberale’ Westerse landen in landen die geen (liberale) democratie kenden. Er werd daar dan zonder veel raadpleging en discussie een liberale democratie opgelegd. Het zelfbeschikkingsrecht, dat hoog in het vaandel staat bij de liberalen, kwam daarbij wel eens in de verdrinking.

In het Westen valt democratie gewoonlijk samen met liberale democratie: er is geen duidelijk onderscheid tussen de twee begrippen. In andere delen van de wereld bestaat er wel degelijk verschil tussen liberale democratieën, zoals Nederland, en non-liberale democratieën zoals Rusland. Liberalisme in de politieke context kan over het algemeen gezien worden als constitutioneel liberalisme: “[...] *the tradition, deep in Western history, that seeks to protect an individual’s autonomy and dignity against coercion, whatever the source.*”⁸⁵ Het is een traditie die is gebaseerd op autonomie van het individu en die gekoppeld is aan de verdediging van de Universele Rechten van de Mens. “*Liberalism is often understood as a “bundle” of interrelated freedoms which together form the foundation for a free and open society.*”⁸⁶ Democratie daarentegen is een regeringsvorm, één van de vele manieren om het beleid van een staat te regelen en om nationaal,

⁸⁴ Wheeler, 31.

⁸⁵ F. Zakaria, ‘The future of freedom: Illiberal democracy at home and abroad’, (New York 2004) 19.

⁸⁶ W. Greaves, ‘The intervention imperative: Contradictions between liberalism, democracy and humanitarian intervention’, *Innovations: A journal of politics* 8 (2008) 60.

regionaal en plaatselijk beslissingen te nemen. Het is in wezen een methode, die niet verbonden is met bepaalde morele waarden. De kern van democratie zijn open, vrije en eerlijke verkiezingen waaraan de bevolking op regelmatige basis onder bepaalde voorwaarden mag deelnemen.⁸⁷ Dit betekent dat er ook bij democratische verkiezingen, non-liberale regeringen kunnen ontstaan, die wel democratisch zijn. *“Democracy is the rule of the people, and so long as they are permitted the exercise of their suffrage – and the democratic nature of the political system itself is not eroded – how they are ruled makes the system no more or less democratic.”*⁸⁸ De liberale en democratische intenties van een interveniërend land leiden toch vaak tot niet-liberale uitkomsten, waarbij de vrijheid van de geïntervenieerde staat zonder toestemming wordt aangetast. *“Just as it is possible to fight justly in an unjust war and fight unjustly in a just war, so it is possible for liberal states to launch illiberal interventions and illiberal states to embark upon liberal interventions.”*⁸⁹ Interventies in de naam van de liberale en democratische waarden vertonen een inherente interne tegenstrijdigheid wanneer die interventies zonder toestemming van het andere land worden uitgevoerd en de soevereiniteit en de vrijheid van dat andere land ermee worden aangetast. Een puur liberale instelling zou dan ook moeten resulteren in een beleid van non-interventie. *“It is premised upon a liberal understanding of individual autonomy, and a democratic understanding of the state as deriving sovereignty from its people. In the modern world, the elected representation required of democracy legitimizes the sovereignty of the state and confers the right of self-determination upon peoples.”*⁹⁰ Daar staat tegenover dat liberaal-democratische staten zoals Nederland in de afgelopen jaren stukjes van hun eigen soevereiniteit hebben ingeleverd langs de weg van bilaterale en internationale verdragen. Ook het Handvest van de VN dat Nederland heeft ondertekend bevat passages over mensenrechten die de externe soevereiniteit van de staat inperken. Door de dominante positie van het humanitaire discours wordt de normatieve basis van het internationale systeem, dat uitgaat van de soevereiniteit van de staat, steeds minder absoluut. Het principe van non-interventie wordt daardoor ook steeds minder relevant. Op moreel vlak is de internationale gemeenschap het er namelijk over eens dat soevereiniteit niet een dekmantel mag zijn voor het schenden van mensenrechten. De soevereiniteit van de staat blijft wel het principe waarmee een staat zijn eigen vrede en veiligheid organiseert, zoals ook vastgelegd in het Handvest van de VN.

De bezwaren die vanuit het liberalisme op staatsniveau tegen interventie kunnen worden ingebracht, gelden op het niveau van het individu in veel mindere mate. Het individu is de belangrijkste waarde binnen het liberalisme; het is in veel gevallen zelfs belangrijker dan de staat.

⁸⁷ S. Huntington, ‘The third wave: Democratization in the late twentieth century’, (Norman 1992) 22.

⁸⁸ Greaves, 61.

⁸⁹ Idem, 62.

⁹⁰ Idem, 62.

Daaruit volgt dat de bescherming van het individu belangrijker kan zijn dan de bescherming van de soevereiniteit van de staat. Het laatste zou dan ook geschonden moeten kunnen worden om het hogere doel van de bescherming van burgers te bereiken.

Het principe van R2P steunt in veel opzichten op het liberalisme (en het democratische staatsysteem). De waarden en normen van het liberalisme zijn voornamelijk in het Westen verbreid en lang niet universeel. Toch veronderstelt R2P in theorie en praktijk de universele geldigheid van liberaal-democratische normen met betrekking tot de manier van regeren en het omgaan met de burgers. R2P bevordert immers een liberaal-democratische regeringsvorm, ongeacht of deze er voor de interventie ook al was. *“R2P treats sovereignty as more hindrance than protection and the UN Charter less as sovereignty’s guarantor than the guarantor of rights of the individual.”*⁹¹ Uit de theoretische grondslag van de democratie zijn geen specifieke morele eisen met betrekking tot interventie en de uitvoering ervan af te leiden, omdat het enkel een regeringssysteem is. Vanuit liberaal oogpunt blijft interventie problematisch omdat de acties die ermee gepaard gaan - het negeren van het zelfbeschikkingsrecht en het tijdelijk schenden van de vrijheid en soevereiniteit van een bevolking of staat – ingaan tegen de wortels van het liberalisme zelf.

1.4.3 Solidarisme en interventie

Solidaristen hebben de overtuiging dat de verschillende gemeenschappen op de wereld belangrijke morele standaarden delen. Deze zouden verbonden zijn met algemeen geldende mensenrechten (zoals beschreven in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens). Deze door de verschillende gemeenschappen gedeelde standaarden van menselijk gedrag en van goed bestuur hebben tot een algemeen aanvaard stelsel van morele standaarden geleid. Solidaristen zouden dit regime graag nog meer versterken. Humanitaire interventie is in hun ogen dan ook een recht wanneer er een andere gemeenschap in gevaar is en er een juiste reden is. Zij stellen de mensenrechten en de moraliteit van de humanitaire interventie centraal. De verantwoordelijkheid om andere mensen te helpen moet voorop staan: *“A solidarist society is one in which states have a responsibility to protect the citizens of other states”*.⁹² Solidaristen zijn groot voorstander van R2P. Ze voelen zich er zelfs toe ‘verplicht’: *“[it] demands that state leaders override their primary responsibility not to place citizens in danger and make the agonizing decision that saving the lives of civilians beyond their own borders requires risking the lives of those who serve in the armed forces.”*

⁹³ In de ogen van solidaristen gaat de plicht tot ingrijpen op humanitaire gronden ook voor op het

⁹¹ J.E. Alvarez, ‘Notes from the president: The schizophrenias of R2P’, Newsletter of the American Society of International Law 23 (2007) 1.

⁹² A. Bellamy, ‘Power, rules and argument: New approaches to humanitarian interventions’, Australian Journal of International Affairs 57 (2003) 3.

⁹³ Wheeler, 51.

soevereine recht van de betreffende staat: “States that massively violate human rights should forfeit their right to be treated as legitimate sovereigns, thereby morally entitling other states to use force to stop oppression.”⁹⁴ Daarom stellen solidaristen dat het respect voor de mensenrechten en ‘het waarmaken van internationale gerechtigheid’ in sommige gevallen het gebruik van geweld en het schenden van de soevereiniteit rechtvaardigt.⁹⁵

1.5 Kritiek op R2P en de uitdagingen hiervan

Het aannemen van R2P door de VN als leidend principe bij conflicten gebeurde in een roerige periode. De aanslagen van 11 september 2001 hadden kort daarvoor plaatsgevonden en president Bush van de Verenigde Staten riep op tot ‘War on terror’. Het was een moeilijke periode om een principe aan te nemen waarbij niet het recht om te interveniëren voorop stond, maar juist de verantwoordelijkheid om te beschermen. Voor Bush was het belangrijk zijn volk te beschermen en te verdedigen tegen terroristische aanvallen. Zijn aanvalsplan kreeg geen mandaat van de Veiligheidsraad en zijn motieven om Irak binnen te vallen vanwege de aanwezigheid van nucleaire en andere verboden wapens lijken nooit door bewijzen te zijn gesteund. Het principe van R2P bleef door een aantal factoren toch overeind. Veel staten bleven R2P trouw steunen, waaronder ook landen als Argentinië, Rwanda, Guatemala, Chili, Mexico en Zuid Afrika.⁹⁶ Opmerkelijk was dat deze steun niet alleen van Westerse landen kwam, maar dat het ook brede steun had onder ontwikkelingslanden. Het werd dus niet als een Westers principe beschouwd. Daarbij was de inzet van Canada, zowel vóór de aanslagen op 11 september als erna, van buitengewoon belang. Canada was vanaf het begin bij de ontwikkeling van het concept betrokken en bleef door middel van conferenties en het opzetten van een speciale NGO het belang van R2P promoten. Verder was het belangrijk dat de VN-organisatie het principe bleef steunen. Dit was mede een reactie op de oorlog in Irak, waarbij zonder mandaat van de VN duizenden soldaten vochten in naam van de democratie en de veiligheid.

Het principe van R2P heeft in de loop der jaren ook veel kritiek ondervonden. De grootste uitdaging van de voorstanders van het principe bestond erin de toegevoegde waarde van R2P aan te tonen in het debat over interventie ten opzichte van andere soorten interventies die al plaatsvonden, maar niet het ‘label’ R2P hadden. In zijn artikel *The United Nations and the Responsibility to Protect* schreef Edward C. Luck over de conceptuele grondslagen van R2P en gaf hij aan wat de toegevoegde waarde ervan was. Hij betoogde dat de institutionele fundamenten van de

⁹⁴ Wheeler, 12-13.

⁹⁵ M.J. De Almeida, ‘Pluralists, Solidarists and the issues of diversity, justice and humanitarianism in world politics’, *International Journal of Human Rights* 7 (2003) 156.

⁹⁶ M. Newman, ‘Revisiting the Responsibility to Protect’, *The Political Quarterly*, 80 (2009) 97.

in VN-kader uitgevoerde interventies zwak waren en niet goed waren uitgewerkt. Een handicap voor de aanname van R2P was de versnippering van taken met betrekking tot interventies binnen de verschillende VN onderdelen. Er werd niet effectief samengewerkt en informatie gedeeld en er werden geen goede analyses gemaakt waardoor het vaak lang duurde om gezamenlijk beslissingen te nemen. Verder leerde het verleden dat de VN niet effectief optrad om de vier grote misdrijven (genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuiveringen en misdrijven tegen de menselijkheid) te stoppen en dat er geen sprake was van preventieve werking. Een nieuw systeem voor een werkzaamere aanpak zou dus nodig zijn. Ten slotte had de ervaring geleerd dat genocide en andere misdrijven niet alleen voorkwamen bij gewapende conflicten, waarbij interventie vanuit de VN of de internationale gemeenschap normaal al overwogen werden. R2P zou daarom in geval van de vier grote misdrijven niet alleen bij een gewapend conflict aanleiding voor interventie moeten zijn. Het verder operationaliseren van R2P in VN-verband heeft een aantal voordelen met betrekking tot het mandaat en het draagvlak, maar vraagt om een bredere kijk en een doelmatiger optreden. Ook zou bij voorkeur één onderdeel van de VN alle problemen op dit gebied moeten oppakken, waardoor binnen een bepaalde tijdslimiet actie ondernomen zou kunnen worden.⁹⁷

Een ander punt van kritiek waren de criteria die verbonden zijn aan het principe zoals de VN dit heeft aangenomen. Er is namelijk een verschil tussen het originele R2P document zoals dat is opgemaakt door de ICISS en het principe dat is aangenomen door de VN in het slotdocument van de Wereldtop van 2005. Het principe van R2P dat de VN heeft aangenomen bevat bijvoorbeeld minder criteria. Zo is bijvoorbeeld het criterium van de 'juiste reden' in de VN Veiligheidsraad tegengehouden door de VS, Rusland en China, terwijl juist veel Afrikaanse landen meer criteria wilden. Volgens Alex Bellamy was het onmogelijk om alle criteria uit het originele document in de VN over te nemen omdat dit de consensus in de weg stond. Bellamy vond dat het zwaartepunt van de discussie dan ook niet zou moeten liggen bij het aantal criteria maar bij de inachtneming van de criteria waarover de VN lidstaten het wel eens waren.⁹⁸ In het geval van de toepassing van R2P in Syrië komen juist deze problemen met de criteria, de door de VN genoemde 'pilaren', overduidelijk naar voren. De 'pilaren' die de VN gebruikt om R2P toe te passen bij een conflict zijn erg vaag, wat leidt tot een weinig ambitieus mandaat en tot het uitblijven van perspectief voor de bevolking.

Michael Newman zag veel mogelijkheden in R2P, maar ook hij zette kanttekeningen bij de criteria van het Outcome Document. Hij was vooral kritisch op het punt van de vier misdrijven waar R2P voor bedoeld is: genocide, ethische zuiveringen, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid. Veel ontwikkelingslanden die bang waren voor beperking van hun (nieuwe) externe

⁹⁷ E.C. Luck, *The United Nations and the Responsibility to Protect*, The Stanley Foundation (aug 2008) 6. Gezien via: <http://www.stanleyfoundation.org/resources.cfm?id=345> (gelezen op 14 november 2012).

⁹⁸ A. J. Bellamy, *Responsibility to Protect*, (Cambridge 2009) 73-74.

soevereiniteit hechtten eraan dat alleen onder deze uitzonderlijke omstandigheden een (militaire) interventie geoorloofd was. Volgens Newman gaf dit de rijke westerse landen de ruimte zich enkel hiermee bezig te houden en niet meer met ontwikkelingswerk. De zorg voor de veiligheid van de burgers zou dan leiden tot minder aandacht voor ontwikkelingssamenwerking.⁹⁹

Eén van de grootste criticasters van R2P was de linguïst, filosoof en historicus Noam Chomsky. Hij zag R2P simpelweg als humanitair imperialisme. In een officiële verklaring aan de VN op 23 juli 2009 leverde hij uitgebreid commentaar op R2P en opende hij met een spreuk van Thucydides: "[...] *the strong do as they wish, while the weak suffer as they must*".¹⁰⁰ Hij suggereerde dat de belangen van de interveniërende staten altijd prioriteit zouden hebben "[...] *however "grievous" the effects on others might be*".¹⁰¹ Ten slotte opperde hij dat elke vorm van gewapende interventie in het verleden te herleiden was naar de criteria van R2P, ook als het ging om 'unjust interventions'. Dit zou komen omdat R2P geen nieuwe norm zou zijn, maar een norm die ook in het verleden zou zijn gebruikt om (onrechtvaardige) interventies te kunnen verantwoorden. Chomsky was dus van mening dat R2P een middel was van Westerse staten om hun eigen belangen in interventies te rechtvaardigen, ongeacht de consequenties voor het betreffende land en zijn bewoners.

Een andere tegenstander van R2P is José E. Alvarez, hoogleraar bij de rechtenfaculteit van de Universiteit van New York, gespecialiseerd in internationaal recht en internationale organisaties. Alvarez sprak in 2007 tijdens de *Hague Joint Conference Issues of International Law: Criminal Jurisdiction 100 Years after the 1907 Hague Peace Conference* in Den Haag over het gevaar van R2P. "[...] *I want to warn against turning R2P from political rhetoric to legal norm*".¹⁰² Alvarez zag verschillende problemen bij het aannemen van R2P door de VN. Ten eerste vond hij herdefinitie van de soevereiniteit van de staat onwenselijk.¹⁰³ Ook was hij het niet eens met de voorwaarden, afkomstig uit het begrip van de Rechtvaardige Oorlog, die gebruikt werden om een interventie te legitimeren. Deze voorwaarden zouden te subjectief zijn.¹⁰⁴ Daarnaast vond hij dat de internationale gemeenschap niet verantwoordelijk was voor de bescherming van burgers in individuele soevereine staten omdat de 'internationale gemeenschap' bij niet-ingrijpen niet aansprakelijk gesteld kon

⁹⁹ Newman, 97.

¹⁰⁰ N. Chomsky, 'Statement by Professor Noam Chomsky to the United Nations General Assembly Thematic Dialogue on the Responsibility to Protect', (New York 2009) 1. Gezien via: <http://www.un.org/ga/president/63/interactive/protect/noam.pdf> (15 november 2012).

¹⁰¹ Chomsky, 1.

¹⁰² J.E. Alvarez, 'Notes from the president: The schizophrenias of R2P', *Newsletter of the American Society of International Law* 23 (2007) 1.

¹⁰³ Idem 7.

¹⁰⁴ Idem 9.

worden.¹⁰⁵ Alvarez steunde daarom liever op het principe van humanitaire interventie en vond dat het debat niet gericht moest zijn op een nieuw concept. Men zou juist het bestaande debat moeten gebruiken om humanitaire interventie beter te verankeren in het internationaal recht. *“Unlike R2P it does not try to go farther: to require good Samaritans to act lest they be held legally ‘responsible’”*.¹⁰⁶

1.6 Conclusie

Het begrip soevereiniteit heeft in de twintigste eeuw een metamorfose ondergaan. Het had in het begin van de vorige eeuw veel meer betekenis dan nu het geval is. Dit komt ten eerste omdat de nationale grenzen zijn vervaagd door onder andere internationale handel en massacommunicatie, waardoor staten steeds afhankelijker van elkaar worden. De slechte economische situatie in Griekenland heeft nu bijvoorbeeld zijn weerslag op de monetaire toestand in de hele EU. Tevens worden veel besluiten nu op internationaal niveau genomen en zijn staten veel meer verbonden in internationale organisaties en multilaterale verdragen. Dat brengt verplichtingen met zich mee, ook in het internationaal recht, aangezien een internationale organisatie zoals de VN beschikt over wereldwijde jurisdictie. Zo kunnen er beslissingen genomen worden zonder dat een afzonderlijke lidstaat daar direct over mee heeft kunnen stemmen. Dit soort beslissingen en andere verdragen hollen het soevereiniteitsbegrip verder uit. Een kwestie als die van de mensenrechten is dan ook geen exclusief nationaal thema meer, maar gaat alle staten samen aan, zoals beschreven in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. De aandacht die voorheen uitging naar de rechten voor de bescherming van staten is verschoven naar de rechten voor de bescherming van individuen.

De ontwikkeling die interventie heeft ondergaan is ook steeds meer in het teken komen te staan van het individu. Ten tijde van de Middeleeuwen werden er al regels opgesteld om een interventie van de ene staat in de andere staat te kunnen rechtvaardigen. Later bij de ontwikkeling van het principe van de humanitaire interventie was er al sprake van een internationaal spectrum waar enigszins overeenstemming gevonden diende te worden om het recht op een interventie te kunnen rechtvaardigen. De grondleggers van R2P ondervonden problemen met het feit dat staten onder sommige omstandigheden het recht zouden hebben om te interveniëren, maar dat situaties zoals Rwanda en Srebrenica niet voorkomen konden worden. Daarom legden zij bij R2P de nadruk op de slachtoffers en in hoeverre zij bedreigd

¹⁰⁵ Idem 11-12.

¹⁰⁶ Idem 14.

werden, in plaats van de bedreiging op de soevereiniteit van de staat waarin zij leefden. Er werd op gewezen dat naast het algemene recht van staten op bescherming tegen willekeurige interventie, de verantwoordelijkheid bestond van elke staat om burgers in andere staten te beschermen tegen de vier volkenrechtelijke misdrijven: genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en etnische zuiveringen. R2P werd, zoals aangenomen door de VN in 2005, opgebouwd uit drie pilaren en het accent kwam juist te liggen op de preventieve werking van het principe in plaats van enkel de interventie.

Al deze veranderingen hebben ertoe geleid dat de staat steeds meer verantwoording moet afleggen aan de buitenwereld en in de positie is gebracht dat hij wel moet samenwerken met regionale of internationale organisaties om bepaalde doelen te bereiken. Hiermee beperken de staten stukje bij beetje hun soevereiniteit. De vraag is hoeveel waarde staten nog hechten aan de bescherming van hun eigen externe soevereiniteit en welke verantwoordelijkheid zij voelen om andere staten te helpen als daar mensenrechten worden geschonden.

2. Casestudy Libië

Non-interventie is een belangrijk gegeven in het Westfaalse systeem, maar er is in de geschiedenis al menigmaal op humanitaire gronden geïntervenieerd. Krasner gaf het voorbeeld van de Griekse opstandelingen die in het begin van de 19e eeuw werden verslagen door de Turken. De Europese grootmachten grepen toen in en zorgden ervoor dat de Grieken een eigen grondwet konden opstellen.¹⁰⁷

Het conflict in Libië kan gezien worden als onderdeel van een reeks opstanden die binnen een aantal maanden de Arabische wereld in beweging brachten. De opstandelingen, die tegen het regime van het staatshoofd Kadhafi waren, hielden verschillende steden bezet. Zij hadden echter niet de middelen om zich als gelijken te verzetten tegen het (deels) loyale leger van Kadhafi. Daarom werd er binnen de internationale gemeenschap (zowel door de 'westerse' landen als door de leden van de Afrikaanse Unie en de Arabische Liga) heftig gediscussieerd over een eventuele reactie op die situatie. Ondanks vele uren vergaderen door de Veiligheidsraad was er onenigheid over een vliegverbod in Libië, om de bevolking en de opstandelingen te beschermen. Ook was er geen overeenstemming over een no-drivezone, om de troepen van Kadhafi te beletten op te rukken naar de stad Benghazi, het bolwerk van de opstandelingen. De NAVO deed hierop de oproep naar de internationale gemeenschap om het Libische volk te beschermen. Ze verklaarde dat ze klaarstond om de burgerbevolking te beschermen wanneer er een aantoonbare behoefte, een duidelijk draagvlak en regionale ondersteuning was voor een dergelijke operatie.¹⁰⁸ Verdeeldheid binnen de internationale gemeenschap belette nog lange tijd dat actie werd ondernomen. Verschillende landen, waaronder Rusland, China en Duitsland, waren tegen (militaire) interventie omdat ze het conflict als een binnenlandse aangelegenheid zagen. De opstand was voortgekomen vanuit de Libische bevolking en daar moesten buitenlandse machten zich niet mee bemoeien. Daarmee hielden deze landen zich in deze situatie vrij strikt aan het soevereiniteitsbeginsel van non-interventie. Belangrijk hierbij was dat deze opstand leidde tot een burgeroorlog en niet tot een oorlog tussen twee verschillende staten (al hadden de twee tegenover elkaar staande groepen wel verschillende ideeën over hun staat en bezetten ze elk een deel van het territorium). Dit was de voornaamste reden voor de verdeeldheid in het buitenland: de actoren behoorden tot de bevolking van dezelfde staat. Voorstanders van interventie op humanitaire gronden betoogden dat het soevereiniteitsbeginsel met zijn non-interventie achterhaald was doordat landen tegenwoordig op allerlei manieren met elkaar verbonden waren. Dat kwam onder andere door de globalisering en door de toegenomen erkenning voor de Universele Rechten van de Mens. Het feit dat de bevolking

¹⁰⁷ Krasner, 85-86.

¹⁰⁸ 'NATO and Libya', gezien via: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_71652.htm (14 december 2012).

van een land zich niet meer kon beschermen tegen het geweld van zijn staatshoofd woog hierdoor toch zwaarder dan het principe van de niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden van een andere staat.

De overwinning op Kadhafi staat inmiddels bekend als het succes van R2P. Het was een van de eerste succesvolle missies van de internationale gemeenschap (op multilateraal, regionaal en nationaal niveau) om een volk te beschermen tegen misdrijven tegen de menselijkheid. Deze casestudy van de interventie in Libië is bedoeld om de belemmeringen van R2P in de praktijk te onderzoeken en of deze de uitvoering van het paradigma in de weg staan. Ten eerste zal een historisch beeld geschetst worden van Libië vóór de revolutie. Wat was de situatie in het land en hoe was Kadhafi aan de macht gekomen? Daarna zal chronologisch ingegaan worden op de gebeurtenissen tijdens de revolutie, die uiteindelijk leidden tot de interventie. Ten derde wordt een duidelijke link gelegd tussen de gebeurtenissen en het gebruik van R2P door de internationale gemeenschap. Als laatste worden kanttekeningen geplaatst bij het gebruik van R2P voor deze interventie en komen de eventuele belemmeringen van R2P in beeld.

2.1 De situatie voor de Arabische Lente in Libië

Het moderne Libië met de grenzen die het nu heeft is een creatie van de VN. Van 1912 tot in de Tweede Wereldoorlog was Libië een Italiaanse kolonie. Na de nederlaag van de fascistische Italiaanse regering werd het bestuur overgenomen door Engeland en Frankrijk. Op 15 februari 1947 deed Italië formeel afstand van Libië en werd het land een mandaatgebied van de VN.¹⁰⁹ In 1951 werd het onafhankelijk als federatie van drie gebieden, een zwakke constitutionele monarchie onder leiding van koning Idris. Tot 1959 kreeg het veel steun van de VN, maar dit stopte nadat in Libië eigen bodemschatten werden aangetroffen.¹¹⁰ De vondst van olie in 1959 veranderde Libië in korte tijd van een zwakke staat die afhankelijk was van buitenlandse ondersteuning in een rijke leidende olie-exporteur.

Ontevredenheid bij bepaalde groepen met de gevoerde politiek leidde in september 1969 tot een coup. Een kleine groep pan-Arabische officieren die zichzelf de 'Revolutionary Command Council' (RCC) noemden, greep de macht. Midden in deze Libische Revolutie stond een 27-jarige jongeman genaamd Muammar al-Kadhafi. Hij stond onder de invloed van de politiek van kolonel Gamal Abdel Nasser van Egypte en werd de centrale militaire figuur in Libië. De republiek die hieruit voortkwam werd volledig gevormd door de denkbeelden van Kadhafi. In 1973 schorste hij alle wetten die hem niet aanstonden en vier jaar later zette hij de hele regering af en riep Libië uit tot

¹⁰⁹ D. Vandewalle, 'A history of modern Libya', (New York, 2012) xx.

¹¹⁰ Vandewalle, 116.

een 'Jamahiriya' (staat van de massa). Dit had minder te maken met ideologie dan met het veiligstellen van zijn regime en zijn positie als militair leider van het land. Door alle macht naar zich toe te trekken, wilde hij voorkomen dat andere groeperingen een coup konden plegen.¹¹¹ Zo maakte hij het oprichten van oppositiepartijen strafbaar. Kadhafi zag oppositie, individueel of in groepsverband, direct als verraad en deinsde er niet voor terug hier hard tegen op te treden. Dissidenten werden gemarteld en soms ook publiekelijk geëxecuteerd.¹¹²

Kadhafi was militair en politiek erg machtig in zijn land en in de regio. Doordat alle olie-inkomsten direct bij hem terecht kwamen, had hij erg veel geld om te investeren. Zo was hij een van de grootste financiers van internationaal terrorisme en was hij betrokken bij het opblazen van een Pan Am vliegtuig bij Lockerbie in 1988.¹¹³ Tevens financierde hij gewelddadige militaire interventies in Tsjaad en was het zijn doel om de leider van de hele regio te worden. Ondanks zijn financiële middelen is dit laatste hem niet gelukt.¹¹⁴

Kadhafi's relatie met de buitenlandse machten verslechterde vanaf de jaren tachtig. Onder andere de VS en de VN legden Libië sancties op, die voornamelijk betrekking hadden op de olie-export die het land hard raakten. Na de aanslagen van 11 september 2001 veranderde deze relatie. Kadhafi werd gezien als een Noord-Afrikaanse leider die geen connecties had met al-Qaida en die hulp kon bieden in het conflict tussen het Westen en het Midden-Oosten.¹¹⁵

De kolonel maakte die verwachting echter niet waar. Toen de opstanden in Libië begonnen was het meteen duidelijk dat hij deze niet accepteerde en dat hij er alles aan zou doen om ze neer te slaan. Omdat hij geïsoleerd was en geen bondgenoten had die hem afremden en zijn gedrag veroordeelden, had hij vrij spel in Libië. In het binnenland was er ook geen machtige oppositie die hem kon tegenhouden.

2.2 Wat gebeurde er tijdens de Arabische Lente in Libië?

Op 15 februari 2011 begonnen de protesten in Libië tegen het bewind van Kadhafi. In Benghazi protesteerden ongeveer 200 mensen voor de vrijlating van een bekende mensenrechtenactivist. De demonstratie werd onderbroken door veiligheidstroepen van Kadhafi. Toen er de dag daarna weer protesten in andere steden uitbraken, ook wel de 'Day of Rage' genoemd, vielen de eerste veertien

¹¹¹ Idem, 166-171.

¹¹² Idem, 125.

¹¹³ Idem, 132

¹¹⁴ Idem, 129.

¹¹⁵ P. van IJendoorn, 'Blair en Charles prezen Kadhafi in brieven', *De Volkskrant*, (26 oktober 2011), gezien via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/2990403/2011/10/26/Blair-en-Charles-prezen-Kadhafi-in-brieven.dhtml> (7 december 2012).

slachtoffers van de Arabische Lente in Libië.¹¹⁶ De dag daarna vielen er vierentwintig doden tijdens protesten in verschillende grote steden, nadat de overheid had gewaarschuwd dat er bij ongeregelde heden zou worden geschoten. Vanaf toen namen de demonstraties tegen het regime kolossale vormen aan en werd het optreden van de troepen van de kolonel steeds gewelddadiger.¹¹⁷ Een paar dagen later op 20 februari 2011 telde Human Rights Watch al 233 doden nadat de opstandelingen in onder andere Benghazi, Baida, Ajdabiya, Misrata en Zawiya regeringsgebouwen in brand hadden gestoken en op straat protesteerden.¹¹⁸

Vanaf dat moment kwamen de eerste televisiebeelden naar buiten waarop te zien was hoe het regime van Kadhafi opstandelingen bruto vermoordde. De wereldpers was in de ban van deze gruweldaden en in elk land werd erover bericht. Kadhafi werd hierdoor niet getemperd maar nam alleen maar zwaardere maatregelen. Hij gebruikte zelfs zijn luchtmacht om burgers aan de grond te stoppen. Hij schakelde draadloze netwerken in het land uit zodat de opstandelingen niet goed met elkaar en de wereld konden communiceren.¹¹⁹ Ook de opstandelingen werden steeds driester en professioneler en verjoegen op 24 februari de politie uit Benghazi en Misrata. In het oosten van het land, waar steeds meer vrijwillige milities gevormd werden, verloor Kadhafi vrijwel de controle. Ook een van de zonen van Kadhafi, Saif al-Islam, was meedogenloos in de strijd om het behoud van de macht. Op de Libische televisie dreigde hij dat er duizenden doden zouden vallen en er rivieren van bloed zouden stromen als de opstandelingen hun strijd niet opgaven.¹²⁰ Kadhafi riep alle loyale burgers op hun huizen uit te komen en de opstandelingen, die de duivel dienden, aan te vallen. Zijn intenties waren overduidelijk toen hij verklaarde dat Libië huis voor huis gereinigd moest worden.¹²¹ Alleen al in februari 2011 telde het Internationaal Strafhof (ICC) in Den Haag tussen de 500 tot 700 burgerslachtoffers.

2.2.1 Resolutie 1970

De VN speelde in het conflict in Libië een grote rol. Secretaris generaal Ban Ki-moon sprak op 20 februari 2011 al telefonisch met Kadhafi en vroeg het geweld tegen de burgers onmiddellijk te stoppen. *“The secretary-general underlined the need to ensure the protection of the civilian*

¹¹⁶ ‘Day of rage kicks off in Libya’, *Al Jazeera*, (17 februari 2011), gezien via: <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/201121755057219793.html> (7 december 2012).

¹¹⁷ Idem.

¹¹⁸ ‘Governments should demand an end to unlawful killings’, *Human Rights Watch*, (20 februari 2011), gezien via: <http://www.hrw.org/news/2011/02/20/libya-governments-should-demand-end-unlawful-killings> (7 december 2012).

¹¹⁹ ‘Libya protests spread and intensify’, *Al Jazeera*, (21 februari 2011), gezien via: <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/2011221133557377576.html> (7 december 2012).

¹²⁰ Idem.

¹²¹ ‘Libya protests: Defiant Gadhafi refuses to quit’, *BBC*, (22 februari 2011), gezien via: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-12544624> (12 december 2012).

*population under any circumstances. He urged all parties to exercise restraint and called upon the authorities to engage in broad-based dialogue to address legitimate concerns of the population*¹²²

Hierop legden verschillende Libische diplomaten hun functie als ambassadeur of bij de VN neer en zegden ze hun steun aan Kadhafi op.¹²³

Ook in Geneve, waar de VN Mensenrechtenraad zetelt, sprak de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten Navi Pillay op 22 februari over *“grave human rights violations committed by the Libyan authorities”*. Er zou hier duidelijk sprake zijn van misdrijven tegen de menselijkheid.¹²⁴ De speciale adviseurs voor de Preventie van Genocide en van de Responsibility to Protect, Francis Deng en Edward Luck, herinnerden Kadhafi via een verklaring vanuit het VN-hoofdkwartier eraan dat hij in 2005 bij de VN Wereldtop de belofte had gedaan zijn volk te beschermen *“by preventing genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, as well as their incitement.”*¹²⁵ Dit was de eerste keer dat het paradigma van de Responsibility to Protect bij de opstand in Libië werd gebruikt.

Verschillende internationale en regionale organisaties veroordeelden het geweld dat voortduurde in Libië. De Arabische Liga liet op 22 februari aan Libië weten dat het niet meer welkom was bij de vergaderingen van de organisatie zolang Kadhafi zich schuldig maakte aan het maken van burgerslachtoffers. Ook de secretaris generaal van de Organisatie van Islamitische Samenwerking veroordeelde het optreden van Kadhafi. De Afrikaanse Unie riep op tot een onmiddellijke stop van al het geweld in Libië, en de VN Veiligheidsraad *“condemned the violence and use of force against civilians, deplored the repression against peaceful demonstrators, and expressed deep regret at the deaths of hundreds of civilians. [...]The members of the Security Council called on the Government of Libya to meet its responsibility to protect its population.”*¹²⁶ Ondertussen won R2P steeds meer aanhang binnen de VN Mensenrechtenraad. Leden van de Raad werden er voortdurend aan herinnerd dat ze zelf op de eerste plaats de verantwoordelijkheid hadden om de eigen burgers te beschermen. Als een staat hierin niet slaagde, was het aan de internationale gemeenschap om in te grijpen. Deze verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap begon vorm te krijgen op 26 februari 2011 toen Resolutie 1970 unaniem werd aangenomen door de VN Veiligheidsraad. In deze resolutie, die voorzag in niet-militaire dwangmiddelen, werden 25 punten aangenomen die de situatie in Libië veiliger moesten maken. De belangrijkste punten waren: het onmiddellijk beëindigen

¹²² *“Libya protests spread and intensify”*, (21 februari 2011), gezien via: <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/2011221133557377576.html> (7 december 2012).

¹²³ Idem.

¹²⁴ *‘Fresh violence rages in Libya’*, *Al Jazeera*, (22 februari 2011), gezien via: <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/201122261251456133.html> (12 december 2012).

¹²⁵ F. Deng en E.C. Luck, *‘UN Press Release on the situation in Libya’*, (22 februari 2011), gezien via: <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/OSAPG,%20Special%20Advisers%20Statement%20on%20Libya,%2022%20February%202011.pdf> (12 december 2012).

¹²⁶ *‘UN Security Council Press Statement on Libya’*, SC/10180, (22 februari 2011), gezien via: <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10180.doc.htm> (12 december 2012).

van het geweld in Libië, het onderzoeken van de situatie in Libië door het Internationaal Strafhof in Den Haag, een wapenembargo, een reisverbod voor de machthebbers, het bevriezen van bankrekeningen van Kadhafi en zijn familie en het verzekeren van een veilige doortocht voor humanitaire en medische hulpgoederen.¹²⁷ De Raad stelde ook een sanctiecomité in om op de uitvoering van deze maatregelen toe te zien. Intussen werd op 1 maart 2011 Libië door een meerderheid in de Algemene Vergadering uit de VN Mensenrechtenraad gezet, omdat het zijn verantwoordelijkheden niet nakwam. Het zou niet geloofwaardig zijn dat een dergelijk land zitting zou hebben in een Raad die zich bezig hield met de bescherming van de rechten van de mens.¹²⁸

Het geweld in Libië stopte niet na de aanname van Resolutie 1970. Daarom riep de Raad voor Vrede en Veiligheid van de Afrikaanse Unie op om een 'no-flyzone' in te stellen, een maatregel die de NAVO ook al eerder opperde. In een no-flyzone worden alleen vliegtuigen van degenen die de zone hebben afgedwongen toegelaten. Zij zijn ook degenen die deze zone moeten handhaven. Vliegtuigen van het regime die zich niet aan het verbod zouden storen, zouden neergeschoten kunnen worden. De zone was bedoeld om de burgerbevolking te beschermen, niet zozeer om vanuit de lucht de posities van de troepen van Kadhafi aan te vallen.¹²⁹ Het Libische regime was ook door dit dreigement niet van zijn geweldplegingen af te brengen. Op 16 maart sprak Saif al-Islam er op televisie van dat de strijd binnen 48 uur voorbij zou zijn: *"The military operations are finished. In 48 hours everything will be over. Our forces are close to Benghazi. Whatever decision is taken, it will be too late"*.¹³⁰ Ook Kadhafi dacht op dat moment al dat de overwinning binnen bereik was. Terwijl zijn troepen onderweg waren naar Benghazi, dat tot dan nog altijd in handen was van de rebellen, hield Kadhafi een toespraak op de nationale radio en televisie: *"It's over ... We are coming tonight [...]. You will come out from inside. Prepare yourselves from tonight. We will find you in your closets. [...] We will show no mercy and no pity to them."*¹³¹

2.2.2 Resolutie 1973

Omdat het geweld naar de burgers toe bleef aanhouden, Kadhafi alweer de meeste opstandige gebieden had heroverd en hij geen gehoor gaf aan de maatregelen die waren genomen onder

¹²⁷ 'In swift, decisive action Security Council imposes tough measures on Libyan regime, adopting Resolution 1970 in wake of crackdown of protesters', SC/10187/Rev.1, (26 februari 2011), gezien via: <http://www.un.org/News/Press/docs//2011/sc10187.doc.htm> (12 december 2012).

¹²⁸ 'General Assembly suspends Libya from the Human Rights Council', GA/11050, (1 maart 2011), gezien via: <http://www.un.org/News/Press/docs//2011/ga11050.doc.htm> (12 december 2012).

¹²⁹ F. Harm, 'Vijf vragen over de no-flyzone', NOS, (8 maart 2011), gezien via: <http://nos.nl/artikel/224138-vijf-vragen-over-de-noflyzone.html> (12 december 2012).

¹³⁰ 'Everything will be over in 48 hours: Gadhafi's son', *Al Arabiya*, (16 maart 2011), gezien via: <http://www.alarabiya.net/articles/2011/03/16/141846.html> (12 december 2012).

¹³¹ 'Gadhafi tells Benghazi his army is coming tonight', *Al Arabiya*, (17 maart 2011), gezien via: <http://www.alarabiya.net/articles/2011/03/17/141999.html> (12 december 2012).

resolutie 1970, had het weinig zin om verder te gaan met diplomatieke bemiddeling. Het risico was tevens erg groot dat er in Benghazi veel burgerslachtoffers zouden vallen, aangezien het regime de stad bijna had bereikt. De Arabische Liga speelde bij deze resolutie een grote rol. De Liga had goed zicht op de situatie en de achterliggende motieven. Daarbij onderhielden zij intensieve relaties met elkaar en waren allen gebaat bij stabiliteit in de regio. Onder druk van de Arabische Liga werd daarom Resolutie 1973 door de Veiligheidsraad aangenomen. Bosnië-Herzegovina, Colombia, Frankrijk, Gabon, Libanon, Nigeria, Portugal, Zuid-Afrika, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten stemden voor de resolutie. Brazilië, China, Duitsland, India en Rusland onthielden zich van stemming.¹³² Zij meenden dat de situatie in Libië alleen met politieke middelen op te lossen was.

De Veiligheidsraad oordeelde dat de opstand en de daaropvolgende burgeroorlog een bedreiging vormde voor de internationale vrede en veiligheid. De resolutie voorzag in een onmiddellijk staakt-het-vuren en een volledige beëindiging van het geweld tegen burgers. Het belangrijkste dwangmiddel van de resolutie was de invoering van een no-flyzone. Deze maatregel liet toe het luchtruim te controleren en daarmee de bevolking te beschermen, maar was nu ook bedoeld om vanuit de lucht de troepen van Kadhafi uit te schakelen ter bescherming van de bevolking. De resolutie sloot echter de aanwezigheid van buitenlandse grondtroepen op Libisch grondgebied uit.¹³³

2.2.3 Rol van de NAVO en de Afrikaanse Unie

Kadhafi had geen grote luchtmacht en beschikte over een beperkte hoeveelheid tanks en grondtroepen. Kadhafi die door een coup aan de macht was gekomen hield zijn leger opzettelijk klein en zwak, zodat hij zelf niet het risico zou lopen van een 'regime change'.¹³⁴ Het leger steunde op enkele elite-eenheden, was erg loyaal en verbonden aan zijn grote familie en andere vertrouwelingen. Kort nadat Resolutie 1973 was aangenomen bombardeerden Franse gevechtsvliegtuigen op 19 maart dan ook de tanks en andere militaire doelwitten rondom Benghazi. Deze actie moest voorkomen dat er nog meer burgerslachtoffers zouden vallen. De Amerikaanse luchtmacht schakelde vervolgens met operatie *Odyssey Dawn* een groot deel van de luchtverdediging van Kadhafi uit. De positie van het regime van Kadhafi werd daardoor steeds zwakker.¹³⁵

¹³² Resolution 1973: The situation in Libya: S/RES/1973 (17 maart 2011).

¹³³ Idem.

¹³⁴ V. Salama, 'Libya's military spending below Sweden's leaves Qaddafi authority deficit,' *Bloomberg*, (2 maart 2011), gezien via: <http://www.bloomberg.com/news/2011-03-01/qaddafi-military-spending-below-sweden-s-leaves-authority-gap.html> (18 maart 2013).

¹³⁵ D. Haakman, 'Amerikaanse en Britse raketten op Libië – operatie Odyssey Dawn', *NRC Handelsblad*, (19 maart 2011), gezien via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/03/19/eerste-amerikaanse-raketaanval-op-libie/> (12 december 2012).

Vanaf dat moment nam de NAVO de taken van de Fransen en de Amerikanen over onder de naam *Unified Protector*. De missie kende drie elementen: het handhaven van het wapenembargo, de controle van de no-flyzone en het uitvoeren van acties om burgers te beschermen tegen aanvallen en tegen de dreiging van aanvallen. Luchtaanvallen moesten de ‘zuiveringspraktijken’ van Kadhafi stoppen. Ze brachten minder risico met zich dan grondacties. Op 23 maart begon de missie van de NAVO met een blokkade van wapenleveranties voor Libië via de Middellandse Zee. Elk schip dat op weg was naar Libië werd onderzocht. Vanaf 31 maart was de NAVO ook verantwoordelijk voor het handhaven van de no-flyzone. Tijdens de NAVO-top van 14 april 2011 van alle ministers van Buitenlandse Zaken van de NAVO-landen en de niet-NAVO-partners werd besloten de operatie *Unified Protector* voort te zetten. De operatie zou pas eindigen wanneer alle aanvallen op burgers en bewoonde gebieden zouden stoppen. Ook moest het regime van Kadhafi eerst alle militaire en paramilitaire strijdkrachten terugtrekken naar hun basis en een onmiddellijke, volledige en veilige toegang bieden aan humanitaire hulp voor het Libische volk.¹³⁶

Intussen was de Afrikaanse Unie druk bezig met een ‘road map’ om langs diplomatieke weg een akkoord te vinden met Kadhafi en zo het geweld te stoppen. Deze ‘road map’ hield een onmiddellijk staakt-het-vuren in en onderhandelingen op politiek niveau. Juist de oppositie van Libië, die zich inmiddels had verenigd in de Nationale Overgangsraad, weigerde het initiatief omdat ze geen vertrouwen had in Kadhafi. De Nationale Overgangsraad stond ook erg wantrouwend tegenover de Afrikaanse Unie, die eerder substantiële financiële steun had gekregen vanuit Libië. Daarbij kwam dat twee hoofdpersonen die betrokken waren bij de ‘road map’, president Jacob Zuma van Zuid Afrika en president Yoweri Museveni van Oeganda, kritiek hadden geuit op de interventie van de NAVO en ook openlijk sympathie koesterden voor Kadhafi. “*Whatever his faults, Gaddafi is a true nationalist. I prefer nationalists to puppets of foreign interests. [...] Why had repeated AU appeals for a UN no-fly zone in Somalia been ignored? Because Somalia had no oil. Libya's future must be decided by internal forces only*”.¹³⁷ Het was daarom niet verassend dat het initiatief van de Afrikaanse Unie niet verwelkomd werd door de oppositie. Ook oefenden de landen die de NAVO-interventie steunden weinig diplomatieke druk uit op de Nationale Overgangsraad om met het initiatief mee te werken. Het was duidelijk dat de voorstellen in de ‘road map’ in het voordeel van Kadhafi waren. De Afrikaanse Unie meende dat Kadhafi wel degelijk met hun voorstellen akkoord

¹³⁶ ‘NATO and Libya’, gezien via: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_71652.htm (14 december 2012).

¹³⁷ S. Tisdall, ‘Gadhafi figures prominently on the roadmap for peace’, *The Guardian*, (11 april 2011), gezien via: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/apr/11/gaddafi-libya-roadmap-peace> (14 december 2012).

zou willen gaan, al liet hij dat niet blijken doordat zijn troepen nog steeds de stad Misrata belegerden.¹³⁸

De luchtaanvallen van de NAVO werden in deze periode nog steeds voortgezet, al was het moeilijk om succesvolle missies uit te voeren zonder burgerslachtoffers te maken. In mei 2011 vielen er in Libië door technische fouten een groot aantal slachtoffers onder de burgerbevolking. Mensenrechtenorganisatie Human Rights Watch maakte hierop bekend onderzoek te gaan doen naar 72 burgerslachtoffers.¹³⁹ De NAVO hield het er echter op dat er door de honderden luchtaanvallen die ze in die korte periode al had uitgevoerd vooral veel levens waren gespaard, en dat de slachtoffers een zwaar maar onvermijdelijk gevolg van de interventie waren. *“But in a complex military campaign, that risk can never be zero”*.¹⁴⁰

2.3 Het einde van de burgeroorlog?

Eind april 2011 kende het land twee machtscentra. Het grootste deel van het westen, inclusief Tripoli, was in handen van het regime. De Nationale Overgangsraad, die gevestigd was in Benghazi, had inmiddels een alternatieve regering gevormd. De vele verschillende rebellengroepen in het oosten van het land kwamen langzamerhand steeds meer onder het gezag van de Raad te staan. Pas tegen het einde van mei 2011 keerde de strijd in het voordeel van de rebellen dankzij de luchtaanvallen van de NAVO. Hoewel de kansen voor Kadhafi om aan de macht te blijven steeds kleiner werden, hield hij wel stand en gaf hij zich niet gewonnen. Ook bleven zijn troepen en veiligheidsdienst doorgaan met het martelen en vermoorden van Libische burgers. Uit later onderzoek van Amnesty International bleek dat de moorden in gevangenissen waar rebellen in waren opgesloten, geen incidenten waren, maar juist op zeer regelmatige basis voorkwamen.¹⁴¹

De zomer voor de val van het regime van Kadhafi verliep bloedig door de hevige strijd tussen de rebellen en troepen die loyaal bleven aan het regime. In augustus coördineerden de opstandelingen hun acties steeds meer met die van de NAVO. Tijdens de laatste dagen voor de val van Kadhafi naderden de opstandelingen met de hulp van luchtaanvallen van de NAVO tot in de omgeving van Tripoli. Ondanks de tegenstand van grondgeschut bereikten ze rond 20 augustus de

¹³⁸ ‘Gaddhafi said to accept ‘truce road map’, *Al Jazeera*, (10 april 2011), gezien via: <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/04/20114104722371655.html> (14 december 2012).

¹³⁹ ‘NATO: investigate civilian deaths in Libya’, *Human Rights Watch*, (14 mei 2011), gezien via: <http://www.hrw.org/news/2012/05/14/nato-investigate-civilian-deaths-libya> (14 december 2012).

¹⁴⁰ Woordvoerder Oana Lungescu van de NAVO in: ‘NATO hits back at Libya’s civilian deaths report’, *BBC News* (14 mei 2011), gezien via: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-18062012> (19 maart 2013).

¹⁴¹ ‘Libya: halt exhumations of mass graves’, (22 september 2011), gezien via: <http://www.hrw.org/news/2011/09/22/libya-halt-exhumations-mass-graves> (14 december 2012).

stad. In andere delen van het land namen de opstandelingen steeds meer steden in.¹⁴² De voorgaande maanden had de Nationale Overgangsraad hard gewerkt aan de voorbereiding van het offensief. Zo waren er slapende cellen opgericht in Tripoli, die in het geheim werden voorzien van wapens. Die kwamen van over zee in Benghazi aan en werden verder het land door gesmokkeld. Zonder deze wapens en de hulp van de NAVO was het nooit mogelijk geweest om Tripoli binnen te komen. De opstandelingen kregen op het laatst ook hulp van een belangrijke commandant van Kadhafi die overliep naar de oppositie en bij de poorten van Tripoli de weg vrijgaf om de stad in te komen. Dezelfde overgelopen commandant wees ook naar de schuilplek van Saif al-Islam, de zoon van Kadhafi.¹⁴³

De ‘Slag om Tripoli’ duurde acht dagen (20-28 augustus 2011). Op 22 augustus bereikten de opstandelingen al het Groene Plein in het centrum van de hoofdstad waar de overwinning alvast werd gevierd. Twee zonen van Kadhafi werden meteen gearresteerd. In de internationale gemeenschap werden plannen gemaakt om in ieder geval Saif al-Islam en zijn vader bij het Internationale Strafhof in Den Haag te berechten voor misdrijven tegen de menselijkheid. Kadhafi was op dat moment nog niet gepakt. Hij riep zijn aanhang zelfs nog op om door te vechten: *“Hoe kunnen jullie Tripoli, dat mooi en veilig was, hoe kunnen jullie toestaan dat het wordt vernietigd en verbrand? Alle mannen en vrouwen uit het hele land moeten komen om te voorkomen dat verraders Tripoli binnenkomen. Ze moeten hen weggagen, anders vallen we in de handen van de imperialisten.”*¹⁴⁴ De Nationale Overgangsraad berichtte echter ook dat Kadhafi zou willen onderhandelen en dat hij de NAVO probeerde over te halen de aanval op Tripoli te stoppen. Zowel de Overgangsraad als de NAVO beslisten echter dat de militaire acties alleen gestopt zouden worden als Kadhafi zich zou overgeven.¹⁴⁵

In september 2011 hief de EU de sancties op om Libië te helpen met de wederopbouw. De Libische havens konden weer gebruikt worden voor de internationale handel en de olieproducenten en de banken konden weer zaken doen. Het opheffen van de sancties werd overeengekomen in een Libië-top. Alle bevroren tegoeden van het Kadhafi-regime zouden vrijgegeven worden en ter

¹⁴² P. van den Dool, ‘Slag om Tripoli gaat door – nacht vol met explosies en schotenwisselingen’, *NRC Handelsblad*, (21 augustus 2011), gezien via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/08/21/slag-om-tripoli-gaat-door-nacht-vol-explosies-en-schotenwisselingen/> (15 december 2012).

¹⁴³ ‘Hoe konden de rebellen Tripoli zo snel veroveren?’, *De Volkskrant*, (22 augustus 2011), gezien via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/5444/De-opstand-in-Libie/article/detail/2858445/2011/08/22/Hoe-konden-de-rebellen-Tripoli-zo-snel-veroveren.dhtml> (15 december 2012).

¹⁴⁴ ‘De slag om Tripoli: einde Kadhafi lijkt nabij’, *NOS*, (22 augustus 2011), gezien via: <http://nos.nl/op3/artikel/266027-de-slag-om-tripoli-einde-kadhafi-lijkt-nabij.html> (15 december 2012).

¹⁴⁵ Idem.

beschikking komen van de nieuw te vormen Libische regering. De VN zou in de tussentijd humanitaire hulp verstrekken.¹⁴⁶

Aan het eind van de lange strijd van de opstandelingen om meer politieke vrijheden en democratie werd op 2 oktober ook Kadhafi opgepakt. Hij werd gevonden in een rioolpijp in zijn geboortestad Sirte en verzette zich niet. Na zijn arrestatie door aanhangers van de Nationale Overgangsraad kwam hij in een vuurgevecht terecht en werd hij dodelijk verwond. De Raad benadrukte dat Kadhafi bij een schotenwisseling tussen zijn getrouwen en militieleden was geraakt en dat er geen opzet in het spel was.¹⁴⁷ Na de dood van Kadhafi kwam ook Sirte in handen van de Overgangsraad en daarmee vrijwel heel Libië. De missie van de NAVO in Libië was daarmee beëindigd en de Nationale Overgangsraad startte het overleg om tot een nieuwe regering te komen die de belangen van de hele bevolking moest behartigen.

2.4 Responsibility to Protect in Libië

Voorstanders van het paradigma R2P zien de interventie van de internationale gemeenschap in Libië als het schoolvoorbeeld van de uitvoering van R2P. Was er in die situatie een andere optie dan ingrijpen? De Veiligheidsraad kon niet meer toekijken hoe de leider van het land zijn eigen burgers vermoordde. Het zou een les kunnen zijn voor de internationale gemeenschap om eerder bij elkaar te komen en sneller actie te ondernemen om nog enige preventieve invloed te hebben in de beginnende fase van een conflict. Bepaalde indicatoren die het risico op een burgeroorlog kunnen voorspellen dienen daarbij in het oog gehouden te worden. Zo zijn de aanwezigheid van veel wapens in een land en etnische tegenstellingen een indicatie voor een verhoogd risico op interne conflicten. Francis Deng en Edward Luck vonden dat er een instrument nodig was voor de preventieve fase van een interventie. Daarom hadden ze in oktober 2009 een *Analysis Framework* gepresenteerd met daarin acht indicaties voor een verhoogd risico op met name genocide. Deze acht indicaties zijn:

1. *Inter-group relations, including record of discrimination and/or other human rights violations committed against a group.*
2. *Circumstances that affect the capacity to prevent genocide. (Circumstances include existing structures, patterns of impunity and lack of accountability for crimes).*
3. *Presence of illegal arms and armed elements.*

¹⁴⁶ J. Seegers, 'Libië verlost van sancties, VN luidt noodklok humanitaire situatie', *NRC Handelsblad*, (2 september 2011), gezien via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/09/02/libie-verlost-van-sancties-vn-luidt-noodklok-humanitaire-situatie/> (15 december 2012).

¹⁴⁷ 'Kadhafi gedood door kogel in hoofd', *NOS*, (20 oktober 2011), gezien via: <http://nos.nl/artikel/305732-kadhafi-gedood-door-kogel-in-hoofd.html> (15 december 2012).

4. *Motivation of leading actors in the State/region; acts which serve to encourage divisions between national, racial, ethnic and religious groups.*
5. *Circumstances that facilitate perpetration of genocide (dynamic factors like derogatory legislation, attempts to eradicate diversity, sudden strengthening of military).*
6. *The occurrence of genocidal acts, including the occurrence of killing, abductions, disappearances, torture and rape.*
7. *Evidence of intent “to destroy in whole or in part....”*
8. *The presence of triggering factors, including all upcoming events and developments that could destabilize the country (elections, natural disasters, change of government).¹⁴⁸*

Deze indicatoren die al opgesteld waren voordat de gebeurtenissen in Libië plaatsvonden, gaven aan dat het risico op een conflict met humanitaire ontsporingen in Libië sterk verhoogd was. Er was zeer weinig aandacht voor mensenrechten bij de eigen regering en Libië had een lange historie van politieke, etnische en religieuze onderdrukking. In de Libische grondwet van 1951 stond dat alle Libiërs gelijk waren voor de wet “[...]without distinction of religion, belief, race, language, wealth, kinship or political or social opinions”¹⁴⁹, maar deze grondwet werd na de coup van Kadhafi ongeldig verklaard. Kadhafi introduceerde in 1975 het Groene Boek waarin hij zijn doctrine gaf over hoe de Libische maatschappij moest functioneren (een mix tussen het socialisme, islamisme en populisme). Daarbij zou iedereen gelijk moeten zijn en moest de staat het economische leven controleren.¹⁵⁰ Er stonden geen specifieke verwijzingen naar mensenrechten in en in de praktijk waren de Libiërs lang niet gelijk aan elkaar. Een rapport uit 2010 van Amnesty International gaf veel kritiek op de mensenrechtensituatie in Libië. “[...] hundreds of cases of enforced disappearances and other serious human rights violations committed in the 1970s, 1980s and 1990s remain unresolved, and the Internal Security Agenda (ISA), implicated in those violations, continued to operate with impunity.”¹⁵¹ Behalve grove mensenrechtenschendingen als verdwijningen waren er ook grote problemen met discriminatie van vrouwen, migranten en minderheden. Ook was er geen vrije pers. De staat beheerde en controleerde alle gedrukte media en alles wat er op de televisie werd uitgezonden. Een

¹⁴⁸ Office of the UN Special Adviser on the Prevention of Genocide (OSAPG), Analysis Framework, (19 oktober 2009), gezien via: http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/osapg_analysis_framework.pdf (19 december 2012).

¹⁴⁹ ‘Libya’s Constitution, Chapter II: Rights of the People, art. 11’, (7 oktober 1951), gezien via: <http://www.libyanconstitutionalunion.net/constitution%20of%20libya.htm> (19 december 2012).

¹⁵⁰ S. Kester, ‘Kadhafi: de leider, de paria, de excentriekeling’, *De Volkskrant*, (20 oktober 2011), gezien via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/2978960/2011/10/20/Kadhafi-de-leider-de-paria-de-excentriekeling.dhtml> (19 december 2012).

¹⁵¹ ‘Libya – Amnesty International Report 2010’, gezien via: <https://www.amnesty.org/en/region/libya/report-2010> (19 december 2012).

ongunstige indicator waren ook de vele (illegale) wapens die in Libië in omloop waren nadat in 2002 het wapenembargo dat door de VN was ingesteld werd opgeheven.

Vóór de Arabische Lente zijn er geen grote incidenten geweest zoals die zich begin 2011 voordeden. Toch was het gezien de bovengenoemde indicaties niet verwonderlijk dat er tijdens de Arabische Lente onlusten uitbraken. De internationale gemeenschap had op die ontwikkeling bedacht kunnen zijn door verschillende rapporten van Amnesty International. Ook Human Rights Watch had in 2008 al een waarschuwend rapport over de situatie in Libië uitgebracht.¹⁵² Juist de tijdige signalering en de preventieve werking zouden het sterke punt van het paradigma van R2P moeten zijn. De VN had in dit geval al veel eerder R2P kunnen toepassen en via de eerste 'pilaar' actie kunnen ondernemen. Dit had niet direct militair ingrijpen hoeven te omvatten, maar wel strenger toezicht op het handhaven van de Universele Rechten van de Mens. Eventueel had er daarna ook nog op diplomatiek vlak onderhandeld kunnen worden en had door sancties de toevoer van illegale wapens deels gestopt kunnen worden. De interventie van de internationale gemeenschap in Libië is tot nu toe positief verlopen, maar heeft ook een kans gemist. Ondanks de beschikbaarheid van instrumenten om in staten het gevaar voor genocide te meten, is R2P er niet in geslaagd om ook in de eerste pilaar (preventie) succesvol te opereren.

2.4.1 R2P en regime change: Mission Creep?

Een interventie volgens het paradigma R2P is puur bedoeld voor de bescherming van burgers. Nationale belangen mogen niet de hoofdreden zijn om te interveniëren. Het zou naïef zijn te denken dat andere staten geen baat zouden hebben bij een interventie. Militaire interventie met als doel regime change is niet in overeenstemming met R2P en heeft geen basis in het internationale recht. Het kan wel een direct of indirect gevolg zijn van een interventie. In het geval van Libië waren de resoluties duidelijk: alle mogelijke maatregelen moesten genomen worden om de burgers in Libië te beschermen. Tegelijkertijd wist de internationale gemeenschap dat er geen eind aan de dictatuur en het bloedvergieten mogelijk was zolang Kadhafi Libië leidde. *“Our duty and our mandate under U.N. Security Council Resolution 1973 is to protect civilians, and we are doing that. It is not to remove Qaddafi by force. But it is impossible to imagine a future for Libya with Qaddafi in power”*, aldus Barack Obama, David Cameron en Nicolas Sarkozy in een open brief in de *New York Times*.¹⁵³

De vraag is op welke manieren er is bijgedragen aan regime change en de uiteindelijke uitschakeling van het Kadhafi-regime? Ten eerste zijn er ondanks het wapenembargo van Resolutie

¹⁵² 'Libya: Rights at risk', *Human Rights Watch*, (2 september 2008), gezien via: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/libya_rights_risk_090808.pdf (18 maart 2013).

¹⁵³ B. Obama, D. Cameron en N. Sarkozy, 'Libya's pathway to peace', *The New York Times*, (14 april 2011), gezien via: http://www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html?_r=0 (20 december 2012).

1970 toch door onder andere Frankrijk en Qatar grote hoeveelheden wapens (geweren, munitie, raketten) geleverd aan de rebellen en daarna aan de Nationale Overgangsraad. Deze werden in eerste instantie geleverd ter bescherming van de burgers, zoals er ook kogelvrije vesten werden geleverd voor vrouwen en kinderen. Het uiteindelijke doel was de rebellen zo te bewapenen dat ze zichzelf konden beschermen en de vijand ook nog konden verslaan.¹⁵⁴ Ten tweede heeft de internationale gemeenschap ook door militaire hulp aan de grondtroepen bijgedragen aan regime change. Tijdens de laatste gevechten in Tripoli en Sirte gaf de NAVO in het veld advies aan de rebellen over de beste manier om de regeringstroepen aan te vallen.¹⁵⁵ Qatar ging nog verder door honderden soldaten en adviseurs in verschillende regio's van Libië te stationeren om mee te vechten met de rebellen. *“Qatar had supervised the rebels’ plans because they are civilians and did not have enough military experience. We acted as the link between the rebels and NATO forces”*.¹⁵⁶ Hoewel dit geen overtreding was van Resolutie 1973, waarin een buitenlandse bezetting verboden was, was er kritiek mogelijk op deze vorm van betrokkenheid en ging de voorkeur uit naar de luchtaanvallen van de NAVO. Ten derde waren er verschillende landen die al vroeg tijdens de interventie de Nationale Overgangsraad erkenden als legitieme vertegenwoordiging van het Libische volk. Op 10 maart 2011, nog voor Resolutie 1973 werd aangenomen, ging Frankrijk al over tot de erkenning van de Nationale Overgangsraad.¹⁵⁷ Dit gaf de indruk dat Frankrijk de interventie voor het beschermen van de Libische burgers onlosmakelijk verbonden zag met de val van Kadhafi. De toenmalige Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Uri Rosenthal beschouwde op 13 juli 2011 samen met zijn collega's van België en Luxemburg, de Nationale Overgangsraad als legitieme vertegenwoordiger: *“Met deze vaststelling geven wij aan dat wij er groot vertrouwen in hebben dat de Overgangsraad een goede afspiegeling is van de Libische bevolking. De Raad verdient onze steun in de rug”*.¹⁵⁸ Rosenthal was wel voorzichtig gezien zijn toevoeging: *“Wat betreft erkenning: Nederland erkent alleen staten en geen regeringen”*¹⁵⁹

¹⁵⁴ ‘France defends arms arm lift to Libyan rebels’, *Reuters*, (29 juni 2011), gezien via:

<http://www.reuters.com/article/2011/06/29/us-libya-idUSTRE7270JP20110629> (20 december 2012).

¹⁵⁵ E. Schmitt en S. L. Myers, ‘Surveillance and coordination with NATO aided rebels’, *The New York Times*, (21 augustus 2011), gezien via: <http://www.nytimes.com/2011/08/22/world/africa/22nato.html> (20 december 2012).

¹⁵⁶ ‘Qatar admits it had boots on the ground in Libya’, *Al Arabiya*, (26 oktober 2011), gezien via: <http://www.alarabiya.net/articles/2011/10/26/173833.html> (20 december 2012).

¹⁵⁷ A. Cowell en S. Erlanger, ‘France becomes first country to recognize Libyan rebels’, *The New York Times*, (10 maart 2011), gezien via: <http://www.nytimes.com/2011/03/11/world/europe/11france.html> (20 december 2012).

¹⁵⁸ ‘Nationale Overgangsraad vertegenwoordigt Libische volk’, (13 juli 2011), gezien via: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/07/13/voorlopige-nationale-overgangsraad-vertegenwoordigt-libische-volk.html> (20 december 2012).

¹⁵⁹ ‘Nationale Overgangsraad vertegenwoordigt Libische volk’.

Er zijn genoeg redenen om te bedenken waarom regime change gekoppeld diende te zijn aan de R2P-interventie in Libië. De vraag is dan ook niet zozeer of het mogelijk moet zijn dat de twee aan elkaar verbonden zijn, maar meer of de situatie zodanig verstoord was dat een regime change de enige oplossing was om het volk te kunnen beschermen. Zou er ook een duurzame veilige situatie kunnen zijn ontstaan voor de bevolking van Libië zonder dat Kadhafi zou worden afgezet of in dit geval omgekomen? Het is aannemelijk dat er weinig zou zijn veranderd als Kadhafi aan de macht was gebleven. De onrust onder de Libische bevolking was te groot en deze wilde veranderingen die Kadhafi tijdens de diplomatieke onderhandelingen al van tafel had geveegd. Een harmonieuze oplossing tussen de twee partijen (Kadhafi-regime en de rebellen) was door het hevige geweld onmogelijk geworden.¹⁶⁰ Het doel van de interventie was het beschermen van de bevolking van Libië, maar het werd snel duidelijk dat dit alleen maar mogelijk was door het regime van Kadhafi af te zetten.¹⁶¹ In beide resoluties was het doel helder, maar bleef het min of meer onduidelijk hoe dit doel bereikt moest worden. In de toekomst zou het raadzaam zijn de link tussen R2P en indirecte regime change onder ogen te zien. Het is vaak duidelijk dat er (militair) geïntervenieerd moet worden omdat het regime van een land niet in staat is de eigen burgers te beschermen.¹⁶² Om niet de soevereiniteit van een dergelijke staat aan te tasten wordt er dan enkel op humanitaire gronden geïntervenieerd, waarbij de stille hoop en verwachting is dat als uitkomst van de interventie het regime wordt afgezet.

2.4.2 Verdere kanttekeningen bij R2P in Libië

Vanaf het begin van de Arabische Lente is er discussie geweest over de wenselijkheid van optreden van de internationale gemeenschap in Libië. Het aansturen op het afzetten van het regime van Kadhafi werd door sommige landen als strijdig met het internationaal recht gezien. In de afgelopen tijd is er op conflicten met een internationaal karakter wisselend gereageerd. Dit kwam vooral omdat er niet één specifieke 'trigger' is die uitmaakt of R2P wel of niet toegepast kan worden. Dit leidde geval voor geval tot een selectief handelen. De afgelopen jaren is er door verschillende staten gevraagd om een interventie op grond van R2P: Egypte vroeg bescherming voor de mensen in Gaza, Rusland wilde zijn eigen interventie in Ossetië in 2008 rechtvaardigen en India vroeg in 2008 en 2009 om Sri Lanka eraan te herinneren dat het alle burgers in zijn land moest beschermen.¹⁶³ Ook heeft er in landen waar in de afgelopen jaren al miljoenen doden zijn gevallen, zoals in de Democratische Republiek Congo, geen interventie op grond van R2P plaatsgevonden. Het lijkt er daarom op dat R2P

¹⁶⁰ F. Zakaria, 'Why are we in Libya?', *Time*, 177 (april 2011) 3.

¹⁶¹ D. Murphy, 'Can Libya's people stay protected if Qaddafi stays?', *Christian Science Monitor*, (29 maart 2011) 1.

¹⁶² R. Menon, 'Breaking the state', *National Interest*, (1 mei 2011) 9.

¹⁶³ A. Bellamy, 'Global politics and the responsibility to protect', (New York 2010) 51-55.

niet zozeer een technisch instrument is voor het beteugelen van conflicten, maar dat het eerder een politiek instrument is voor bijzondere gevallen die niet al te omvangrijk en gecompliceerd zijn.

Een andere kanttekening bij de intenties voor de interventie in Libië is de grote olierijkdom van dat land. Veel critici, waaronder Turkije, beweerden dat de politieke wil om in te grijpen in Libië vooral daarmee te maken zou hebben. Toch lijkt dit geen rol van betekenis gespeeld te hebben. Libië was al jarenlang geïntegreerd in de internationale energiemarkt en veel Westerse landen hadden oliecontracten met het Kadhafi-regime. Daarbij had Libië voor miljarden dollars overeenkomsten gesloten met bijvoorbeeld BP en ENI en waren elf van de vijftien nieuwe oliecontracten sinds 2005 gesloten met de Verenigde Staten. Voor de oliemarkt en voor de meeste individuele landen was een interventie niet in het belang van hun energievoorziening.¹⁶⁴ Tevens stegen de olieprijsen voor en tijdens de interventie sterk en dit was slecht voor de economie. Olie was dus niet zozeer een motief om in te grijpen, maar eerder een reden om zich niet met het conflict te bemoeien.

2.5 Conclusie

“R2P attempts to strike a balance between unilateral interference and institutionalised indifference. It was designed to help the world to be better prepared - normatively, organisationally and operationally - to meet the recurrent challenge of military intervention when atrocities are committed and something can be done by outsiders to save strangers at acceptable costs and risks. [...] Without R2P, the intervention is more likely to be ad hoc, unilateral, self-interested and deeply divisive.”¹⁶⁵

De toepassing van de Responsibility to Protect in Libië wordt door velen als een succes beschouwd. De internationale gemeenschap zou tijdig en besluitvaardig hebben gehandeld door het aannemen van twee resoluties in de Veiligheidsraad. De burgers van Libië konden hierdoor beschermd worden tegen het heersende regime.

Op het vlak van de preventie zijn er aanmerkingen mogelijk. Het duidelijke verschil tussen humanitaire interventie en R2P ligt in het preventieve aspect. Als er eerder aandacht was geweest voor de mensenrechtensituatie in Libië en de indicatoren die Deng en Luck in 2009 al hadden opgesteld, dan had er ook eerder ingegrepen kunnen worden en waren er waarschijnlijk minder slachtoffers gevallen.¹⁶⁶ Aan de hand van deze indicatoren en de monitoring van de situatie in Libië

¹⁶⁴ R.B. St. John, 'Libya: from colony to independence', (Oxford 2008) 245.

¹⁶⁵ R. Thakur, 'Has R2P worked in Libya?', *The Canberra Times*, (18 september 2011), gezien via: <http://www.canberratimes.com.au/opinion/editorial/has-r2p-worked-in-libya-20110918-1wqqb.html> (5 maart 2013).

¹⁶⁶ Office of the UN Special Adviser on the Prevention of Genocide (OSAPG), Analysis Framework, (19 oktober 2009), gezien via: http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/osapg_analysis_framework.pdf (5 maart 2013).

had men de reactie van de bevolking na jarenlange onderdrukking kunnen voorspellen. Het optreden van Kadhafi zou dan niet min of meer als een verrassing zijn gekomen. Ondanks dat de internationale gemeenschap pas relatief laat heeft ingegrepen, is door de militaire interventie wel een einde gekomen aan de oorlog en zijn verdere misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven voorkomen.

Regionale organisaties hadden een belangrijke rol en waren nauw betrokken bij het proces. Het was op aanraden van de Arabische Liga dat de Veiligheidsraad resolutie 1973 aannam en er een no-flyzone in werd gesteld. De Afrikaanse Unie was vooral betrokken bij het proces tijdens en na de interventie. Beide organisaties waren relatief vertrouwd met de Libische cultuur en hadden een goed zicht op de motieven van de machthebbers. Ze hadden intensieve relaties met het land en waren gebaat bij stabiliteit in hun regio.

De rol van de Veiligheidsraad was essentieel bij de toepassing van R2P in Libië. Door het overleg en de overeenstemming in de Veiligheidsraad was uiteindelijk militaire interventie mogelijk, nadat alle andere middelen, diplomatieke onderhandelingen en sancties, waren uitgeput.

De noodzaak om in te grijpen stond meer op de voorgrond dan de individuele belangen van de leden van de Veiligheidsraad. Het doel van de missie, een veilige situatie voor de burgers, werd in augustus 2011 bereikt.¹⁶⁷ De uitkomst dat door de interventie ook het regime van Kadhafi viel was onvermijdelijk. Alleen door de oorzaak en de veroorzakers van de dreiging en het geweld volledig te elimineren, kon het doel van de resolutie worden bereikt. Dit was na het mislukken van andere pogingen het laatste redmiddel.¹⁶⁸ Niets doen was onder R2P geen optie.

R2P in Libië beperkt zich op dit moment tot de derde pilaar: de verantwoordelijkheid voor tijdige en beslissende actie om te helpen bouwen aan een situatie van duurzame vrede en om goed bestuur en duurzame ontwikkeling te bevorderen. De internationale gemeenschap nu echter niet meer zo nauw betrokken bij de wederopbouw van Libië als ten tijde van de tweede pilaar (de verantwoordelijkheid om te reageren), dus op het moment van de diplomatieke onderhandelingen, het opleggen van sancties, tot en met de interventie. De situatie in Libië is in 2013 nog steeds niet goed. De Nationale Overgangsraad heeft moeite met het regeren van het land en heeft intussen ook de politieke hervormingen op 'pauze' gezet. Er is nog steeds geen nieuwe grondwet opgesteld en het zal waarschijnlijk nog wel een jaar duren voordat deze er wel komt. Ondertussen valt het land min of meer in kleine stadsstaten uiteen.¹⁶⁹ Libië bezit nog enorme olievoorraden en toch gaat het

¹⁶⁷ A.J. Bellamy, 'Libya and the Responsibility to Protect: the exception and the norm', *Ethics and International Affairs*, 25 (2011) 267.

¹⁶⁸ K. Volker, 'West's goals must be Qaddafi's removal', *Christian Science Monitor*, (22 maart 2011) 1.

¹⁶⁹ C. Stephan, 'Libya asks: where are the binmen and police now its people are free?', *The Guardian*, (15 februari 2013), gezien via: <http://www.guardian.co.uk/world/2013/feb/15/libya-bin-police-people-free> (5 maart 2013).

slecht met de economie en is het werkloosheidscijfer erg hoog. Schokkend is dat milities en jihadististen nog steeds de controle op de straat hebben.¹⁷⁰ *“Since the revolution, things have gone backwards. The streets are not safe, nobody wants to be out after dark. You can get some young militia guy giving you problems, and he’s got a gun, so there’s nothing you can do.”*¹⁷¹ De risico's van een regime change zijn hier dus goed merkbaar. Er stond geen goed georganiseerd alternatief regime klaar om de zaken over te nemen. Hoewel het land zich niet meer in een extreme burgeroorlog bevindt, zijn orde en veiligheid nog lang niet verzekerd en hebben de burgers nog steeds geen zicht op snelle politieke hervormingen.¹⁷²

Toch kan gezegd worden dat R2P voor een groot deel wel heeft geholpen in de situatie van Libië. Zonder de diplomatieke onderhandelingen, opgelegde sancties en militaire interventie was Libië misschien de voorloper van Syrië geworden, waar de situatie bijna uitzichtloos begint te worden. Op het vlak van de systematiek zou men de vraag kunnen stellen of de interventie in Libië niet gewoon een humanitaire interventie was met toestemming van de Veiligheidsraad. Voorafgaand aan een humanitaire interventie kan er ook sprake zijn van diplomatieke onderhandelingen en sancties; wanneer deze mogelijkheden uitgeput zijn kan men overgaan tot interventie. De bijzondere kenmerken van R2P, de fase van preventie en die van wederopbouw, ontbraken voor een groot deel in Libië. Op het moment van ingrijpen was er ook al sprake van een burgeroorlog.

Een belangrijke praktische belemmering bij de toepassing van R2P blijft het respect voor de (externe) soevereiniteit. Hoewel er overeenstemming was in de Veiligheidsraad, bleven de geopolitieke verhoudingen en het beginsel van niet-inmenging een reden voor terughoudendheid. Humanitaire motieven bleven dominant. De val van het regime was ten slotte nodig om het doel van R2P, het stoppen van de misdrijven tegen de menselijkheid, te kunnen bereiken.

¹⁷⁰ Idem.

¹⁷¹ Idem.

¹⁷² D. Byman, 'Regime change in the Middle East: Problems and prospects', *Political Science Quarterly*, 127 (2012) 31.

3. Casestudy Syrië

“In Syrië doen zich ongekende gruwelen voor en het land wordt beetje bij beetje vernietigd, heeft VN-gezant Brahimi in de Veiligheidsraad gezegd. Brahimi sprak uren nadat in de stad Aleppo de lijken waren gevonden van 71 mannen in een rivierbedding. Ze waren vastgebonden en hadden kogelwonden in het hoofd. [...] Brahimi vindt dat de Veiligheidsraad zich niet meer kan verschuilen achter het feit dat er onenigheid is over Syrië en om die reden niet handelt. Hij zei dat Syrië voor de ogen van iedereen in stukken breekt en dat aan de tragedie geen eind komt.”¹⁷³

Op dit moment woedt er een burgeroorlog in Syrië. Er is nauwelijks internationale hulp, geen militaire interventie van buitenlandse actoren en de Veiligheidsraad kan geen resolutie aannemen door de veto's van Rusland en China. Zo 'soepel' als de interventie in Libië leek te gaan, zo moeilijk blijkt nu de situatie in Syrië. Aanvankelijk leek de strijd in Syrië een gevecht tussen goed en kwaad. Goed waren de ongewapende demonstranten die vreedzaam demonstreerden tegen het regime en kwaad was president Bashar al-Assad en zijn regime.¹⁷⁴ De internationale gemeenschap zag echter in eerste instantie voor een interventie alleen maar problemen. Zo bleek de oppositie niet eensgezind te zijn en was het niet duidelijk wat er zou gebeuren als Assad afgezet zou worden. Was het land beter af met een regering voortkomend uit de soennitische meerderheid? Ook vroeg men zich af hoe een (militaire) interventie zou uitwerken op de verhoudingen in het Midden Oosten. Daar zijn alleen nog maar problemen bijgekomen. Na twee jaar zijn er al tienduizenden doden gevallen, miljoenen mensen hebben hun huis moeten ontvluchten en er zijn bewijzen van dagelijkse grove martelpraktijken. De burgeroorlog is daarbij niet enkel meer een strijd tussen goed en kwaad, aangezien de 'goeden' dermate verdeeld zijn dat er ook binnen deze groep geweld wordt gebruikt. Tevens komen berichten naar buiten over sommige rebellenleiders van extremistische groepen in de oppositie, dat ze zich schuldig maken aan wanbeleid, onderdrukking, plunderingen en corruptie.¹⁷⁵

Libië was de eerste grote test van R2P waarbij de internationale gemeenschap met redelijk succes had opgetreden. Niet alleen de VN, maar ook de Arabische Liga, de Afrikaanse Unie, de NAVO, het Internationaal Strafhof en individuele staten waren betrokken bij de interventie. Het leek erop dat met deze collectieve actie een signaal was afgegeven dat dictators niet zomaar hun gang konden gaan tegen de eigen bevolking. Net zoals in Libië was de Arabische Liga de eerste die actie ondernam tegen Assad: Syrië werd geschorst als lid van de Liga, het werd Syrische ambtenaren verboden naar andere Arabische landen te reizen, kredieten van de Syrische overheid in andere

¹⁷³ 'VN: Gruwelen Syrië ongekend', NOS, (30 januari 2013), gezien via: <http://nos.nl/artikel/468073-vn-gruwelen-syrie-ongekend.html> (30 januari 2013).

¹⁷⁴ C. Roelants, 'De roep om in te grijpen is verstomd', NRC Next, (15 januari 2012), NRC Next via lexisNexis (16 januari 2012).

¹⁷⁵ Roelants, 'De roep om in te grijpen is verstomd'.

Arabische landen werden bevroren en het bankverkeer met Syrië werd stopgezet. Daarnaast vroeg de Liga aan Assad het geweld te stoppen, er afstand van te nemen en zijn positie als president op te geven. Ook de Verenigde Staten en verschillende EU-landen legden Syrië diplomatieke en economische sancties op.¹⁷⁶ Deze sancties van de internationale gemeenschap lijken op maatregelen die ook in de tweede pilaar van R2P voorkomen. Maar in het verloop van de burgeroorlog zijn er geen verdere maatregelen genomen om de burgers van Syrië te beschermen, zoals dat wel gebeurde in Libië. De vraag van deze casestudy is dan ook waarom R2P niet werd toegepast in dit conflict terwijl de resultaten in Libië redelijk succesvol waren.

3.1 De situatie voor de Arabische Lente

Syrië werd voor de Arabische Lente als een stabiele factor in het Midden Oosten gezien. Hoewel het een bondgenoot is van Iran en het wapens en geld levert aan Hezbollah in Libanon en Hamas in de Palestijnse gebieden, vormde het ook een stabiele grens voor Israël.¹⁷⁷ De nu heersende burgeroorlog heeft deze stabiele situatie wankel gemaakt. Het heeft tevens de verhouding tussen de VS en Rusland weer op scherp gesteld, aangezien zij in deze kwestie tegenover elkaar staan. Het conflict heeft intern ook grote sektarische spanningen teweeggebracht tussen de sjiïeten en de soennieten en tussen Iran en Saoedi-Arabië aan de ene en de Perzische Golfstaten aan de andere zijde.

3.1.1 Politiek verleden

De staat Syrië zoals wij dat nu kennen bestaat pas sinds 1946, nadat ze bij de Conferentie van San Remo in 1920 samen met Libanon een mandaatgebied van Frankrijk werd. Het mandaatgebied werd vervolgens in 1922 erkend door de Volkenbond. De Fransen begonnen meteen aan hun koloniale taak. Generaal Gouraud, de hoge commissaris voor het mandaatgebied, vaardigde een decreet uit voor de territoriale opdeling van Syrië en Libanon in vier gebieden: Groot-Libanon, Aleppo (met Alexandretta/Iskenderun), Latakia en Damascus (inclusief het gebied van de druzen in het zuiden en de woestijngebieden in het oosten). De Fransen hadden voor deze verdeling gekozen op basis van religie en etniciteit. Ze vreesden een verenigde oppositie van de inwoners van Groot-Syrië (het hele mandaatgebied) en zagen in dat het veiliger was gelijkgezinde groepen enige mate van autonomie te geven.¹⁷⁸ Al voor de Tweede Wereldoorlog stond Frankrijk onder druk om onderhandelingen aan te gaan over de onafhankelijkheid van het mandaatgebied. De Arabische nationalistten wensten één

¹⁷⁶ B. Ramberg, 'Applying the Responsibility to Protect to Syria', Yale Global, (5 maart 2012), gezien via: <http://yaleglobal.yale.edu/content/applying-responsibility-protect-syria> (16 januari 2013).

¹⁷⁷ J. Welsh, 'What a difference a year makes', *Open Canada*, (5 februari 2012), gezien via: <http://opencanada.org/features/syria-un/> (16 januari 2013).

¹⁷⁸ R. Surratt ed, *The Middle East*, (Washington 2000) 381.

groot Syrië, terwijl de Fransen liever een grotere autonomie wilden verlenen aan de bestaande regio's zodat er ruimte bleef voor Franse invloed in het gebied.

In 1940 viel Nazi-Duitsland Frankrijk binnen en bracht het een nederlaag toe. Er waren daarna twee Franse regeringen: de collaborerende Vichy-regering onder leiding van maarschalk Philippe Pétain en de Vrije Fransen in Londen onder leiding van generaal Charles de Gaulle. De Franse mandaatgebieden in Syrië en Libanon bevonden zich tussen twee vuren. Er kwamen ook Duitse agenten naar Syrië en Libanon om te onderzoeken hoe de controle in het Midden-Oosten overgenomen kon worden van de Fransen en de Britten. Ook in Syrië was het erg onrustig. Inwoners protesteerden tegen de slechte economische omstandigheden die de oorlog met zich meebracht: er waren voedseltekorten en door de val van de Franse franc, waar de Syrische munt aan gekoppeld was, steeg de inflatie. De Vichy-regering in Frankrijk zette nieuwe regeringen op in Syrië en Libanon in een poging de rust te herstellen, maar dat gaf niet het gewenste resultaat. De Syrische en ook Libanese leiders eisten volledige onafhankelijkheid van het zwakke Frankrijk. Met nieuwe kolonistoren als Nazi-Duitsland of het fascistische Italië wilden ze al helemaal niets te maken hebben.¹⁷⁹

In de zomer van 1941 vielen Britse, Australische, Brits-Indische, Jordaanse en Vrije Franse troepen Syrië binnen nadat er steeds meer Duitsers gesignaleerd waren op de Syrische vliegvelden. De troepen ondervonden veel verzet, maar ze slaagden erin Beiroet en Damascus te bezetten. De Vrije Fransen benoemden Taj al-Din al-Hasini opnieuw als president, die deze functie voor de Tweede Wereldoorlog ook al had vervuld. Daarna erkenden ze Syrië en Libanon als onafhankelijke staten. In werkelijkheid wilden de Vrije Fransen door deze zet juist invloed behouden in het mandaatgebied.¹⁸⁰ Kort daarna vielen de Britten Syrië binnen, wat leidde tot protesten van de Vrije Fransen en de nationalistische Syriërs. De nationalistische organisaties organiseerden stakingen en demonstraties, waarmee ze op termijn resultaat boekten. In 1943 vonden er verkiezingen plaats en werd opnieuw een grondwet in werking gesteld. Deze grondwet bevatte geen referenties meer naar Frankrijk, een duidelijke boodschap aan de Fransen dat ze moesten vertrekken. Shukri al-Kuwatli werd de nieuwe president van Syrië. In 1944 werd Syrië erkend door de Verenigde Staten en de Sovjet Unie. Na de Tweede Wereldoorlog werd het een van de stichtende leden van de Verenigde Naties.¹⁸¹ De Vrije Fransen maakten de nieuwe Syrische leiders echter duidelijk dat ze niet van plan waren het land te verlaten en het als onafhankelijk te erkennen. Eerst dienden er nieuwe verdragen ondertekend te worden waarmee hun invloed in het vroegere mandaatgebied werd vastgelegd.¹⁸² Het Nationale

¹⁷⁹ Surratt, 382.

¹⁸⁰ Idem.

¹⁸¹ E. Rogan, 'The Arabs: A history', (Londen 2009) 241.

¹⁸² Rogan, 244.

Blok van Syrië wilde niet toegeven aan deze eisen van de Vrije Fransen en mobiliseerde eigen Syrische troepen om het tegen de Fransen op te nemen. Het kwam tot anti-Franse demonstraties en felle protesten door de burgers. Damascus was op dat moment het machtscentrum van de nationalisten en hier zetelde ook hun voorlopige regering.¹⁸³ De Fransen schrokken er niet voor terug Damascus te bombarderen. De Syrische troepen hadden hiertegen geen verweer en moesten uiteindelijk de hulp inroepen van de Britten om de koloniale praktijken van de bondgenoot te stoppen. In juli 1945 gaven de Fransen zich gewonnen; ze verlieten Syrië (en Libanon) definitief in het voorjaar van 1946.

De eerste vijftig jaar van de Syrische onafhankelijkheid kunnen gekarakteriseerd worden door politieke instabiliteit en onenigheden tussen verschillende invloedrijke partijen. Tot 1970 vonden er meer dan tien coups plaats, waarvan de laatste de familie Assad aan de macht bracht.¹⁸⁴ De eerste bloedige coup vond al in 1949 plaats toen de bevelhebber van het Syrische leger, kolonel Husni al-Za'im, het parlement ontbond. Later zou blijken dat deze coup, die het begin vormde van een periode van instabiliteit en politieke bemoeienis van het leger, mede geïnspireerd werd door de CIA. President Truman wilde in deze periode namelijk zijn invloed uitbreiden naar de gebieden gelegen tussen die van zijn bondgenoten Turkije en Israël, zodat het een stabiele Amerikaans-gezinde regio werd.¹⁸⁵ De inmenging van het leger in de Syrische politiek had tot gevolg dat minderheidsgroepen disproportioneel meer invloed kregen in de politiek ten koste van de soennitische meerderheid van de bevolking. De loyaliteit van het leger werd daardoor uiteindelijk niet verbonden aan het belang van de hele bevolking, maar meer aan die van invloedrijke minderheden. Verschillende minderheden, zoals de alawieten (een stroming binnen de sjiiitische islam), hadden namelijk ondanks dat de legertop oorspronkelijk vooral uit soennieten bestond, hun heil gezocht in het leger.¹⁸⁶

Dit militaire regime werd na bijna vijf maanden op zijn beurt afgezet door kolonel Abid al-Shishakli, die de volgende jaren een relatief liberaal beleid voerde. Er werd een nieuwe grondwet aangenomen, die ook de vrijheid van meningsuiting, met enige beperkingen, vastlegde. Na toegenomen tegenstand werd de kolonel in 1954 door een coup verdreven, waarna er weer verkiezingen plaatsvonden. De vier jaren daarna stonden in het teken van veel regeringswisselingen en een grote groei van ideologische politieke partijen. De belangrijkste nieuwe partij was de

¹⁸³ Idem.

¹⁸⁴ Surratt, 377.

¹⁸⁵ D. Little, 'Cold war and covert action: the United States and Syria 1945-1958', *The Middle East Journal*, vol. 44 (1990) 52.

¹⁸⁶ R.M. Danin, 'Remembering Hafiz al-Assad', *Council of Foreign Relations*, (11 november 2011), gezien via: <http://blogs.cfr.org/danin/2011/11/11/remembering-Hafiz-al-assad/> (30 januari 2013).

Ba'ath.¹⁸⁷ Ze was ontstaan uit de fusie van een socialistische partij en een partij waarbij de nadruk lag op de Arabische eenwording en het nationalisme. Andere pijlers waren secularisme en vrijheid ten opzichte van imperialisme. Ze was hiermee een ideologische en geen religieuze partij. De Ba'ath partij werkte nauw samen met het leger, die een stabiele factor in het land was, wat niet gezegd kon worden van de steeds wisselende regeringen en partijen. In 1956 kwam de Ba'ath-partij voor het eerst in de regering. Ze kreeg direct veel steun van de religieuze minderheden in het land, die bang waren voor een soennitische overheersing in de Syrische politiek.¹⁸⁸

Ondertussen veranderden ook de relaties met het Westen. De stichting van de staat Israël in 1948 en de Suez Crisis in 1956 riepen weerstand op tegen de Westerse machten en leidden ertoe dat de Ba'ath partij zich meer aan de linkerkant van het politieke spectrum positioneerde. In deze periode werd de basis gelegd voor de hechte betrekkingen tussen de Sovjet Unie en Syrië, omdat ze beide een anti-Israëliësch standpunt innamen. Ook groeide in deze periode een intensieve relatie met de Egyptische president Gamel Abdel Nasser. Nasser streefde naar een unie met Syrië. De Ba'ath partij zag in een sterke unie een mogelijkheid om de macht van de opkomende communistische partij in te tomen, zoals Nasser dit ook in Egypte had gedaan.¹⁸⁹ Hoewel de verhouding tussen Egypte en Syrië niet zonder problemen was, ontstond in 1958 de Verenigde Arabische Republiek. Vooral Syrië moest compromissen sluiten voor de unie waarvan Nasser de president werd. Er ontstond grote tegenstand van religieuze leiders, grondbezitters en rijke zakenlieden, die traditioneel gezien de politieke elite vormden. Ook de Ba'ath-partij had snel spijt van haar keuze. De belangrijkste posities in de Syrische regering werden overgenomen door Nasser-gezinden. Syrië had in die tijd te maken met een economische crisis, verergerd door langdurige droogte. De Ba'ath partij kon niet anders dan zichzelf opheffen, omdat ze geen enkele formele macht meer had in Syrië of de Verenigde Arabische Republiek. Door een coup in 1961 kwam er een einde aan de unie met Egypte en keerde de politieke macht weer terug naar Damascus.¹⁹⁰

De jaren die hierop volgden stonden in het teken van instabiliteit en elkaar snel opvolgende regeringen. De Ba'ath partij, in 1961 heropgericht, kreeg weer meer invloed en maakte zich vanaf 1963 op om opnieuw de macht over te nemen in de Syrische politiek. De partij had eerst nog te maken met veel interne conflicten en moest coalities sluiten. In 1970 ten slotte greep de partij onder Hafiz al-Assad de volledige macht; ze heeft deze tot nu toe niet meer losgelaten.

¹⁸⁷ Idem.

¹⁸⁸ Surratt, 383.

¹⁸⁹ Idem.

¹⁹⁰ Idem.

3.1.2 De familie Assad

Tussen 1966 en 1970 ontstonden er spanningen in de Ba'ath partij tussen de meer radicale en de pragmatische tak van de partij. De militante partijleiders waren nog steeds voorstanders van het pan-Arabisme en van steun aan de strijd van de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie (PLO). De pragmatische militaire tak, onder leiding van de alawitische Hafiz al-Assad, was voorstander van een meer afwachtende houding ten opzichte van andere Arabische landen. Door een coup in 1970 kwam Hafiz al-Assad aan de macht en werden de alawieten de machtigste groepering in de Syrische politiek.¹⁹¹

De eerste vijf jaren van Assads regime verliepen voorspoedig: er heerste stabiliteit en er waren geen belangrijke interne conflicten of onenigheden. Er waren wel protesten van soennieten die zich achtergesteld voelden, maar de meeste soennitische burgers waren opgelucht dat er eindelijk rust was in de politiek. Ook gedroeg het regime zich tolerant tegenover de soennitische meerderheid. Zo kreeg een soenniet de functie van minister-president. Ook probeerde Assad de internationale betrekkingen weer te versterken nadat Syrië lang in een geïsoleerde positie had verkeerd. Onder andere de banden met de Sovjet Unie, de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en West-Duitsland werden aangehaald. In 1973 ontstond er wel een groot regionaal conflict dat uitmondde in de Arabisch-Israëliëse oorlog. Syrië kreeg er niet de Golanhoogte, het al eerder aan Israël verloren grensgebied, mee terug, maar de Syriërs zagen zich toch als overwinnaars omdat hun leger zich moedig en onverzettelijk had getoond.¹⁹² In het midden van de jaren zeventig verslechterde de situatie in Syrië door de toenemende soennitische oppositie en de burgeroorlog in Libanon.

De interventie van Syrië in Libanon belastte de internationale betrekkingen die Assad in de jaren ervoor had verbeterd. De beslissing om te interveniëren moet gezien worden in het ingewikkelde krachtenveld van de regio. Het was altijd de wens van de Ba'ath partij gebleven om een Arabische Unie te vormen. Zelfs de meer pragmatische tak waar Assad toe behoorde had dit streven; het behoorde tot de ideologie van de partij. De nationalisten van Syrië hadden Libanon nooit als een onafhankelijke staat gezien, die los stond van Syrië. Vóór de Franse overheersing waren beide landen één gebied geweest, bewoond door verschillende religieuze en etnische groepen. Assad was niet van plan Libanon te annexeren. Hij wilde dat het een onafhankelijke en vredige staat zou zijn, maar politiek zwak en afhankelijk van de steun en bescherming van het grotere Syrië. Assad was dus alleen uit op politieke invloed.¹⁹³ Dit werd in 1976 verstoord door de komst van de PLO in

¹⁹¹ R.M. Danin, 'Remembering Hafiz al-Assad', (11 november 2011), gezien via Council of Foreign Relations: <http://blogs.cfr.org/danin/2011/11/11/remembering-Hafiz-al-assad/> (30 januari 2013).

¹⁹² Surratt, 384.

¹⁹³ M. Brecher ed. 'Studies in crisis behaviour', (1979 New Brunswick) 249.

Libanon. Deze ging een samenwerking aan met de linkse partijen om daarmee de coalitiepartij van de christelijke minderheid, de maronieten, buiten spel te zetten. Assad zag dit als een bedreiging omdat de linkse partijen en de PLO niet zouden gehoorzamen aan de eisen van Syrië. Assad was daarom genoodzaakt de maronieten te hulp te schieten. Als gevolg daarvan bleven de maronieten aan de macht en moest de PLO aan het eind van dat jaar Libanon verlaten.¹⁹⁴ Omdat hij tegen de PLO had gestreden, moest Assad in de jaren daarna veel moeite doen om de relaties met vooral de Arabische landen te herstellen. Zijn doel was om een sterk front te vormen van Arabische staten tegenover Israël. Bij de invasie in 1982 van Israël in Libanon leed Syrië grote verliezen ondanks nieuwe wapenleveranties van de Sovjet Unie. Ook in het binnenland had Assad te maken met een sterke oppositie tegen zijn beleid, vooral van de islamitische fundamentalisten. De bloedigste interne strijd vond plaats in Hama. Assad had daar af te rekenen met opstandige Moslimbroeders, die het regime verfoeiden en de alawieten als afvalligen beschouwden.¹⁹⁵ Bij het optreden van het staatsleger in Hama kwamen vele tienduizenden burgers om.

Eind jaren tachtig kwam Assad weer in conflict met de PLO in Libanon, die toen steun zocht bij de Libanese soennieten. Daarbij was zijn relatie met de machtige maronieten verslechterd. Dit leidde tot bloedige conflicten en tot een vermindering van de Syrische invloed in Libanon. De grote mogendheden van de wereld zagen na het einde van de Koude Oorlog af van bemoeienis. De oplossing voor het Syrisch-Libanese conflict moest gezocht worden in regionale onderhandelingen. Onder leiding van Saoedi-Arabië kwam daarvoor de Arabische Liga bij elkaar. Op 22 oktober 1989 werd het Vredesakkoord van Taif ondertekend.¹⁹⁶ Hierin kwam nog steeds de sterke invloed van Assad naar voren. De speciale band tussen Syrië en Libanon werd erkend en Assad zou toezien op nieuwe verkiezingen. De toenmalige regering onder leiding van de christelijke generaal Michel Aoun moest daardoor opstappen. Aoun bood nog een jaar tegenstand, totdat hij na een nieuwe aanval van Assad moest vluchten naar Frankrijk.¹⁹⁷

De jaren negentig stonden in het teken van grote economische groei. Dit kwam doordat Assad de markt voor een groot deel privatiseerde en het makkelijker maakte voor bedrijven om deel te nemen aan de internationale handel. Ook was er olie gevonden, waardoor Syrië zelfvoorzienend werd en zelfs olie kon exporteren. Syrië kreeg ook financiële hulp uit het buitenland. Zo steunde Assad de Westerse Alliantie tegen Saddam Hoessein in Irak, waarvoor hij in 1993 1,5 miljard dollar ontving voor investeringen in de economische infrastructuur.¹⁹⁸ Deze grote economische groei was

¹⁹⁴ Surratt, 386.

¹⁹⁵ S. Bar, 'Bashar's Syria: the regime and its strategic worldview', *Comparative strategy*, 25 (2007) 401.

¹⁹⁶ A. Mudallali, 'Why Lebanon's Taif Accord is no roadmap for Syria', *Al Monitor*, (13 september 2012), gezien via: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2012/al-monitor/syrian-taef.html> (19 februari 2013).

¹⁹⁷ Surratt, 388.

¹⁹⁸ Idem, 389.

erg goed voor de private sector. Er ontstonden echter grote inkomensverschillen. Ongeveer vijftien procent van de bevolking kwam onder de armoedegrens, vooral werkers in de publieke sector en mensen zonder eigen grond. Daarbij groeide de bevolking enorm en dit zette druk op de beroepsbevolking. Ook drukte op Syrië, ondanks de economische groei, een grote schuld aan het buitenland, een gevolg van leningen uit de jaren tachtig van onder andere de Sovjet Unie.¹⁹⁹

Op politiek vlak was Assad minder liberaal dan in de economie. Het bewind was sterk gecentraliseerd en autoritair en door het hele land waren veiligheidstroepen van het regime gestationeerd. Toch maakten enkele hervormingen de politieke structuur van het land iets democratischer. Assad zocht in de jaren negentig veelvuldig aansluiting bij het bedrijfsleven en de handelaren, die het meeste hadden geprofiteerd van de economische groei. Na zijn overwinning bij de presidentsverkiezingen in 1991 (en later ook in 1999) reserveerde hij 80 van de 250 zetels in het Syrische parlement voor onafhankelijke leden, die dus niet verbonden waren aan de Ba'ath partij. Deze 'onafhankelijke volksvertegenwoordigers', voornamelijk uit het bedrijfsleven, waren Assad dankbaar voor de geboden kans. Ze kwamen op voor verschillende burgerrechten en stredden tegen de corruptie en de bureaucratie van de regering (directe kritiek op Assad werd niet getolereerd). Assad hoopte hiermee vertrouwen te winnen bij de rijkere van de bevolking. Hij gaf ze echter geen feitelijke macht; daarvoor waren ze een te kleine minderheid in het parlement.

Op het internationale vlak werd het beleid opener en werden de banden met het Westen en met de Arabische landen weer aangehaald. Dit bleek uit de steun van Syrië aan de Westerse Alliantie tegen het Irak van Saddam Hoessein en aan de eerste stappen die Syrië wilde zetten inzake onderhandelingen met Israël. Assad wilde meedoen aan de onderhandelingen met Israël om het ontstaan van een Palestijnse staat te bevorderen en om de Golanhoogte aan de grens met Israël terug te winnen. De standpunten van Assad waren duidelijk:

1. De onderhandelingen moesten onder de vlag van de VN gevoerd worden.
2. De Arabische landen moesten als één front samenwerken, samen hun standpunten innemen en deze direct met Israël bespreken.
3. De onderhandelingen met Israël konden pas beginnen als Israël de gebieden teruggaf die het in 1967 (volgens resolutie van de VN Veiligheidsraad S/RES/242 onrechtmatig) bezet of geannexeerd had.²⁰⁰

Assad had echter niet zoveel macht in de regio of de wereld dat hij dit soort eisen kon stellen. Hij moest dan ook meerdere compromissen sluiten. Zo werden de onderhandelingen niet onder de vlag van de VN gehouden en bleef de Golanhoogte bezet door de Israëli. Wel onderhandelden de

¹⁹⁹ Idem. 389.

²⁰⁰ 'The situation in the Middle East', S/RES/242, (22 november 1967), gezien via: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/240/94/IMG/NR024094.pdf?OpenElement> (19 februari 2013).

Arabieren (Jordanië, Libanon, Syrië en de PLO, hoewel deze laatste organisatie niet door Israël werd erkend) als één delegatie. In 1993 vonden er elf onderhandelingsrondes in verschillende werelddelen plaats, zonder dat dit baanbrekende oplossingen opleverde. In 1994 leek het erop dat Syrië serieuze onderhandelingen voerde met de Israëlische premier Yitzhak Rabin. Beide partijen waren bereid compromissen te sluiten. Maar deze onderhandelingen stopten abrupt toen Rabin in 1995 werd vermoord en de nieuwe premier Benjamin Netanyahu zijn plek innam.

In de periode kort voor de dood van Hafiz al-Assad speelde Syrië geen actieve rol meer in de vredesonderhandelingen tussen Palestina en Israël. Syrië kwam langzaam uit het isolement van de jaren tachtig en vond meer aansluiting met Saoedi-Arabië en Egypte, alsook met de VS.²⁰¹

Hafiz al-Assad overleed op 10 juni 2000 nadat hij 30 jaar een strak bewind had gevoerd over Syrië. Hij maakte vijftien staatsgrepen mee, verschillende oorlogen met Israël en Libanon, grote regionale conflicten en veel interne strijd met verschillende bevolkingsgroepen en religies. De dag na zijn overlijden besloot het parlement de minimum leeftijd voor het presidentschap te verlagen. De oudste zoon van Hafiz was in 1994 overleden bij een auto-ongeluk. Daarom had hij in de jaren daarna zijn andere zoon Bashar, die een opleiding tot oogarts had gevolgd in Londen, enige tijd getraind en klaargestoomd om de nieuwe president te worden. In de laatste zes jaar van het leven van zijn vader had hij hoge erefuncties in het Syrische leger gekregen.²⁰² Een maand na het overlijden van Hafiz werden er verkiezingen gehouden. Bashar al-Assad kreeg 97% van de stemmen in een referendum dat meer als formaliteit werd gehouden. Bijzonder aan deze ‘verkiezing’ was dat de oude president werd opgevolgd door zijn zoon, terwijl er geen sprake was van een monarchie. Deze structuur werd in het Arabisch ‘Jumalikaya’ genoemd: een combinatie van republiek en monarchie.²⁰³ Bashar had niet het gezag en de statuus van Hafiz en wel om verschillende redenen. Ten eerste had hij de macht niet op eigen kracht verworven. Het was bij de bevolking, het regime, de elite en de religieuze leiders allang bekend dat hij de opvolger van zijn vader moest worden. Ten tweede was het ook algemeen bekend dat hij niet de eerste keuze was van zijn vader. Hij was pas na het fatale ongeluk van zijn broer in diens plaats getreden. Ten derde had hij weinig militaire en bestuurlijke ervaring. Zijn leven stond ook niet volledig in het teken van de opvolging van zijn vader. Hij werd wel voorbereid door zijn vader maar had nog nauwelijks serieuze ervaring opgedaan in de politiek. Daarbij stond hij als opvolger ook na de dood van zijn vader nog lang in diens schaduw. Hafiz stond erom bekend dat hij zijn beslissingen met volle overtuiging nam nadat hij alle andere opties had uitgesloten. Van Bashar vond men dat hij beslissingen (te) snel en impulsief nam, zonder

²⁰¹ Surratt, 391.

²⁰² E. Rogan, ‘The Arabs, a history’, (New York 2009) 480.

²⁰³ J. Stacher, ‘Reinterpreting authoritarian power: Syria’s hereditary succession’, Middle East Journal 65 (2011) 198.

na te denken over de algemene strategie. Er was echter op het moment van Bashars verkiezing geen alternatief voor hem. Hij maakte hier dankbaar gebruik van door te zeggen dat elke andere oplossing slechter voor Syrië en de wereld zou zijn.²⁰⁴

Na het aantreden van Bashar bleven veel kenmerken van het regime hetzelfde: de Assad-familie was nog steeds machtig, het bureaucratisch apparaat bleef voortbestaan, de rol van de alawitische gemeenschap bleef sterk en de invloed van de soennitische elite bleef onveranderd. Over het algemeen bleef ook de politieke koers van Hafiz onder Bashar in stand.²⁰⁵ Dit kwam mede doordat hij dezelfde adviseurs had als zijn vader. Alleen de relatie met de Hezbollah werd inniger. In het westen had men de hoop dat Bashar de hervormer kon worden die het Midden Oosten nodig had, aangezien hij in Londen had gestudeerd. Bashar had echter ondanks zijn studie in Europa weinig kennis van het Westen. Hij zag door zijn opvoeding en scholing ten tijde van het vroege Ba'ath regime twee onderscheiden sferen in de wereld: de goede en nobele Arabieren enerzijds en de kwade koloniale machten in het westen en de Joden anderzijds.²⁰⁶ Hij wist echter dat als hij een rol wilde spelen in de wereldpolitiek en –economie, hij toenadering moest zoeken tot het Westen. Terwijl zijn vader prioriteit gaf aan de binnenlandse politiek, legde Bashar de nadruk meer op de (internationale) economie. Ook verjongde hij de bureaucratie van het regime met 60%. Baanbrekend was dit niet omdat het beleid van het regime hiermee niet wezenlijk veranderde. Oudere officieren en partijleden gingen eerder met pensioen om plaats te maken voor jongeren met dezelfde ideeën.²⁰⁷ Politieke hervormingen in Syrië bleven binnen het raamwerk van het eigen systeem aangezien de ideeën van Bashar over democratie niet overheen kwamen met het Westerse paradigma van democratie. Democratie was in de ogen van Bashar te vinden in de geschiedenis, de cultuur en het wezen van Syrië: “[...] *freedom and democracy are only instruments, just like stability. The goal is progress and growth.*”²⁰⁸ Bashar had geen haast met hervormingen. Hij was zelfs bang dat het volk steeds meer vrijheden zou eisen als hij begon met het doorvoeren van liberale hervormingen. Het was dan ook niet uitzonderlijk dat oppositieleiden, intellectuelen en journalisten opgepakt werden voor het geven van hun persoonlijke mening over het regime en gevangen werden gezet.

²⁰⁴ Bar, 368-369.

²⁰⁵ Idem, 366.

²⁰⁶ Idem, 367.

²⁰⁷ Idem, 371.

²⁰⁸ M. Doerry, H. Hoyng en S. Koelbl, ‘Spiegel Interview with Syrian president Assad: “Poverty as a greater concern for most than a democratic constitution”’, *Der Spiegel*, (29 augustus 2005), gezien via: <http://www.spiegel.de/international/spiegel/spiegel-interview-with-syrian-president-assad-poverty-is-a-greater-concern-for-most-than-a-democratic-constitution-a-372131-2.html> (21 februari 2013).

3.2 Wat is er tot nu toe gebeurd?

De Arabische Lente begon in Syrië in januari 2011 met vreedzame protesten. Deze waren een zeldzaamheid aangezien ze in de jaren daarvoor niet werden getolereerd. De Syrische demonstranten eisten ten eerste het opstappen van president Assad. Daarnaast wilden ze dat de Ba'ath partij afstand zou doen van de macht die ze al jarenlang had in het land. Ten slotte vroegen ze politieke hervormingen, zoals meer politieke vrijheden en gelijke rechten voor de Koerden. Dergelijke protesten en openlijke oppositie waren in de jaren van het bewind van de familie Assad niet geoorloofd en nog niet gehoord.

In navolging van protesten in landen als Libië en Tunesië en Egypte verschenen er op 18 maart 2011 berichten in de media over onrusten in het plaatsje Deraa in het zuiden van Syrië. Een op het eerste gezicht vreedzame demonstratie, georganiseerd tegen de corruptie van de plaatselijke bestuurders, werd wreed neergeslagen door de veiligheidstroepen van Assad. Tientallen slachtoffers en doden waren hiervan het gevolg. Dit riep bij de bevolking juist meer verzet op en in de weken daarna bleven de bewoners van Deraa opkomen voor meer rechten. De situatie in Deraa was een inspiratie voor de rest van het land. Vooral de onderdrukte soennitische meerderheid, maar ook andere religieuze en etnische minderheden uitten hun onbehagen over de onderdrukking in het land en eisten het aftreden van Assad. Het verzet sloeg over naar grotere en centralere plaatsen zoals Homs en Hama, waar het oproer van de Moslimbroeders bijna dertig jaar eerder was neergeslagen.²⁰⁹

De reactie van Assad op alle protesten en demonstraties was gewelddadig. Hij zette zijn veiligheidstroepen veelvuldig in en liet het vuur openen op de demonstranten. Het ingrijpen van Assad maakte de vreedzame protesten juist gewelddadig, waardoor Assad zijn reactie op zijn beurt kon rechtvaardigen.

De controle over de steden in Syrië was slecht georganiseerd maar kon ook niet eenvoudig worden uitgeschakeld. De regering was te zwak om de rebellen uit de bezette steden te verjagen, maar sterk genoeg om te voorkomen dat deze grotere gebieden konden innemen. Dat kwam vooral omdat ze met haar luchtmacht het land beheerste.²¹⁰ De meeste landen, waaronder ook vroegere bondgenoten als Turkije en andere soennitische staten, veroordeelden het geweld van het regime van Assad tegen de eigen bevolking. Iran echter, één van de trouwste bondgenoten, leverde wapens aan het regime. Bondgenoot Rusland hield in de Veiligheidsraad alle resoluties tegen die beoogden

²⁰⁹ P. van den Dool, 'Het jaar van de Arabische Lente: Syrië', *NRC Handelsblad*, (31 december 2011), gezien via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/12/31/het-jaar-van-de-arabische-lente-deel-zes-syrie/> (21 februari 2013).

²¹⁰ 'Syria – Uprising and civil war', gezien via: <http://topics.nytimes.com/top/news/international/countriesandterritories/syria/index.html> (22 februari 2013).

Assads macht te breken.²¹¹ Het Westen aarzelde om wapens te leveren aan de rebellen. De oppositie was versnipperd en de kans bestond dat wapens en geld uit het Westen terecht zouden komen bij jihad-groeperingen die de situatie in Syrië verder zouden kunnen destabiliseren.²¹²

Tegen het einde van 2012 had het conflict in Syrië zich ontwikkeld van een burgeroorlog tot een internationaal conflict waaraan strijders uit het hele Midden-Oosten en uit Noord-Afrika deelnamen. De grootste tegenstelling bestond tussen de leden van de alawitische minderheid, die de regering steunden, en de soennitische meerderheid, die het grootste gedeelte van de oppositie uitmaakten. Ook andere minderheden echter, zoals de Armeniërs, Christenen, Druzen, Palestijnen, Koerden en Turkmenen, raakten in de afgelopen twee jaar betrokken bij de opstand.²¹³

Vanuit Nederland werden er in januari 2013 Patriot-eenheden naar het Turkse grensgebied met Syrië gestuurd. Het raketafweersysteem wordt ingezet voor de NAVO operatie *Anatolian Protector*, die Turkije moet beschermen tegen raketaanvallen uit Syrië. Turkije heeft deze hulp van de NAVO gevraagd om zijn eigen bevolking te kunnen beschermen. De Nederlandse Patriots zullen alleen gebruikt worden voor die verdedigende taak. Ze mogen niet preventief worden ingezet of om een no-flyzone af te dwingen boven Syrië. Naast Nederland plaatsten ook de VS en Duitsland Patriots in het Turkse grensgebied.²¹⁴

3.2.1 De oppositie: politiek of religieus?

In de zomer van 2011 was er sprake van een burgeroorlog met enerzijds één gezamenlijke vijand, maar anderzijds een verdeelde oppositie, aangezien de verschillende wensen inzake de te kiezen richting na een regime change niet met elkaar overeenkwamen. Intussen was er wel een oppositieregering in ballingschap in Istanbul: de Syrische Nationale Raad. Deze wilde dat de regering werd afgezet door een gezamenlijke oppositie, weigerde de dialoog aan te gaan met Assad en eiste internationaal (militair) optreden om de burgers van Syrië te beschermen. Door de interne conflicten in de Raad, die gefinancierd werd door de Turkse regering, wist ze geen vertrouwen te wekken en kreeg ze geen erkenning van de Westerse of Arabische staten. Er ontstond nog een andere samenwerkende oppositiegroep, het Nationale Coördinatie Comité. Dit Comité was wel bereid tot een gesprek met de huidige regering, omdat het zonder meer afzetten van Assad alleen voor meer chaos zou zorgen. Begin 2012 hebben de twee oppositiegroepen toch hun krachten gebundeld om

²¹¹ 'Syria – Uprising and civil war'.

²¹² Idem.

²¹³ Idem.

²¹⁴ A. van Kampen, 'Nederlandse Patriotraketten zijn op weg naar Turkije', *NRC Handelsblad*, (7 januari 2013), gezien via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/01/07/nederlandse-patriots-zijn-op-weg-naar-turkije/> (25 februari 2013).

zo een sterker front te vormen tegen Assad.²¹⁵ Verder werd het Vrije Syrische leger gevormd, dat met 15.000 soldaten een min of meer samenwerkend oppositieleger is. Verder waren er groepen die sterk focusten op hulp van de internationale gemeenschap, zoals de Damascus Declaration: “*We know what we need to do: We need to go to the international community; we need to go to the Security Council, and that's when real things will happen and the murders, the crimes against humanity will stop. Nothing else will stop it.*”²¹⁶

Op 11 november 2012 kwamen verschillende Syrische oppositiegroepen in Qatar samen. Ze besloten een nieuwe leiderschapsraad te vormen met zestig leden. Deze nieuwe Nationale Coalitie voor de Syrische Revolutionaire en Oppositie Strijdkrachten, ook wel Syrische Nationale Coalitie genoemd, heeft leden uit Syrië en daarbuiten. Ze wil formeel erkend worden door de internationale gemeenschap als de enige legitieme en representatieve macht in Syrië. De Syrische Nationale Raad zal ook een aantal zetels bezetten van de nieuwe Coalitie. De Coalitie probeert de controle te krijgen over alle rebellen die tegen het regime strijden. Ze werkt aan een plan om de overgangperiode na Assad zo soepel mogelijk te laten verlopen. Het raamwerk voor het plan werd uiteengezet in het *Syrian National Initiative* (SNI), dat op dezelfde dag al door de minister van Buitenlandse Zaken van de VS, Hilary Clinton, werd gesteund.²¹⁷ De Coalitie moet de interne communicatie tussen de oppositiegroepen stimuleren en de communicatie met de internationale gemeenschap coördineren. Haar werkplan moet de garantie bieden dat na de val van het Assad-regime niet weer een politiek vacuüm ontstaat.²¹⁸ De doelen van het SNI van de Syrische Nationale Coalitie zijn:

1. Bescherming van de nationale soevereiniteit en onafhankelijkheid van besluitvorming
2. Bescherming van de geografische eenheid
3. Bescherming van de eenheid van de bewoners
4. Benadrukken dat de politieke overgang er pas kan komen nadat Assad en de symbolen van zijn regime omvergeworpen zijn en wanneer degenen die verantwoordelijk zijn voor de vele Syrische slachtoffers voor de rechter zijn gebracht.
5. Het belang benadrukken van het vestigen van een beschaafde, pluralistische en democratische staat.²¹⁹

In de Syrische Nationale Raad is niet iedereen enthousiast over de nieuwe Coalitie omdat de Raad maar tweeëntwintig van de zestig zetels heeft gekregen. Hoewel de Raad de Coalitie ziet als een

²¹⁵ ‘Arab mission warns Syria as opposition unites’, *Al Jazeera*, (1 januari 2012), gezien via: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/12/20111231132118760926.html> (22 februari 2013).

²¹⁶ Idem.

²¹⁷ ‘The Syria National Initiative plan’, *Carnegie Middle East Center*, (1 november 2012), gezien via: <http://carnegie-mec.org/publications/?fa=49872> (25 februari 2012).

²¹⁸ ‘Guide to the Syrian opposition’, *BBC*, (12 november 2012), gezien via: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15798218> (25 februari 2012).

²¹⁹ ‘Guide to the Syrian opposition’.

goede stap in de strijd tegen het regime, en een stap vooruit in de toekomst, is ze toch bevreesd invloed te verliezen.²²⁰ Het Nationale Coördinatie Comité, dat geen geweld wil gebruiken en dat wil onderhandelen met het regime, heeft tot nu toe nog niet deelgenomen aan de Coalitie. De Coalitie is in de afgelopen maanden erkend door Groot-Brittannië, Frankrijk, Turkije en enkele Arabische Golfstaten.²²¹

*“Even if we disagree about the road that leads to Allah, the important thing is (that this is) Allah and that we all worship him. It is not the right of anyone to impose on the others his path to Allah [...] Allah is for all and he regards all men as equal [...] every human is free how he prays, how he worships and how he sees Allah.”*²²² Religie en politiek zijn erg verweven in Syrië. In het begin van de regering van Bashar al-Assad leverden de religieuze verschillen nog geen grote problemen op; in een later stadium hebben ze de opstand in Syrië op scherp gezet. De opstand van de onderdrukte soennitische meerderheid in Syrië versterkte de aandacht voor de religieuze verschillen in de moslimwereld. De islam kent een veelheid aan stromingen, die in het algemeen zonder grote problemen naast elkaar bestaan. In sommige perioden en omstandigheden leiden die verschillen echter tot spanningen of zelfs geweld. De familie Assad en haar veiligheidstroepen behoren tot de alawieten. De alawieten rekenen zichzelf tot de sjiiitische moslims, maar hun religie heeft ook aspecten uit het zoroastrisme en het christendom. De alawieten geloven in de goddelijkheid van Ali, de schoonzoon van de profeet Mohammed.²²³ Ze kwamen na de Eerste Wereldoorlog tijdens het Franse bestuur aan de macht. De Fransen zagen de belangrijkste functies liever gevuld door deze etnische minderheid dan door de grote groep soennieten, die zich makkelijker tegen hen kon keren. De meeste alawieten staan nog steeds voluit achter Assad, vooral omdat ze bang zijn terug te moeten keren naar een leven als tweederangs burger onder soennitisch bestuur. Toch ontstaan er nu ook spanningen binnen de alawitische elite: *“The Alawites are critical for Assad’s survival. He wouldn’t survive a day without their complete support, so the fact that we are seeing tensions is significant. [...] Most Alawites are upset with the regime, and they feel Assad is dragging their sect into a conflict they can’t eventually win.”*²²⁴

Zoals eerder aangehaald vormen de soennieten de meerderheid in Syrië. In zowel Syrië als Libanon zijn het vooral de soennieten die oppositie voeren tegen het regime van Assad en zijn zij

²²⁰ Idem.

²²¹ Idem.

²²² I. Luqa, ‘Hafiz al-Asad: A Collection of political and social thought’, (Damascus 1995) 105–107.

²²³ O. Khazan, ‘Who’s fighting whom in Syria’, *The Washington Post*, (18 oktober 2012), gezien via: <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2012/10/18/whos-fighting-who-in-syria/> (25 februari 2013).

²²⁴ Hilal Khashan van de American University in Beiroet: L. Sly, ‘Tensions among Alawites pose new challenge for Assad’, *The Washington Post*, (18 oktober 2012), gezien via: http://www.washingtonpost.com/world/middle-east/tensions-among-alawites-pose-new-challenge-for-assad/2012/10/17/e5e51af6-1881-11e2-a346-f24efc680b8d_story.html (25 februari 2013).

veelal het slachtoffer van zijn geweld. Het verschil tussen soennieten en sjiieten betrof in oorsprong de vraag wie de rechtmatige opvolger van de profeet Mohammed was. De soennieten, de naam stamt af van het Arabische woord voor traditie, volgen de lijn van de eerste kalief Abu Bakr, in hun ogen de traditie van de profeet en van de oorspronkelijke islam. De sjiieten zien Mohammeds schoonzoon Ali als zijn opvolger en houden er enigszins afwijkende opvattingen met betrekking tot de geloofsleer en de geloofsbeleving op na. Over de grondprincipes van de islam zijn beide partijen het wel eens.²²⁵ De soennieten in Syrië willen politieke hervormingen en als religieuze en etnische meerderheid ook herstel van hun politieke macht.

De Syrisch-orthodoxe christenen maken ongeveer negen procent van de bevolking uit. Ze hebben tot nu toe het regime van Assad gesteund omdat dat vrij tolerant was tegenover de christenen. Ze vrezen voor hun positie na een machtsoverdracht: *“Many here fear revenge attacks against minorities, who helped buttress four decades of repressive rule by the Assad family, and the emergence of what they describe as a new dictatorship by Sunni Muslim majority”*.²²⁶ Een leider van de orthodoxe kerk in Syrië verklaarde zelfs dat een internationale interventie niet wenselijk zou zijn omdat het voor zowel de christenen als de moslims niet goed zou zijn.²²⁷

Ook de Koerdische minderheid is bevreesd voor het extreme beleid dat de soennieten zouden kunnen voeren. Toch zijn ook de Koerden tegen het regime van Assad. Ze voeren vooral in het noorden van Syrië een gewapende strijd tegen het regime van Assad en houden daar verschillende steden bezet. De regering heeft in het voorjaar van 2012 zijn troepen weggehaald uit het noorden om ze in te zetten in andere brandhaarden zoals Aleppo, waarvan de verdediging belangrijker was. De Koerdische partijen, die jarenlang verboden waren, hielden meteen daarna partijcongressen en vormden eigen plaatselijke besturen. De wens van de Koerden is om een autonome (deel)staat te kunnen vormen, zonder bemoeienis uit Damascus. De grootste Koerdische partij is de Democratische Unie Partij (PYD), die ook banden lijkt te hebben met de Koerdische Arbeiders Partij (PKK) in Turkije. Hoewel ze niet op de steun van alle Koerden kan rekenen beheert ze wel de grensposten in het Koerdische gebied tussen Turkije en Syrië. Alleen wie bij de PYD bekend is, kan de grens over.²²⁸

De kleine groep Armeense christenen staat nog steeds achter Assad, omdat onder zijn regime deze groep een vrij beschermd leven kon leiden: *“It is natural that the majority of Armenians*

²²⁵ ‘Soennieten en sjiieten’, *De Standaard*, (14 maart 2012), gezien via:

<http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=B53NE2SR> (25 februari 2013).

²²⁶ A. Zavis, ‘Syria Christians fear life after Assad’, *The Los Angeles Times*, (7 maart 2012), gezien via: <http://articles.latimes.com/2012/mar/07/world/la-fg-syria-christians-20120307> (25 februari 2013).

²²⁷ O. Khazan, ‘Who’s fighting whom in Syria’.

²²⁸ J. Neurink, ‘Vrijheid verdeelt Syrische Koerden’, *Trouw*, (24 september 2012), gezien via:

<http://www.trouw.nl/tr/nl/4496/Buitenland/article/detail/3321328/2012/09/24/Vrijheid-verdeelt-Syrische-Koerden.dhtml> (25 februari 2013).

would support Bashar al-Assad, since they led safe and prosperous lives under his leadership, ethnic rights were fully protected, they have schools and churches.”²²⁹ De Armeniërs zijn weinig politiek betrokken in Syrië en proberen zich nu zo neutraal mogelijk op te stellen, zodat ze in de toekomst deze privileges kunnen behouden.²³⁰

De kleinste inheemse religieuze groepering in Syrië wordt gevormd door de druzen. De religie van de druzen bevat elementen van de sjiiitische islam, het jodendom en het christendom. Ook de druzen vrezen als kleine minderheid voor hun toekomst wanneer de soennieten aan de macht zouden komen. Veel druzen wonen op de Golanhoogte in het grensgebied tussen Syrië en Israël. Het gebied werd in 1967 door Israël veroverd en Assad heeft sindsdien geprobeerd het terug te krijgen. De druzen zijn voorzichtig met het uiten van kritiek op Assad, omdat hun gebied in de toekomst misschien weer terugkeert naar Syrië.

3.2.2 De rol van de VN en de internationale gemeenschap

De VN heeft vanaf het begin problemen om haar rol in het conflict te bepalen. De Veiligheidsraad kon niet tot overeenstemming komen over gepaste en ook daadwerkelijk effectieve maatregelen. In 2011 werden al verschillende concept-resoluties ingebracht in de Algemene Vergadering en in de Veiligheidsraad, maar deze werden stelselmatig tegengehouden door Rusland en China. Beide landen zagen geen heil in een interventie in Syrië en pleitten voor diplomatieke onderhandelingen met Assad. Bovendien wilden ze Assad meer tijd geven om zijn politiek te kunnen veranderen.²³¹ De minister van Buitenlandse Zaken van Syrië, Walid al-Moualem, hield in de 66^e Algemene Vergadering op 26 september 2011 een toespraak over de stand van zaken in Syrië. Hij opende met de verklaring dat Syrië voor twee problemen stond: het tot uitvoering brengen van politieke hervormingen en de druk vanuit de internationale gemeenschap op de Syrische regering. Hij zei dat Assad al voor de opstanden in het Midden Oosten bezig was met politieke hervormingen. Zo refereerde hij aan een nieuwe wet voor politieke partijen, zodat politiek pluralisme gegarandeerd kon worden, aan een wet voor de onafhankelijkheid van de media en aan een wet over de parlementaire en lokale verkiezingen. Het zou minimaal zes maanden kosten om deze veranderingen

²²⁹ Arax Pashamyam van de National Academy of Sciences of Armenia in: G. Abrahamyan, ‘Exit plan: Armenians of Syria may need escape if Assad regime collapses’, *Armenia Now*, (13 februari 2012), gezien via: http://armenianow.com/social/human_rights/35541/armenia_syria_community_civil_strife_assad (25 februari 2013).

²³⁰ O. Khazan, ‘Who’s fighting whom in Syria’.

²³¹ ‘China and Russia veto UN sanctions on Syria’, *Al Jazeera*, (5 oktober 2011), gezien via: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/10/2011104223132792190.html> (26 februari 2013).

in werking te stellen. Na verloop van tijd zou ook een nieuwe grondwet geschreven kunnen worden waarin bovenstaande wetten verweven konden worden.²³²

Op het moment van de toespraak van Moualem waren er al 2900 officiële doden geteld onder de burgers van Syrië. De onofficiële cijfers wezen op meer dan het dubbele aantal.²³³ Toch was Moualem van mening dat: *“Syria exercised its responsibility to protect its citizens. It acted to guarantee their safety and stability against the danger of foreign intervention that takes a different form every single day.[...] By targeting the Syrian economy with sanctions, the United States and the European Union jeopardize the interests and the basic daily subsistence needs of the Syrian people. [...] It further runs counter to the basic principles of human rights in defense of which these states base their interference in our internal affairs.”*²³⁴ Rusland steunde Moualem in het argument dat de Syriërs niet kunnen werken aan hervormingen als de internationale gemeenschap steeds met interventie dreigt. China richtte zich vooral op de externe soevereiniteit van Syrië. De afgevaardigde van China zei dat de buitenwereld zich niet moest bemoeien met de interne conflicten van Syrië omdat dat niet dienstig zou zijn voor de internationale vrede en veiligheid: *“We believe that a Syria-led, inclusive political process aimed at promoting reform and advances through dialogue and consultation is the right way to resolve the current crisis in Syria. The international community should respect the sovereignty, independence and territorial integrity of Syria and handle the Syrian issue in a prudent way so as to prevent further turbulence in Syria and its repercussions on regional peace.”*²³⁵ Voor Nederland was minister van Buitenlandse Zaken Rosenthal aanwezig. Hij veroordeelde het feit dat er nog steeds niet door de internationale gemeenschap was ingegrepen: *“The lack of security is a fundamental threat to people’s freedom. Providing security is a responsibility of the governments of the international community as a whole. In March this year we rose to the challenge. Security Council Resolution 1973 on Libya was truly historic. It explicitly referred to the international community’s Responsibility to Protect. It highlighted the UN’s indispensable role. By contrast, the Council’s failure to reach consensus on Syria has been a great human cost [...]. I urge all members of the Security Council to act decisively and agree with targeted*

²³² Toespraak Whalid al Moualem tijdens de 66^e Algemene Vergadering op 26 september 2011 (duur 17,25 min), gezien via: <http://www.c-spanvideo.org/program/301768-3> (26 februari 2013).

²³³ ‘Death toll from Syrian violence tops 2900, UN human rights office says’, *United Nations News*, (6 oktober 2011), gezien via: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39955> (26 februari 2013).

²³⁴ Toespraak Whalid al Moualem tijdens de 66^e Algemene Vergadering op 26 september 2011 (duur 17,25 min), gezien via: <http://www.c-spanvideo.org/program/301768-3> (26 februari 2013).

²³⁵ ‘Foreign Ministry Spokesperson Hong Lei’s Regular Press Conference’, (28 september 2011), gezien via: <http://manchester.china-consulate.org/eng/zt/fyrth/t864664.htm> (26 februari 2013).

*sanctions against the regime.*²³⁶ Alle resoluties, behalve die over diplomatieke en financiële sancties, om het geweld te stoppen in Syrië zijn tot nu toe geblokkeerd door Rusland en China.

De VN benoemden in februari 2012 hun oud-secretaris-generaal Kofi Annan als speciaal afgezant voor de VN en de Arabische Liga. Op 16 maart 2012 stelde hij een zes-punten plan voor en een deadline van 10 april voor een staakt-het-vuren. Assad ging daarmee in eerste instantie akkoord. Het plan omvatte de volgende punten:

1. Syrië moet samenwerken met de gezant Annan in een alomvattend Syrisch politiek proces waarin de legitieme aspiraties en zorgen van het Syrische volk aan de orde komen.
2. Syrië en de oppositie moeten zich verplichten om een einde te maken aan het geweld. De VN gaan toezien op het bestand. Syrië moet troepenbewegingen stoppen en mag geen zware wapens meer inzetten tegen steden. Ook moet Syrië zijn militairen terugtrekken uit en rond de steden.
3. Ongehinderde toegang voor hulporganisaties in getroffen gebieden. Onmiddellijke invoering van een twee uur durend staakt-het-vuren om humanitaire hulp mogelijk te maken.
4. Syrië moet de vrijlating versnellen van willekeurig gedetineerde personen. Verder moet Syrië toegang verlenen tot alle gevangenen.
5. Journalisten moeten vrij kunnen bewegen in het hele land.
6. Syrië moet de vrijheid van vergadering en het recht om vreedzaam te demonstreren respecteren.²³⁷

Assad stopte echter niet met het geweld en van politieke hervormingen was ook geen sprake. In de week nadat hij akkoord ging met het zes-stappen-plan bracht hij een bezoek aan een beschoten wijk in Homs. Hier kwamen honderden burgers om bij een wekenlange belegering door regeringstroepen. De wijk zou 'nog beter worden dan hij was', beloofde Assad. Ook zijn bondgenoot Ahmadinedjad zei 'zeer gelukkig' te zijn met het optreden van de Syrische autoriteiten.²³⁸

Begin augustus 2012, enkele dagen nadat er opnieuw een resolutie door Rusland en China was afgewezen, maakte Annan bekend dat hij niet om een verlenging van zijn mandaat had gevraagd.²³⁹ Annan gaf toe dat zijn vredesplan was mislukt. De aanhoudende verdeeldheid in de

²³⁶ Uri Rosenthal in de 'Opening of the 66th Session of the UN General Assembly: General debate statements on referencing the Responsibility to Protect', (26 september 2011), gezien via: <http://www.responsibilitytoprotect.org/Opening%20of%20the%2066th%20Session%20of%20the%20UNGA%20RtoP%20Excerpts%20FINAL%282%29.pdf> (26 februari 2013).

²³⁷ 'Assad zegt in te stemmen met VN-plan', *Trouw*, (28 maart 2012), gezien via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4496/Buitenland/article/detail/3232003/2012/03/28/Assad-zegt-in-te-stemmen-met-VN-plan.dhtml> (26 februari 2013).

²³⁸ 'Assad zegt in te stemmen met VN-plan'.

²³⁹ 'Security Council Fails to Adopt Draft Resolution on Syria That Would Have Threatened Sanctions, Due to Negative Votes of China, Russian Federation', (SC/10714), (19 juli 2012), gezien via: <https://www.un.org/News/Press/docs/2012/sc10714.doc.htm> (26 februari 2013).

Veiligheidsraad en de valse beloftes van Assad zouden de oplossing in de weg hebben gestaan.²⁴⁰ Zijn taak werd vanaf september overgenomen door de Algerijnse diplomaat Lakhdar Brahimi.²⁴¹ Maar ook Brahimi zag veel problemen en weinig oplossingen. Over de nieuwe initiatieven die Assad wilde nemen om het land te hervormen zei Brahimi: “[...] *it would have to be different from initiatives in the past [...] which had not changed the situation one iota. [...] What has been said this time is not really different, it is perhaps even more sectarian, more one-sided*”.²⁴² Uit gesprekken tussen Brahimi en Assad kwam naar voren dat Assad erover nadacht zich weer verkiesbaar te stellen bij de presidentiële verkiezingen in 2014 en dat zijn achterban er ook van overtuigd zou zijn dat hij deze zou winnen.²⁴³ Brahimi was van mening dat de familie Assad lang genoeg had geregeerd en dat het aanblijven oplossingen in Syrië in de weg stond: “*There is no political solution at the moment. [...] Syrians are talking past each other, speaking two totally different languages. [...] The government will not win. The opposition may win in the long-term. But by the time they do, there will be no Syria, so what kind of victory is that?*”²⁴⁴ Zijn strategie om toch vooruitgang te boeken in Syrië bestond uit onderhandelingen met regeringsleiders uit de buitenste kring van de internationale gemeenschap, omdat de regionale leiders moeilijk een oplossing konden bieden. Brahimi sprak bijvoorbeeld met de ministers van Buitenlandse Zaken van de VS en van Rusland, om zo toch beweging te kunnen brengen in de besluitvorming van de Veiligheidsraad. In Syrië zelf probeerde hij de oppositiegroepen ervan te overtuigen dat ze een dialoog moesten voeren met het regime. Brahimi hoopt uiteindelijk te bereiken dat door parlementaire verkiezingen een krachtig parlement gevormd kan worden en dat het land geleid zou worden door een gekozen premier, zonder dat alle macht bij Assad zou liggen.²⁴⁵ Hij zag echter weinig mogelijkheden om dit plan uit te voeren: “*What I am telling absolutely everybody is, every day the little window closes a little. If it closes completely, we will have a broken Syria, a destroyed Syria.*”²⁴⁶

Nadat Frankrijk zich geheel had teruggetrokken uit zijn vroegere mandaatgebieden Syrië en Libanon, bleef het in zijn buitenlandse politiek bijzondere aandacht aan deze landen schenken. Het rekende, nogal eenzijdig, Syrië en Libanon tot de ‘francophonie’, de Franstalige of op Frankrijk georiënteerde landen. Frankrijk voelt een speciale verantwoordelijkheid voor de goede gang van

²⁴⁰ ‘Kofi Annan stopt als VN gezant in Syrië’, *RTL Nieuws*, (2 augustus 2012), gezien via: http://www.rtl.nl/components/actueel/rtlnieuws/2012/08_augustus/02/buitenland/kofi-annan-stopt-als-vn-gezant-syrie.xml (26 februari 2013).

²⁴¹ A. Mohammed, ‘Algerian Brahimi seen as replacing Annan as Syria envoy’, *Reuters*, (9 augustus 2012), gezien via: <http://www.reuters.com/article/2012/08/09/us-syria-envoy-brahimi-idUSBRE8781FQ20120809> (26 februari 2013).

²⁴² Interview van BBC met Lakhdar Brahimi: L. Doucet, ‘Brahimi rues ‘lost opportunity’ to end Syria crisis’, *BBC*, (9 januari 2013), gezien via: <http://www.bbc.co.uk/news/world-20959332> (27 februari 2013).

²⁴³ L. Doucet, ‘Brahimi rues ‘lost opportunity’ to end Syria crisis’.

²⁴⁴ Idem.

²⁴⁵ Idem.

²⁴⁶ Idem.

zaken in de 'francophonie'.²⁴⁷ Dat bleek al enkele keren in het voormalige Frans-West-Afrika. Vanuit die speciale verantwoordelijkheid was het voor Frankrijk maar een kleine stap naar de 'responsabilité de protéger' (R2P). Dat uitte zich ook in een rol van Frankrijk bij de bescherming van de Syrische bevolking en de steun aan de Syrische oppositie.²⁴⁸

De meeste landen hadden lang vermeden rechtstreeks met de Syrische oppositie te spreken. Als reactie op de Russische en Chinese veto's in de Veiligheidsraad vond echter in februari 2012 in Tunis op initiatief van de Franse president Nicolas Sarkozy een conferentie plaats van de 'Group of Friends of the Syrian People'. Het doel was de druk op de Syrische regering te verhogen, verder dan in de Veiligheidsraad mogelijk was. Naast de Syrian National Council, de EU en een aantal Arabische en islamitische organisaties, namen meer dan zeventig landen eraan deel. Onder andere de Syrische regering, Rusland, China en Iran gingen niet op de uitnodiging in. Vervolgconferenties vonden nog in 2012 plaats in Istanbul, Parijs en Marrakesh, naast werkgroepvergaderingen in verschillende landen over de uitvoering van sancties. Ook dit initiatief, voornamelijk gedragen door Frankrijk, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten, leidde niet tot een doorbraak. Aan de wens van de Syrische oppositie om directe militaire steun te ontvangen, werd niet tegemoet gekomen. Dit leidde tot een verwijdering tussen de Syrische oppositie en de 'Vrienden van het Syrische volk'. De oppositie weigerde voorlopig nog langer deel te nemen aan de gesprekken zolang de militaire steun uitbleef.

De nieuwe minister van Buitenlandse Zaken van de VS John Kerry slaagde erin het contact met de oppositie van het regime in Syrië te herstellen. Samen met minister William Hague van Groot-Brittannië en de andere 'Friends of the Syrian People' kwam hij weer in gesprek met de oppositiegroepen. Ook de Syrische minister van Buitenlandse Zaken Moualem zou deze gesprekken zien als een positieve stap: *"[...] because we believe that reforms will not come through bloodshed but only through dialogue."*²⁴⁹ Kerry begreep waarom de oppositie de gesprekken had opgeschort: *"It seems to me that it's pretty hard to understand how, when you see the Scuds falling on the innocent people of Aleppo, it is possible to take their notion that they are ready to have a dialogue very seriously."*²⁵⁰ De Amerikaanse overheid gaat nu (maart 2013), behalve met diplomatieke steun ook helpen met het leveren van niet-dodelijke militaire uitrusting en mogelijk ook met militaire

²⁴⁷ M. Torrent, 'Common grounds? Strategic partnerships for governance in the Commonwealth of Nations and the Organisation Internationale de la Francophonie', *Round Table*, 100 (2011) 614.

²⁴⁸ France at the United Nations: The Responsibility to Protect, gezien via: <http://www.franceonu.org/france-at-the-united-nations/thematic-files/rule-of-law/the-responsibility-to-protect/article/the-responsibility-to-protect> (19 maart 2013).

²⁴⁹ J. Borger, 'Syrian opposition drops boycott of talks with John Kerry and William Hague', *The Guardian*, (25 februari 2013), gezien via: <http://www.guardian.co.uk/world/2013/feb/25/syria-opposition-john-kerry-talks> (27 februari 2013).

²⁵⁰ J. Borger, 'Syrian opposition drops boycott of talks with John Kerry and William Hague'.

trainingen voor de strijdkrachten van de oppositie.²⁵¹ Er zullen geen wapens geleverd worden maar wel onder andere communicatiemiddelen, pantserbekleding en militaire voertuigen. De trainingen zijn bedoeld om een aanzet voor een politiekorps te vormen binnen de oppositie. Daarnaast zal er ook financiële hulp aan de burgers worden geboden, direct via de oppositiegroepen. *“We are determined that the Syrian opposition is not going to be dangling in the wind, wondering where the support is, if it is coming, and we are determined to change calculation on the ground for President Assad”*, aldus John Kerry.²⁵²

Sinds de opstanden in 2011 heeft de Europese Unie verschillende acties ondernomen met het doel het conflict in Syrië niet te laten escaleren. Het was een reactie op het onderdrukkend beleid van het regime, waarbij eigen burgers werden vermoord, verwond, mishandeld en willekeurig in de gevangenis werden gezet. Het regime schond hiermee op grote schaal de Universele Rechten van de Mens. Er werd door de EU een wapenembargo ingesteld en gerichte sancties zoals een reisverbod (naar de EU). Kredieten werden bevroren van degenen die verantwoordelijk gehouden werden of geassocieerd konden worden met de onderdrukking van het Syrische volk. Ook is er door de Raad van Buitenlandse Zaken van de EU besloten om bilaterale samenwerkingsprogramma's tussen de EU en de Syrische regering te staken en geen nieuwe projecten te starten.²⁵³ *“The steps taken by the EU aim at helping achieve a change of the Syrian government's policy. This should lead to halting the repression without delay, implementing announced reforms, and advancing a credible, genuine and inclusive national dialogue.”*²⁵⁴ Hoewel de EU haar wapenembargo nog niet wil opheffen, zal het embargo wel versoepeld worden: *“[...] though the European Union is not lifting its arms embargo against Syria, its members are moving to loosen restrictions on nonlethal military aid including night-vision goggles, body armor and possible military training. Each EU nation would decide on its own what to supply.”*²⁵⁵

Deze verdergaande acties werden onder andere ondernomen omdat Assad zich niet aan zijn belofte had gehouden politieke hervormingen door te voeren: *“At that point, the EU notes that Bashar al-Assad had lost all credibility and legitimacy, and made clear he had to step aside so that a way could be opened toward a peaceful transition to democracy. The escalation of repression also directly led to the broadening of EU restrictive measures.”*²⁵⁶ Ondanks deze sancties houdt de EU de

²⁵¹ E. Labott, 'US weighing nonlethal aid for the Syrian opposition', *CNN*, (27 februari 2013), gezien via: <http://edition.cnn.com/2013/02/26/us/us-syria-military/index.html> (27 februari 2013).

²⁵² E. Labott, 'US weighing nonlethal aid for the Syrian opposition'.

²⁵³ 'Latest news on Syria', *European Union External Action*, gezien via: http://eeas.europa.eu/syria/index_en.htm (27 februari 2013).

²⁵⁴ 'Latest news on Syria', *European Union External Action*,

²⁵⁵ E. Labott, 'US weighing nonlethal aid for the Syrian opposition'.

²⁵⁶ 'Frequently asked questions on EU restrictive measures against the Syrian regime', *European Union External Action*, (13 september 2011), gezien via: http://eeas.europa.eu/syria/docs/faq_en.pdf (27 februari).

deur open voor gesprekken met de Syrische regering. De EU biedt alleen hulp aan personen en organisaties die geen band hebben met het regime, zoals NGO's en mensenrechtenactivisten. In de toekomst is de EU bereid om hulp te bieden bij de (politieke) overgang, als er meer overeenstemming is bij de Syrische bevolking over de wijze waarop die plaats zal moeten vinden.²⁵⁷

De Arabische Liga is sinds het begin van de Arabische lente betrokken bij de reacties op alle opstanden en speelt als regionale organisatie een cruciale rol bij de oplossing van het Syrische conflict. Syrië werd in november 2011 geschorst uit de Liga vanwege de gewelddaden van het regime. De Arabische Liga heeft niet altijd interne overeenstemming kunnen vinden. Dit kwam voor een groot deel omdat beslissingen die de lidstaten over Syrië moesten nemen ook van invloed konden zijn voor het eigen land.²⁵⁸ Tevens was de Liga het vaak niet eens met de 'afwachtende houding' van de rest van de internationale gemeenschap. In februari 2012 wilden de leden van de Arabische Liga alle diplomatieke contacten met het regime in Syrië verbreken. Eerder eisten ze dat Assad afstand zou doen van het presidentschap en pleitten ze voor het instellen van een internationale vredesmissie. Dit gebeurde door middel van een resolutie die ingediend werd bij de Veiligheidsraad. De Liga wilde dat er minstens 3000 militairen naar Syrië gestuurd zouden worden, er intensief contact onderhouden zou worden met de oppositiegroepen en dat deze alle mogelijke politieke en materiële steun zouden krijgen.²⁵⁹ De waarnemersmissie van de Liga had namelijk te weinig effect en kon geen verandering brengen in de situatie. Een latere poging van de Liga in maart 2012 om samen actie te ondernemen tegen Syrië had ook geen succes. Syrië wees alle initiatieven van de Liga om de crisis in het land op te lossen af. Als reden voor het bij voorbaat afwijzen van ieder initiatief noemde het regime de schorsing door de Liga. Syrië mocht niet aanwezig zijn bij de top in Bagdad over de situatie in Syrië. Het wilde daarom alleen nog praten met individuele landen. Ook deze top leverde niet de gewenste resultaten op: *"Westerse leiders verwijzen vaak naar het Arabische plan voor Syrië, dat met name oproept tot het onmiddellijke opstappen van president Bashar al-Assad, en suggereren daarmee Arabische eenheid. Maar in werkelijkheid zijn de Arabische landen verdeeld. De Golfstaten willen zo snel mogelijk van Assad af, in de eerste plaats om zijn bondgenoot Iran een zware slag toe te brengen."*²⁶⁰ Anders dan de Golfstaten namen landen als

²⁵⁷ 'Frequently asked questions on EU restrictive measures against the Syrian regime', *European Union External Action*.

²⁵⁸ P. van den Dool, 'Syrië wil uitkomst top Arabische Liga bij voorbaat niet accepteren', *NRC Handelsblad*, (28 maart 2012), gezien via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/03/28/syrie-wil-uitkomst-top-arabische-liga-bij-voorbaat-niet-accepteren/> (27 februari 2013).

²⁵⁹ 'Arabische Liga wil internationale vredesmissie in Syrië', *De Volkskrant*, (12 februari 2012), gezien via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2668/Buitenland/article/detail/3174765/2012/02/12/Arabische-Liga-wil-internationale-vredesmissie-in-Syrie.dhtml> (27 februari 2013).

²⁶⁰ 'Syrië wil uitkomst top Arabische Liga bij voorbaat niet accepteren', *NRC Handelsblad*, (28 maart 2012), gezien via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/03/28/syrie-wil-uitkomst-top-arabische-liga-bij-voorbaat-niet-accepteren/> (27 februari 2013).

Libanon, Algerije en Egypte een voorzichtigere houding aan, deels omdat ze nog afhankelijk waren van Iran.²⁶¹ Naast de eigen initiatieven van de Arabische Liga voor het vinden van een oplossing voor het Syrische conflict, werkte de Liga in februari 2012 samen met de VN door Kofi Annan en daarna Lakhdar Brahmi aan te stellen als speciaal gezant van de VN en de Liga voor de Syrische kwestie.

3.3 Syrië versus Libië

Aan het begin van 2013 waren er volgens officiële cijfers bijna 70.000 mensen, waarvan het grootste gedeelte burgers, gedood en tienduizenden mensen gearresteerd. Bijna 500.000 Syrische burgers waren officieel geregistreerd als vluchteling in één van de buurlanden en het vermoeden was dat er nog honderdduizenden illegaal de grens zijn overgestoken. Daarbij waren er ongeveer 1,2 miljoen inwoners in Syrië zelf hun woonplaats ontvlucht en hadden 2,5 miljoen acute hulp nodig.²⁶² Grote (militaire) actie in Syrië door de internationale gemeenschap bleef uit omdat er geen overeenstemming gevonden kon worden over gepaste maatregelen.

Er zijn al veel vergelijkingen getrokken tussen het optreden van de internationale gemeenschap in Libië en (het gebrek aan optreden) in Syrië. De vraag is of de situaties vergelijkbaar zijn en of met recht gezegd kan worden dat de internationale gemeenschap wel of niet zijn verantwoordelijkheid nakwam om de burgers in Syrië te beschermen. Er zijn inderdaad een aantal overeenkomsten tussen de opstanden in Libië en Syrië. Beide waren onderdeel van de Arabische Lente die een domino-effect had in het Midden Oosten. Tevens was er ook een vergelijkbare opbouw van het verzet tegen het regime. Er werd vanaf het begin gevraagd om meer democratie, meer respect voor de mensenrechten en een verandering van het regime. De stappen die werden genomen waren ook dezelfde: eerst werd er vanuit een groot deel van de bevolking gevraagd om het aftreden van de leider (Kadhafi en Assad), daarna om een meerpartijensysteem en ten slotte om verdere politieke hervormingen.

De verschillen tussen de opstanden in Libië en Syrië springen echter ook in het oog. Ten eerste is de demografie anders. Libië telt 97% soennitische moslims, die in de grote steden of in stamverband in de rest van het land leven.²⁶³ In Syrië zijn er talloze verschillende etnische en religieuze groepen die veelal door elkaar wonen. Hierdoor was het in Libië makkelijker om als één front met dezelfde wensen tegen het regime van één familie met haar vertrouwelingen te protesteren. In Syrië is de verscheidenheid en verdeeldheid veel groter. Door de demografische verschillen is een regime change daar voor veel groeperingen een ongewisse zaak.

²⁶¹ 'Syrië wil uitkomst top Arabische Liga bij voorbaat niet accepteren', *NRC Handelsblad*.

²⁶² '2013 UNHCR country operations profile – Syrian Arab Republic', gezien via: <http://www.unhcr.org/pages/49e486a76.html> (22 februari 2013).

²⁶³ CIA: The world factbook, Libya, (19 februari 2013), gezien via: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ly.html> (28 februari 2013).

Het grootste verschil bestaat, gelinkt aan de demografie, in de organisatie van de oppositie. Libië had in principe een goed georganiseerde oppositie die onderling goed samenwerkte, eensgezind was over de resultaten die ze wilde boeken en probeerde haar strijd voor het bereiken van die doelen zo goed mogelijk te coördineren. Daarbij was het doel, in vergelijking met Syrië, ook beter te bereiken aangezien Kadhafi eigenlijk maar een klein, doch loyaal, leger had. Hierdoor was de kans op succes redelijk groot, wat ook een stimulans was voor de internationale gemeenschap om hulp te bieden. In Syrië bestond en bestaat de oppositie uit verschillende etnische en religieuze groepen met verschillende belangen. Die groepen werken maar moeizaam samen, waardoor ze minder sterk en consistent kunnen optreden. De internationale gemeenschap vindt het vanwege dat gebrek aan onderlinge overeenstemming lastig om te bepalen hoe ze de oppositie kan steunen. Dit vermindert de kans op slagen en geeft geen vertrouwen in de mogelijkheid van een internationale missie in Syrië. Tevens is er nog geen scenario voor de periode na het aftreden van Assad, waarmee alle oppositiegroepen bevredigd kunnen worden.

Het derde verschil tussen Libië en Syrië bestaat in de houding van de twee leiders. Vanaf het moment dat de opstand in Libië uitbrak stelde Kadhafi zich direct zeer afwijzend op en dreigde hij met geweld. Tegen zijn aanhangers zei hij in een televisieoptreden: *“Kom uit jullie huizen en val ze in hun nesten aan”*.²⁶⁴ Assad daarentegen zei vanaf het begin dat hij geen grof geweld wilde gebruiken om de opstand te keren. Hij ging in eerste instantie ook akkoord met vredesplannen, het zes-punten-plan en politieke hervormingen, al kwam hij die in de praktijk niet na.

Ten slotte zijn er geopolitieke en logistieke verschillen die een rol spelen bij het uitvoeren van een interventie in Syrië en Libië. Syrië is geheel omgeven door landen van het Midden-Oosten, landen die zelf ook niet politiek stabiel zijn. Een interventie zou daarom veel spanningen kunnen opleveren in de hele regio en in het bijzonder in Iran, de grote bondgenoot van Syrië.²⁶⁵ De bilaterale verhoudingen tussen Syrië en zijn buurlanden zouden namelijk sterk kunnen veranderen. Ook Rusland en China zien om geopolitieke redenen geen heil in een interventie. Rusland heeft steeds een goede verhouding gehad met het Syrië van Assad. Rusland en China zijn beide geen voorstander van inmenging in interne conflicten aangezien ze zelf met dergelijke problemen te maken hebben in bijvoorbeeld Tsjetsjenië en in Tibet. Daarbij is Rusland één van de grootste wapenleveranciers van Syrië en is China de derde grootste importeur van Syrische producten.²⁶⁶

²⁶⁴ ‘Ik zal Libië huis na huis schoonvegen’, *De Standaard*, (23 februari 2011), gezien via: <http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=HP36MP8C> (28 februari 2013).

²⁶⁵ ‘US says Iran steps up Syria support’, *Al Jazeera*, (1 februari 2013), gezien via: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/02/2013216317640358.html> (28 februari 2013).

²⁶⁶ H. Yan, ‘Why China, Russia won’t condemn Syrian regime’, *CNN*, (5 februari 2011), gezien via: http://articles.cnn.com/2012-02-05/middleeast/world_meast_syria-china-russia-relations_1_syrian-president-bashar-al-assad-syrian-government-syrian-regime?_s=PM:MIDDLEEAST (28 februari 2013).

Er zijn tussen beide conflicten meer verschillen te ontdekken dan overeenkomsten, zodat de vraag rijst, of een vergelijking van deze twee situaties überhaupt wel mogelijk is. Alex Bellamy, expert op het gebied van R2P, meent dat bij alle conflicten apart bekeken moeten worden of R2P toepasbaar is en dat er altijd toestemming moet zijn van de Veiligheidsraad om in te grijpen. De interventie van de NAVO en de internationale gemeenschap was een succes in Libië, maar dat zou geen reden zijn voor overdreven optimisme. *"After all, intervention is only needed when prevention had failed"*.²⁶⁷ Bellamy onderkent de problemen bij het uitvoeren van een interventie onder R2P in Syrië. *"International action has to be carefully calibrated to ensure that it applies pressure without adding fuel to the fire."*²⁶⁸ Maar hij zegt ook dat zonder R2P en zonder druk van de VN de situatie nu erger zou zijn geweest. *"The debate about Syria today is not about whether to protect civilians from genocide and mass atrocities but how to do so. Nobody, not even the Russian Government, disputes the fact that the Syrian Government has the responsibility to protect its populations and should not be targeting them in the way that it is."*²⁶⁹ Elk conflict is anders en er is geen gebruiksaanwijzing hoe de internationale gemeenschap adequaat en tijdig moet reageren op dit soort opstanden. De vraag is echter niet of er sprake is van een collectieve en gedeelde verantwoordelijkheid, maar hoe deze genomen moet worden.

Edward C. Luck, speciaal adviseur inzake R2P van de VN, ziet op dit moment nog geen vooruitgang in de onderhandelingen met Syrië. *"In terms of trying to prevent atrocity crimes, you look at the demographics of Syria and it looks simply like a minefield. It's like the perfect storm for very serious atrocities over time."*²⁷⁰ Hij voorziet dat ook interne factoren het regime van Assad kunnen laten vallen: *"We have to recognize that at some point that government may collapse. It may implode. It may collapse for other reasons. And then what is going to happen? At that point it's very important that local communities be organized across sectarian lines."*²⁷¹ Volgens Luck moet niet alleen de oppositie beter samenwerken, maar zou ook de Veiligheidsraad meer eenheid dienen te creëren. Ten slotte zegt Luck dat een (militaire) interventie in Syrië niet nodig zou hoeven zijn en dat diplomatieke middelen genoeg druk zouden kunnen oefenen: *"We should recognize that you don't have to have tanks and weapons to be influential internationally. You can do it through moral suasion, [...] through diplomacy. And I think in that sense the General Assembly is adding to the international voice, which I hope the Syrian Government will listen to."*²⁷²

²⁶⁷ A. Bellamy en T. Dunne, 'Syria: R2P in trial', *The Interpreter*, (5 juni 2012), gezien via: <http://www.lowyinterpreter.org/post/2012/06/05/Syria-R2P-on-trial.aspx> (28 februari 2013).

²⁶⁸ A. Bellamy en T. Dunne, 'Syria: R2P in trial'.

²⁶⁹ Idem.

²⁷⁰ 'UN/Syria sectarian violence', *UNIFEED*, (13 februari 2013), gezien via: <http://www.unmultimedia.org/tv/unifeed/2012/02/un-syria-sectarian-violence/> (28 februari 2013).

²⁷¹ 'UN/Syria sectarian violence', *UNIFEED*.

²⁷² Idem.

In een interview met een Russische krant geeft ook de grote tegenstander van R2P, Noam Chomsky, zijn mening over de situatie in Syrië. *“Syria is moving towards kind of suicide and there doesn’t seem to be any easy way out. [...] Inside Syria it just looks like a growing horror story with no real feasible solution in sight. [...] It is going to be extremely difficult to find a way out of this without just destruction of the country.”*²⁷³ Ook noemt Chomsky de situatie met de Koerden, die graag een autonome staat willen, en de daaruit voortkomende spanningen met Turkije, verontrustend.

Ook de EU is nog steeds geen voorstander van militaire interventie. Ze vindt de situatie anders dan in Libië. Het Libische volk zou als eenheid de internationale gemeenschap hebben gevraagd militair in te grijpen en het te beschermen tegen Kadhafi. *“[...] Neither the Syrian people, nor the countries in the region have been requesting outside military assistance for their protection. Therefore, an intervention would be illegitimate, harmful and counter-productive. It would neither help the situation within Syria nor the relations and the stability in the regional framework.”*²⁷⁴ Daarbij was er een mandaat van de Veiligheidsraad in Libië en ontbreekt dat nog steeds voor Syrië.²⁷⁵ De EU is het er wel over eens dat het opleggen van sancties aan een soevereine staat gerechtvaardigd zijn. De EU heeft meermaals aan het regime gevraagd de onderdrukking te stoppen, de beloofde hervormingen door te voeren en te luisteren naar de wensen van het volk. In plaats daarvan voerde het regime in de afgelopen maanden het geweld op en bleef het de mensenrechten van het volk schenden. Dit zou de EU ertoe kunnen brengen toch in actie te komen.²⁷⁶ *“The Syrian regime has shown that it is unable to change and unwilling to stop its violent crackdowns on peaceful protesters and Syrian people at large. [...] The UN High Commissioner for Human Rights indicated the acts could amount to crimes against humanity. In the face of such violence the EU cannot remain inert when it wields leverage against the perpetrators.”*²⁷⁷

3.4 R2P in Syrië?

Door een vergelijking te maken tussen Libië en Syrië is het duidelijk geworden dat er tussen beide conflicten meer verschillen bestaan dan overeenkomsten. Dit is op zich geen reden om in Syrië af te zien van internationale (militaire) actie, omdat de toepassing van R2P van situatie tot situatie bezien dient te worden. In het geval van Syrië zou bekeken kunnen worden of het conflict voldoet aan de voorwaarden tot ingrijpen zoals beschreven in het officiële document van de ICISS over R2P. Aangezien bij interventie volgens R2P, zoals aangenomen door de VN, militaire hulp aan Syrië nu niet

²⁷³ J. Vucotic, ‘Assad is facing assassination no matter what happens – Noam Chomsky’, *The voice of Russia*, (11 december 2012), gezien via: http://english.ruvr.ru/2012_12_11/Assad-is-facing-assassination-no-matter-what-happens-Noam-Chomsky/ (28 februari 2013).

²⁷⁴ European Union External Action, ‘Latest news on Syria’.

²⁷⁵ Idem.

²⁷⁶ Idem.

²⁷⁷ Idem.

mogelijk is door het ontbreken van een mandaat. Eventueel zou dit een uitkomst kunnen bieden bij de doodlopende onderhandelingen in de Veiligheidsraad.

De eerste voorwaarde is de *juiste reden*. “*Non-state actors, as well as States, can commit egregious crimes relating to the responsibility to protect. When they do, collective military assistance may be the surest way to support the State in meeting its obligations relating to the responsibility to protect and, in extreme cases, to restore its effective sovereignty.*”²⁷⁸ De juiste reden om militair in te grijpen in Syrië zou zijn om één van de vier misdrijven tegen te gaan: genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en etnische zuiveringen. Hoewel sommige van deze misdrijven in de praktijk moeilijk te bewijzen zijn, lijkt er in Syrië in ieder geval sprake te zijn van misdrijven tegen de menselijkheid. Gemeten naar de maatstaven die het rapport van de AIV daarvoor hanteert, moet men namelijk vaststellen dat het regime van Assad op grote schaal oppositieleiden uit de eigen bevolking heeft vermoord, (seksueel) mishandeld en zonder geldige reden of zonder juridische bijstand in de gevangenis heeft gezet.²⁷⁹ Ook is er sprake van oorlogsmisdrijven omdat de Syrische luchtmacht gebouwen heeft gebombardeerd waarin burgers en vooral ook kinderen waren gehuisvest.²⁸⁰ Begin 2013 is er door de VN Mensenrechteninspecteurs ook bevestigd dat er in Syrië sprake is van misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven.²⁸¹ De Veiligheidsraad heeft dus een reden om militair in te grijpen in Syrië. Veto's van Rusland en China verhinderen dit echter, vanwege het beginsel van de externe soevereiniteit en de eigen belangen die in de weg staan.

De tweede voorwaarde om over te kunnen gaan tot militair ingrijpen is de *juiste autoriteit*. In het geval van het toepassen van R2P, zoals het door VN is aangenomen, is de juiste autoriteit altijd de Veiligheidsraad. De situatie in Syrië is al twee jaar een belangrijk onderwerp in de Veiligheidsraad. Er is tot nu toe echter geen overeenstemming bereikt over (militair) ingrijpen, naast de verschillende sancties die al zijn opgelegd. Hierdoor is er geen mandaat en kan een militaire operatie onder de vlag van R2P niet worden uitgevoerd. Bij het opstellen van de regels voor militair ingrijpen onder R2P door de ICISS, probeerden zij de situatie die zich nu voordoet in de Veiligheidsraad te voorkomen. Als er langdurig geen overeenstemming gevonden kon worden, zou de beslissing uiteindelijk naar de Algemene Vergadering kunnen gaan. En eventueel zelfs bij regionale organisaties.

²⁷⁸ ‘Implementing the Responsibility to Protect, Report of the Secretary-General’, (A/63/677), (12 januari 2009), gezien via: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/63/677 (1 maart 2013).

²⁷⁹ In het rapport van de AIV wordt aangegeven onder welke omstandigheden er sprake is van de vier grote misdrijven die beschermd worden onder R2P. De acties van Assad tegen zijn eigen bevolking voldoen aan deze al eerder beschreven voorwaarden, die nu geclassificeerd kunnen worden tot misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven: Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Nederland en de Responsibility to Protect: de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wredeheden*, (Den Haag, 2010), 79.

²⁸⁰ Idem: Adviesraad Internationale Vraagstukken, 80-81.

²⁸¹ N. Cumming-Bruce, ‘U.N. Rights Officials urge Syria war crimes charges’, *The New York Times*, (18 februari 2013), gezien via: http://www.nytimes.com/2013/02/19/world/middleeast/un-rights-panel-says-violence-in-syria-is-mounting.html?pagewanted=all&_r=0 (19 maart 2013).

*“Undoubtedly, as has been said many times, the use of force should be considered a measure of last resort.”*²⁸² Wanneer alle diplomatieke en andere minder gewelddadige middelen zijn uitgeput, is het aanvaardbaar om over te gaan op militaire middelen. Onder de voorwaarde van het *laatste redmiddel* zou er geen andere optie dan interventie meer moeten zijn voor de internationale gemeenschap om Assad te stoppen. Op diplomatiek vlak is er al veel geprobeerd, maar tot nu toe met weinig succes. De bemiddelingspogingen van de VN gezanten Annan en Brahimi zijn vastgelopen. De gesprekken van verschillende ministers van Buitenlandse Zaken met de oppositiegroepen in de 'Group of Friends of the Syrian People' verlopen ook niet soepel. Daarnaast zijn er zonder resultaat verschillende sancties opgelegd door onder andere de EU, die ervoor hadden moeten zorgen dat het regime zou bijdraaien. Het valt nog af te wachten of de nieuwe hulp van de VS, zestig miljoen dollar financiering en de levering van niet-dodelijke militaire uitrusting aan de oppositiegroepen in Syrië, het gewenste effect zullen opleveren. Zo niet, dan lijkt het erop dat alle andere middelen behalve militaire interventie zijn uitgeput in Syrië.²⁸³

Een belangrijke voorwaarde voor interventie onder R2P is *proportionaliteit* en de *redelijke kans van slagen*. Ook aan deze voorwaarde zitten een aantal haken en ogen. Uitgangspunt is dat wanneer het te verwachten aangerichte leed groter is dan de te voorkomen schade, van interventie moet worden afgezien. Het probleem in Syrië is dat de toekomstperspectieven niet duidelijk zijn. Hoewel R2P niet direct ingezet kan worden voor regime change, kan het wel zo zijn dat het afzetten (al dan niet met geweld) van een staatshoofd, uiteindelijk de enige manier is om het geweld in een land te stoppen. Het is ook nog steeds niet helder wat de vervolgstappen zouden moeten zijn in Syrië, omdat de oppositie het op dit moment nog niet eens is over een andere inrichting van de staat. Het uiteenlopen van de belangen bij de oppositie staat dit in de weg. Momenteel is het geweld van het regeringsleger tegen de oppositie in militaire termen niet proportioneel. De slagkracht van de rebellen en de dreiging die van hen uitgaat, zijn, zelfs met de toegezegde hulp van de VS, aanzienlijk geringer dan het vernietigingspotentieel van het regime.

De *juiste intentie* is de laatste voorwaarde. *“The more consistently, fairly and reliable [such] a United Nations-based response system operates, the more confidence there will be in the capacity of the United Nations to provide a credible multilateral alternative.”*²⁸⁴ Een reden waarom het beter is om in multilateraal verband een militaire operatie uit te voeren is dat daarbij individuele belangen of motieven van staten een geringere rol spelen en er een groter draagvlak ontstaat. Het stoppen van de grove mensenrechtenschendingen in Syrië is, in elk geval in multilateraal verband, een juiste

²⁸² Idem.

²⁸³ I. Black, 'US pledges expanded support for Syrian rebels but no military aid', *The Guardian*, (28 februari 2013), gezien via: <http://www.guardian.co.uk/world/2013/feb/28/us-support-syrian-rebels-military> (1 maart 2013).

²⁸⁴ 'Implementing the Responsibility to Protect, Report of the Secretary-General', (A/63/677).

intentie. Als ook aan de andere voorwaarden wordt voldaan, zou dat de inzet van zware middelen in een militaire operatie rechtvaardigen.

3.5 Conclusie: De toekomst van Syrië

Er is op dit moment geen sprake van interventie op basis van R2P in Syrië, hoewel er nog steeds dagelijks tientallen mensen vermoord worden. Daarnaast zijn er in maart 2013 één miljoen officiële vluchtelingen geteld in de buurlanden. De maximale opvangcapaciteit is volgens de UNHCR nu bijna bereikt.²⁸⁵ De Mensenrechteninspecteurs van de VN concluderen daarom terecht dat er in Syrië misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven worden gepleegd.²⁸⁶ Desondanks kan er geen overeenstemming gevonden worden om in een 'timely and decisive way' actie te ondernemen om het geweld in Syrië te stoppen. Het grootste struikelblok is de verdeeldheid bij de oppositie zelf. De etnische verschillen, de uiteenlopende belangen en het ontbreken van samenwerking binnen de oppositie maken interventie uiterst moeilijk. Bondgenoten Rusland en China, twee permanente leden van de Veiligheidsraad, willen zich niet mengen in het binnenlandse conflict van het Syrië van Assad. Het conflict reikt echter verder dan de grenzen van Syrië: ook regionaal veroorzaakt het spanningen. Bij de grens van Turkije zijn er onrusten, Libanon wordt steeds onstabiel en het grote aantal vluchtelingen dat naar de buurlanden trekt zorgt voor spanningen. Het regime van Assad ontvangt ook nog steeds materiële en financiële steun van Rusland, Iran en Venezuela.²⁸⁷ Het leger van Assad heeft voldoende uitrusting en voorraden en bezit een sterke luchtmacht. Een interventie zou daarom vrij zeker een moeilijke en bloedige strijd worden. Het conflict heeft dus niet alleen gevolgen in Syrië, maar zorgt in de hele regio voor onrust en instabiliteit. De Arabische Liga blijft verdeeld over de vraag hoe ver zij in haar acties mag gaan. Dit in tegenstelling tot het geval van de interventie in Libië, die door de Liga werd geïnitieerd.

Wat moet er nu wel gebeuren in Syrië? Om de hele bevolking te beschermen, moet op de eerste plaats het aanhoudende geweld door het regime en de opstandelingen per direct stoppen. Ten tweede moet er een oplossing overeengekomen worden voor het bestuur van Syrië. Assad heeft in de afgelopen twee jaar bewezen dat hij niet in staat is om politieke hervormingen door te voeren, een staakt-het-vuren te respecteren en zijn eigen bevolking te beschermen. De internationale gemeenschap heeft zijn optreden vanaf het begin al veroordeeld. President Obama zou het

²⁸⁵ 'Miljoen vluchtelingen uit Syrië', *NOS*, (6 maart 2013), gezien via: <http://nos.nl/artikel/481422-miljoen-vluchtelingen-uit-syrie.html> (6 maart 2013).

²⁸⁶ N. Cumming-Bruce, 'U.N. Rights Officials urge Syria war crimes charges', *The New York Times*, (18 februari 2013), gezien via: http://www.nytimes.com/2013/02/19/world/middleeast/un-rights-panel-says-violence-in-syria-is-mounting.html?pagewanted=all&_r=0 (19 maart 2013).

²⁸⁷ 'Syria: Global Centre for the Responsibility to Protect', (15 februari 2013), gezien via: <http://www.globalr2p.org/regions/syria> (4 maart 2013).

wenselijk vinden als hij vervangen zou worden. President Poetin van Rusland vindt echter dat regime change niet het uitgangspunt mag zijn van de onderhandelingen.²⁸⁸

Het doel van de VN is om de burgers van Syrië te beschermen. Om dit te doen hebben ze als middel de *Responsibility to Protect* aangenomen. Dit paradigma gaat er vanuit dat de internationale gemeenschap zijn verantwoordelijkheid neemt om burgers te beschermen tegen één of meer van de vier grote misdrijven. Een militaire interventie heeft altijd goedkeuring van de Veiligheidsraad nodig. Als deze goedkeuring uitblijft, is er onder het principe van R2P zoals de VN het in 2005 heeft aangenomen geen interventie mogelijk. De VN zou de pijnlijke conclusie moeten trekken dat R2P niet toepasbaar is op dit conflict. Dit betekent niet dat er niet op humanitaire gronden ingegrepen kan worden. Voor een humanitaire interventie kan onder deze omstandigheden wellicht wel politiek draagvlak gevonden worden. Het probleem is dan nog wie de leiding van deze taak op zich moet of kan nemen en in hoeverre daarmee wordt afgeweken van het internationaal recht. De VS vrezen dat een interventie de problemen met Iran zal vergroten en de EU is terughoudend omdat een interventie meer instabiliteit in de regio zou kunnen veroorzaken. De oorlogsmisdadigers doorverwijzen naar het ICC is moeilijk omdat Syrië het Statuut van Rome niet heeft geratificeerd. Het ICC zou bevoegd verklaard kunnen worden als de Veiligheidsraad hierover een resolutie zou aannemen. Rusland liet echter al direct weten hiermee niet akkoord te zullen gaan.²⁸⁹ Het lijkt er dan ook op dat (geopolitieke) individuele belangen van verschillende landen van de internationale gemeenschap en de verdeeldheid in Syrië zelf het nemen van hardere maatregelen in Syrië in de weg staan. Het lijkt onwaarschijnlijk dat Rusland en China op korte termijn toch zullen instemmen met een VN-mandaat voor ingrijpen in Syrië. Een coalitie op basis van R2P buiten de VN om is op termijn niet uitgesloten. Dit zou kunnen door stap voor stap de bemoeienis op te voeren. Dit zal noodzakelijk gepaard gaan met grote regionale spanningen. Daarnaast is er geen duidelijkheid over de gewenste toestand na afloop van de interventie. Mag Assad blijven? Kunnen de oppositiepartijen samenwerken? *“I don’t think there is any policymaker in the world who fails to understand that if the Security Council does not find a way of genuinely co-operating to resolve these cases, working within the nuanced and multidimensional framework of the R2P principle, the alternative is a return to the days of Rwanda, Srebrenica and Kosovo, with either no action at all or action being taken in defiance of every principle of a rule-based international order.”*²⁹⁰

²⁸⁸ ‘Obama and Putin seek new Syria initiatives’, *Al Jazeera*, (1 maart 2013), gezien via: <http://www.aljazeera.com/news/americas/2013/03/20133255615396525.html> (4 maart 2013).

²⁸⁹ S. Nebehav, ‘Time to refer Syrian war crimes to ICC: UN inquiry’, *Reuters*, (18 februari 2013), gezien via: <http://www.reuters.com/article/2013/02/18/us-syria-crisis-warcrimes-idUSBRE91H06920130218> (4 maart 2013).

²⁹⁰ A. Philips, ‘Gareth Evans on Responsibility to Protect after Libya’, (oktober 2012), gezien via: <http://www.chathamhouse.org/publications/twt/archive/view/186279> (4 maart 2013).

4. Conclusie en perspectief

Het principe van de 'Responsibility to Protect' (R2P) is aan het begin van deze eeuw ontwikkeld door de International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). De internationale gemeenschap had behoefte aan een systeem om drama's zoals dat van Rwanda, waar genocide had plaatsgevonden, te voorkomen. De historische wortels van R2P liggen in een ver verleden en zijn verbonden met de regels van de Rechtvaardige Oorlog en, meer recent, met die van de humanitaire interventie. Bij de politieke afweging die uitging van de regels van de Rechtvaardige Oorlog en die van de humanitaire interventie lag de nadruk op de volkenrechtelijke vraag of er wel of niet geïntervenieerd mocht worden. De reden voor een nieuw concept was dat de zaken meer vanuit de optiek van de slachtoffers bekeken werden en de nadruk kwam te liggen op de vraag welke hulp de slachtoffers van een conflict nodig hadden. Daarmee veranderde het concept van het recht om te interveniëren naar de verantwoordelijkheid om te beschermen. De focus kwam daarbij op de rechten en belangen van de slachtoffers in plaats van die van de interveniërende staten. De VN nam het principe van R2P aan tijdens de Wereldtop van 2005. Het concept dat werd aangenomen door de VN verschilde enigszins van de vorm waarin het door de ICISS was ontwikkeld. De ICISS noemde een aantal 'core principles' en voorwaarden voor de toepassing van R2P in een conflict. De VN nam een eigen minder uitgewerkte versie van R2P aan, gebaseerd op drie 'pilaren', omdat verschillende lidstaten het niet eens waren met de uitgebreide meer verplichtende versie van de ICISS. Het algemene doel van R2P (bij de ICISS en de VN) is de vier grote volkenrechtelijke misdrijven tegen te gaan: genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en etnische zuivering. Bij R2P, zoals door de VN aangenomen, is het de bedoeling dat de internationale gemeenschap al in een preventieve fase zijn verantwoording neemt om deze misdrijven te voorkomen ('pilaar 1'). Tijdens een conflict geldt de verantwoordelijkheid om via diplomatieke onderhandelingen en het opleggen van sancties burgers te beschermen ('pilaar 2'). Wanneer alle niet-militaire middelen zijn uitgeput, kan er, nadat daarover overeenstemming is bereikt in de Veiligheidsraad, worden overgegaan tot interventie. Aansluitend moet er daarna geholpen worden met de wederopbouw van de staat ('pilaar 3').

Belangrijk aan R2P is dat het een nieuwe vorm gaf aan het beginsel van de (externe) soevereiniteit van de staat. Naast het algemene recht van staten op bescherming tegen willekeurige interventie, kwam de verantwoordelijkheid te staan van elke staat om burgers in andere staten te beschermen tegen de vier volkenrechtelijke misdrijven. Staten dragen tegenwoordig dankzij principes als R2P meer verantwoordelijkheid en worden daar ook internationaal op aangesproken. Er wordt op steeds meer vlakken op regionaal en internationaal niveau samengewerkt. Staten zijn daarbij in veel, maar niet in alle gevallen bereid hun soevereiniteit te beperken. Het hangt af van hun

politieke cultuur, hun specifieke belangen en van de verantwoordelijkheid die ze voelen om mensenrechtenschendingen tegen te gaan.

In de kwestie Libië werd de toepassing van R2P door de voorstanders van het principe als een succes beschouwd. Hoewel er niet al in de preventieve fase hulp werd geboden om het conflict niet te laten escaleren, werden er wel tijdig en snel twee resoluties in de Veiligheidsraad aangenomen. Resolutie 1973, die toestond 'all necessary measures' te nemen, leidde een interventie onder leiding van de NAVO in. Door deze militaire interventie kwam er een einde aan de oorlog en werden verdere misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven voorkomen. Daarnaast was er sprake van een goede samenwerking binnen en tussen de regionale organisaties, de Veiligheidsraad en de NAVO. De noodzaak om in te grijpen stond meer op de voorgrond dan de individuele belangen van de leden. Een praktische beperking van R2P die bij de interventie in Libië al speelde en zich nog duidelijker manifesteerde bij de toepassing van R2P in Syrië, was het respect voor de soevereiniteit bij een intern conflict van een land. Hoewel er overeenstemming was over de resoluties inzake Libië in de Veiligheidsraad, bleven veel landen terughoudend en wilden niet dat een dergelijke interventie de norm werd. De hoop van veel Westerse landen is dat door de toenemende erkenning van de Universele Rechten van de Mens het gewicht van het recht op bescherming van een volk tegen misdrijven van de eigen overheid zwaarder zal gaan doorwegen, ten koste van het principe van de niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden van een andere staat.

De toepassing van R2P in Syrië is nog steeds problematisch. Het gewelddadige beleid van Assad bleef ongewijzigd en de internationale gemeenschap was tot nu toe niet in staat de rechtszekerheid en de humanitaire situatie te verbeteren. Interne en externe problemen lagen hieraan ten grondslag. Intern was de verdeeldheid onder de oppositie de belangrijkste hinderpaal. Door religieuze en etnische verschillen en uiteenlopende belangen kon er niet gesproken worden van één oppositiegroep. Met moeite proberen sommige oppositiegroepen samen te werken, maar hun toekomstbeelden voor Syrië lopen ver uiteen. Daardoor kunnen ze niet tot een eensgezinde strategie komen. Het ontbreken van een breed gedragen veilig toekomstbeeld voor Syrië maakt het voor de internationale gemeenschap extra lastig om in te kunnen grijpen, ondanks dat er al meer dan 70.000 doden zijn gevallen en één miljoen officiële Syrische vluchtelingen zijn geteld. Het versterkt ook het externe probleem van de sceptici inzake R2P, die erop kunnen wijzen dat er geen duidelijk en legitiem alternatief is voor de huidige regering. Twee permanente leden van de Veiligheidsraad, Rusland en China, blokkeerden de afgelopen twee jaar elke resolutie met betrekking tot (militaire) interventie in Syrië. Ze zijn naar eigen zeggen ook niet van plan om in de toekomst de soevereiniteit van Syrië aan te tasten. Het conflict zorgt voor spanningen in de regio, met name bij

de buurlanden. De VS vrezen dat een interventie de problemen met Iran zal vergroten en de EU voorziet nog meer regionale instabiliteit.

R2P is bedoeld om de vier grote volkenrechtelijke misdrijven tegen te gaan. In Libië is de internationale gemeenschap hier redelijk in geslaagd. Hoewel ze eerder had kunnen ingrijpen, is een verdere toename van het aantal slachtoffers voorkomen. In Syrië daarentegen blijven de misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven doorgaan, terwijl de internationale gemeenschap niet kan of wil ingrijpen.

Bij het implementeren van R2P ligt de nadruk op de mensenrechten van de slachtoffers in plaats van op het soevereine recht van de betreffende staat. Zowel de staat als de internationale gemeenschap moeten verantwoording afleggen voor het leed van burgerslachtoffers. Er is dus sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid, waaraan de internationale gemeenschap zich in het ideale geval niet kan onttrekken door te verwijzen naar de soevereiniteit van de betreffende staat. Het huidige systeem van R2P, zoals het door de VN is aangenomen, bevat echter een belangrijke beperking doordat voor interventie de instemming van de Veiligheidsraad nodig is. Die beperking wordt door de meeste Westerse landen een hinderlijke weeffout genoemd en door andere landen, met meer autoritaire vormen van democratie, een nuttige verzekering tegen avonturen en wetteloosheid. R2P is daardoor op dit moment geen robuust en betrouwbaar onderdeel van het internationaal recht dat universeel toepasbaar is. R2P wordt niet zozeer gezien als een technisch instrument voor het beteugelen van conflicten, maar eerder als een politiek instrument voor bijzondere gevallen die niet al te omvangrijk en gecompliceerd zijn. De grenzen van het paradigma R2P liggen bij de belangen van de individuele staten die zouden willen interveniëren of die interventie zouden moeten toestaan. Men moet vaststellen dat de vergrote aandacht voor de bescherming van de burgers, die waarneembaar is in de politiek, de rechtswetenschap, de media en bij NGO's, in de praktijk nog maar zelden leidt tot een adequaat en krachtdadig internationaal optreden. R2P maakt het verschil niet met de situatie van voor dit paradigma.

De voorwaarden die de VN stelt om op basis van R2P tot een interventie te komen, zijn vaag, niet erg ambitieus en bieden weinig perspectief aan de huidige en toekomstige slachtoffers van mensenrechtenschendingen. Het is nodig dat de bevoegde organen van de VN verder werken om het systeem te verbeteren. Dat kan op de eerste plaats door de plaats van de mensenrechten in het juridische raamwerk van de VN te versterken. Verder zou men de drie pilaren van de R2P verder moeten uitwerken, zodat het leed van de burgerslachtoffers en de impact van een conflict beter getoetst kunnen worden. Doel zou moeten zijn, objectievere criteria voor ingrijpen te verkrijgen. Zolang er geen hervorming van de Veiligheidsraad heeft plaatsgevonden, zouden bepaalde vormen van interventie mogelijk gemaakt moeten worden. Er zou bijvoorbeeld meer vrijheid van handelen

moeten zijn voor staten die (een coalitie van) oppositiegroepen als wettige vertegenwoordiger van een volk erkennen. Daarbij zou men kunnen denken aan defensieve militaire steun, op zodanig niveau dat burgers zichzelf kunnen verdedigen. Daardoor zouden zinvollere onderhandelingen tussen oppositie en bewind mogelijk worden.

Het zal niet op korte termijn mogelijk zijn, maar het is een grote uitdaging voor juristen en andere specialisten op het gebied van de internationale betrekkingen. In de tussentijd is er wellicht nog wat te bereiken door in te zetten op meer politiek maatwerk, naar het voorbeeld van de kwestie Libië, waarbij gaandeweg door ervaring en gewoonte de grenzen van het huidige kader kunnen worden verruimd.

5. Bibliografie:

5.1 Literatuur

- Bass, G.J., *'Freedom's battle: The origins of humanitarian intervention'*, (New York 2008).
- Bellamy, A.J., *'Global politics and the responsibility to protect'*, (New York 2010).
- Bellamy, A.J., *'Responsibility to Protect'*, (Cambridge 2009).
- Borschberg, P., *'Hugo Grotius "Commentarius in Theses XI"'*, (Bern 1994).
- Brecher, M. ed., *'Studies in crisis behaviour'*, (1979 New Brunswick).
- Burke-White, W. W., *'Adoption of the Responsibility to Protect'* in: J. Genser en I. Cotler ed. *'The Responsibility to Protect, the promise of stopping mass atrocities in our time'*, (New York 2012).
- Cotler, I. en Genser J., *'The responsibility to protect: The promise of stopping mass atrocities in our time'*, (New York 2012).
- Evans, G., *'The responsibility to protect, Ending mass atrocity crimes once and for all'*, (Washington 2008).
- Groot, H. de., *'Over het recht van oorlog en vrede, Prolegomena & Boek I'*, (Brussel 1993). Vertaald vanuit het Latijn door: J.F. Lindemans.
- Grünfeld, F., *'Conflictpreventie en soevereiniteit'*, in D. Hellema en H. Reiding, *'Humanitaire interventie en soevereiniteit'*, (Amsterdam 2004).
- Hellema, D. en Reiding, H., *'Humanitaire interventie en soevereiniteit'*, (Amsterdam 2004).
- Hoffmann J. en Nollkaemper A. ed. *'Responsibility to Protect, From principle to practice'*, (Amsterdam 2012).
- Huntington, S., *'The third wave: Democratization in the late twentieth century'*, (Norman 1992).
- Krasner, S., *'Sovereignty: 'Organized Hypocrisy''*, (Princeton 1999).
- Luck, E.C., *'The Responsibility to Protect: The journey'*, in Hoffmann J. en Nollkaemper A. ed. *'Responsibility to Protect, From principle to practice'*, (Amsterdam 2012).
- Luqa, I., *'Hafiz al-Asad: A Collection of political and social thought'*, (Damascus 1995).

- O'Brien, W.V., *'The conduct of just war and limited war'*, (New York 1981).
- Philpott, D., *'Revolutions in Sovereignty'*, (Princeton 2001).
- Rogan, E., *'The Arabs: A history'*, (Londen 2009)
- Russell, H., *'The just war in the Middle Ages'*, (Cambridge 1977).
- Smit, W., *'Terrorisme en de rechtvaardige oorlog'*, (Antwerpen 2007).
- Sollenberg, M. en Wallenstein, P., *'Armed conflict 1989-2000'*, report no. 60, in: M. Sollenberg ed, *'States in armed conflict 2000'*, (Uppsala 2001).
- St. John, R.B., *'Libya: from colony to independence'*, (Oxford 2008) 245.
- Surratt, R. ed., *The Middle East*, (Washington 2000).
- Swatek-Evenstein, M., *'Reconstructing humanity as responsibility? The 'turn to history' in international law and the Responsibility to Protect'* in J. Hoffmann en A. Nollkaemper ed., *'Responsibility to Protect, From principle to practice'*, (Amsterdam 2012).
- Vandewalle, D., *'A history of modern Libya'*, (New York, 2012) xx.
- Walzer, M., *'Arguing about war'*, (New Haven 2004).
- Walzer, M., *'Just and unjust wars'*, (New York 1977).
- Wheeler, N.J., *'Saving strangers, humanitarian intervention in international society'*, (Oxford 2000).
- Zakaria, F., *'The future of freedom: Illiberal democracy at home and abroad'*, (New York 2004).

5.2 Artikelen

- Almeida, M.J. de., *'Pluralists, Solidarists and the issues of diversity, justice and humanitarianism in world politics'*, *International Journal of Human Rights* 7 (2003).
- Alvarez, J.E., *'Notes from the president: The schizophrenias of R2P'*, *Newsletter of the American Society of International Law* 23 (2007).
- Bar, S., *'Bashar's Syria: the regime and its strategic worldview'*, *Comparative strategy*, 25 (2007).

- Bellamy, A.J., 'Humanitarian responsibilities and interventionist claims in international society', Review of International Studies 29 (2003).
- Bellamy, A.J., 'Power, rules and argument: New approaches to humanitarian interventions', Australian Journal of International Affairs 57 (2003).
- Bellamy, A.J., 'Libya and the Responsibility to Protect: The exception and the norm', Ethics and International Affairs, 25 (2011).
- Boer, Th.A., 'De rechtvaardige oorlog; zoeken naar de zin van een eeuwenoud concept', Nederlands Theologisch Tijdschrift, 67 (2003).
- Byman, D., 'Regime change in the Middle East: Problems and prospects', Political Science Quarterly, 127 (2012).
- Chandler, D., 'Unravelling the Paradox of 'The Responsibility to Protect'', Irish Studies in International Affairs, 20 (2009).
- Dagi, I., 'Human Rights, Foreign Policy and the Question of Intervention', Perceptions, 6 (2001).
- Etzioni, A., 'Sovereignty as responsibility', Orbit, 50, 1 (2006).
- Evans, G., en Sahnoun, M. 'The responsibility to protect', Foreign Affairs, 81 (2002).
- Greaves, W., 'The intervention imperative: Contradictions between liberalism, democracy and humanitarian intervention', Innovations: A journal of politics 8 (2008).
- Homan, K., 'Soevereiniteit gaat nog steeds boven humaniteit', (2008) gezien via: <http://www.clingendael.nl/cscp/publications/?id=7057>.
- Homan, K., 'Mondiale politieke en strategische ontwikkelingen na de Koude Oorlog', Civis Mundi Jaarboek, (2007).
- Little, D., 'Cold war and covert action: the United States and Syria 1945-1958', The Middle East Journal, 44 (1990).
- Luck, E.C., 'The United Nations and the Responsibility to Protect', The Stanley Foundation (2008). Gezien via: <http://www.stanleyfoundation.org/resources.cfm?id=345>.
- Menon, R. 'Breaking the state', National Interest, (2011).
- Murphy, D., 'Can Libya's people stay protected if Qaddafi stays?', Christian Science Monitor, (29 maart 2011) 1.

- Nabulsi, K., 'An ideology of war, not peace: Jus in bello and the Grotion tradition of war', Journal of political ideologies 4 (1999).
- Newman, M., 'Revisiting the Responsibility to Protect', The Political Quarterly, 80 (2009).
- Torrent, M., 'Common grounds? Strategic partnerships for governance in the Commonwealth of Nations and the Organisation Internationale de la Francophonie', Round Table, 100 (2011).
- K. Volker, 'West's goals must be Qaddafi's removal', Christian Science Monitor, (22 maart 2011).
- Stacher, J., 'Reinterpreting authoritarian power: Syria's hereditary succession', Middle East Journal 65 (2011).
- Zakaria, F., 'Why are we in Libya?', Time, 177 (2011).

5.3 **Rapporten**

Inleiding:

- 'The situation in Libya'.
Resolution 1973: S/RES/1973, (17 maart 2011).
- 'Middle East situation – Syria'.
Draft resolution S/2012/77, (2 februari 2012).
- United Nations Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A more secure world: Our shared responsibility (Executive summary)*, (New York, 2004).
- Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Nederland en de Responsibility to Protect: de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wrede daden*, (Den Haag, 2010).

Hoofdstuk 2: Een eeuwenoud concept in een nieuw jasje

- 'An agenda for peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping'.
A/47/277-S/24111, (17 juni 1992).
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect: Report on the Commission on Intervention and State Sovereignty*, (Ottawa 2001).

- 'Security Council Summit Statement Concerning the Council's Responsibility in the Maintenance of International Peace and Security'.
UN Doc S/23500, (New York, 1992).
- Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Humanitaire interventie*, (Den Haag, 2000).
- Charter of the UN, via: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml>.
- 'Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations'.
Resolutie A/RES/43/131, (8 december 1988).
- 'Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the UN'.
Resolutie A/RES/46/182, (19 december 1991).
- 'Vienna Declaration and Programme of Action'.
Resolutie A/CONF.157 /23, (12 juli 1993).

Hoofdstuk 3: Casastudy Libië

- 'UN Security Council Press Statement on Libya'.
SC/10180 ,(22 februari 2011).
- 'In swift, decisive action Security Council imposes tough measures on Libyan regime, adopting Resolution 1970 in wake of crackdown of protesters'.
SC/10187/Rev.1, (26 februari 2011).
- 'General Assembly suspends Libya from the Human Rights Council'.
GA/11050, (1 maart 2011).
- 'Security Council approves 'no-fly zone' above Libya, authorizing 'all necessary measures' to protect civilians, by vote of 10 in favour with 5 abstentions'.
SC/10200, (17 maart 2011).
- 'Libya – Amnesty International Report 2010'.
- 'Libya: Rights at risk', *Human Rights Watch*, (2 september 2008).

Hoofdstuk 4: Casestudy Syrië

- 'The situation in the Middle East'.
S/RES/242 (22 november 1967).
- 'General debate statements on referencing the Responsibility to Protect'.
(26 september 2011).

- 'Security Council Fails to Adopt Draft Resolution on Syria That Would Have Threatened Sanctions, Due to Negative Votes of China, Russian Federation'. SC/10714, (19 juli 2002).
- 'Implementing the Responsibility to Protect, Report of the Secretary-General'. A/63/677, (12 januari 2009).

5.4 Kranten- en nieuwsartikelen

Inleiding:

- Jong, L. de, 'Precies een jaar geleden begon de Arabische Lente', *De Volkskrant*, 17 december 2011, gezien via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2668/Buitenland/article/detail/3081325/2011/12/17/Precies-een-jaar-geleden-begon-de-Arabische-Lente.dhtml> (5 september 2012).
- Boon, L., 'Het jaar van de Arabische Lente, deel vijf: Libië', *NRC Handelsblad*, 30 december 2011, gezien via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/12/30/het-jaar-van-de-arabische-lente-deel-vijf-libie/> (5 september 2012).
- 'Opkomst in Libië rond 60 procent', *NOS*, (8 juli 2012), gezien via: <http://nos.nl/artikel/392649-opkomst-in-libie-rond-60-procent.html> (5 september 2012).
- Borger, J., 'ICC lawyer: Saif al-Islam will not get a fair trial in Libya', *The Guardian*, (6 juli 2012), gezien via: <http://www.guardian.co.uk/law/2012/jul/06/icc-lawyer-gaddafi-trial-libya> (18 maart 2013).
- Black, I., 'Abdullah al-Senussi: a trial of strength between the ICC and Tripoli', *The Guardian*, (5 september 2012), gezien via: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/sep/05/abdullah-senussi-trial-icc-tripoli> (18 maart 2013).
- Chivers, C.J., 'In Syrian clash over 'Death Highway', a bitterly personal war', *The New York Times*, (14 maart 2013), gezien via: http://www.nytimes.com/2013/03/15/world/middleeast/in-battle-for-highway-in-north-syrias-civil-war-writ-small.html?_r=0 (18 maart 2013).
- 'Syrische oppositie verdeeld tijdens overleg Cairo', *De Volkskrant*, (4 juli 2012), via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/3281399/2012/07/04/Syrische-oppositie-verdeeld-tijdens-overleg-Cairo.dhtml> (5 september 2012).
- 'Arabische Liga schorst Syrië en stelt sancties tegen regime in', *NRC Handelsblad*, (12 november 2011), via: [arabische-liga-schorst-syrie-en-stelt-sancties-tegen-regime-in](http://www.nrc.nl/nieuws/2011/11/12/arabische-liga-schorst-syrie-en-stelt-sancties-tegen-regime-in) (5 september 2012).

Hoofdstuk 1: Een eeuwenoud concept in een nieuw jasje

- Neefs, E., 'Zonder mandaat van de VN is interventie in Libië voor Westen hachelijke kwestie', *De Standaard*, (16 maart 2011), via: <http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=MV37JEPB> (1 november 2012).
- Martin, M. en Bradley, T., 'US Military: Stretched too thin?', *ABC Nightline*, (7 juli 2000), gezien via: <http://abcnews.go.com/Nightline/story?id=128382&page=1> (8 november 2012).

Hoofdstuk 2: Casestudy Libië

- IJzendoorn, P. van, 'Blair en Charles prezen Kadhafi in brieven', *De Volkskrant*, (26 oktober 2011), gezien via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/2990403/2011/10/26/Blair-en-Charles-prezen-Kadhafi-in-brieven.dhtml> (7 december 2012).
- 'Day of rage kicks off in Libya', *Al Jazeera*, (17 februari 2011), gezien via: <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/2011121755057219793.html> (7 december 2012).
- 'Governments should demand an end to unlawful killings', *Human Rights Watch*, (20 februari 2011), gezien via: <http://www.hrw.org/news/2011/02/20/libya-governments-should-demand-end-unlawful-killings> (7 december 2012).
- 'Libya protests spread and intensify', *Al Jazeera*, (21 februari 2011), gezien via: <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/20111221133557377576.html> (7 december 2012).
- 'Libya protests: Defiant Gadhafi refuses to quit', *BBC*, (22 februari 2011), gezien via: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-12544624> (12 december 2012).
- 'Fresh violence rages in Libya', *Al Jazeera*, (22 februari 2011), gezien via: <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/2011122261251456133.html> (12 december 2012).
- Harm. F., 'Vijf vragen over de no-flyzone', *NOS*, (8 maart 2011), gezien via: <http://nos.nl/artikel/224138-vijf-vragen-over-de-noflyzone.html> (12 december 2012).
- 'Everything will be over in 48 hours: Gadhafi's son', *Al Arabiya*, (16 maart 2011), gezien via: <http://www.alarabiya.net/articles/2011/03/16/141846.html> (12 december 2012).
- 'Gadhafi tells Benghazi his army is coming tonight', *Al Arabiya*, (17 maart 2011), gezien via: <http://www.alarabiya.net/articles/2011/03/17/141999.html> (12 december 2012).

- Salama, V., 'Libya's military spending below Sweden's leaves Qaddafi authority deficit,' *Bloomberg*, (2 maart 2011), gezien via: <http://www.bloomberg.com/news/2011-03-01/qaddafi-military-spending-below-sweden-s-leaves-authority-gap.html> (18 maart 2013).
- Haakman, D., 'Amerikaanse en Britse raketten op Libië – operatie Odyssey Dawn', *NRC Handelsblad*, (19 maart 2011), gezien via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/03/19/eerste-amerikaanse-raketaanval-op-libie/> (12 december 2012).
- Tisdall, S., 'Gaddhafi figures prominently on the roadmap for peace', *The Guardian*, (11 april 2011), gezien via: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/apr/11/gaddafi-libya-roadmap-peace> (14 december 2012).
- 'Gaddhafi said to accept 'truce road map'', *Al Jazeera*, (10 april 2011), gezien via: <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/04/20114104722371655.html> (14 december 2012).
- 'NATO: investigate civilian deaths in Libya', *Human Rights Watch*, (14 mei 2011), gezien via: <http://www.hrw.org/news/2012/05/14/nato-investigate-civilian-deaths-libya> (14 december 2012).
- 'NATO hits back at Libya's civilian deaths report', *BBC News* (14 mei 2011), gezien via: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-18062012> (19 maart 2013).
- 'Libya: halt exhumations of mass graves', *Human Rights Watch*, (22 september 2011), gezien via: <http://www.hrw.org/news/2011/09/22/libya-halt-exhumations-mass-graves> (14 december 2012).
- Dool, P. van den, 'Slag om Tripoli gaat door – nacht vol met explosief en schotenwisselingen', *NRC Handelsblad*, (21 augustus 2011), gezien via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/08/21/slag-om-tripoli-gaat-door-nacht-vol-explosies-en-schotenwisselingen/> (15 december 2012).
- 'Hoe konden de rebellen Tripoli zo snel veroveren?', *De Volkskrant*, (22 augustus 2011), gezien via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/5444/De-opstand-in-Libie/article/detail/2858445/2011/08/22/Hoe-konden-de-rebellen-Tripoli-zo-snel-veroveren.dhtml> (15 december 2012).
- 'De slag om Tripoli: einde Kadhafi lijkt nabij', *NOS*, (22 augustus 2011), gezien via: <http://nos.nl/op3/artikel/266027-de-slag-om-tripoli-einde-kadhafi-lijkt-nabij.html> (15 december 2012).
- Seegers, J., 'Libië verlost van sancties', *VN luidt noodklok humanitaire situatie*, *NRC Handelsblad*, (2 september 2011), gezien via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/09/02/libie-verlost-van-sancties-vn-luidt-noodklok-humanitaire-situatie/> (15 december 2012).

- 'Kadhafi gedood door kogel in hoofd', *NOS*, (20 oktober 2011), gezien via: <http://nos.nl/artikel/305732-kadhafi-gedood-door-kogel-in-hoofd.html> (15 december 2012).
- Kester, S., 'Kadhafi: de leider, de paria, de excentriekeling', *De Volkskrant*, (20 oktober 2011), gezien via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/2978960/2011/10/20/Kadhafi-de-leider-de-paria-de-excentriekeling.dhtml> (19 december 2012).
- Obama, B., Cameron, D. en Sarkozy, N., 'Libya's pathway to peace', *The New York Times*, (14 april 2011), gezien via: http://www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html?_r=0 (20 december 2012).
- 'France defends arms arm lift to Libyan rebels', *Reuters*, (29 juni 2011), gezien via: <http://www.reuters.com/article/2011/06/29/us-libya-idUSTRE7270JP20110629> (20 december 2012).
- Schmitt, E. en Myers, S.L., 'Surveillance and coordination with NATO aided rebels', *The New York Times*, (21 augustus 2011), gezien via: <http://www.nytimes.com/2011/08/22/world/africa/22nato.html> (20 december 2012).
- 'Qatar admits it had boots on the ground in Libya', *Al Arabiya*, (26 oktober 2011), gezien via: <http://www.alarabiya.net/articles/2011/10/26/173833.html> (20 december 2012).
- Cowell, A. en Erlanger, S., 'France becomes first country to recognize Libyan rebels', *The New York Times*, (10 maart 2011), gezien via: <http://www.nytimes.com/2011/03/11/world/europe/11france.html> (20 december 2012).
- Thakur, R., 'Has R2P worked in Libya?', *The Canberra Times*, (18 september 2011), gezien via: <http://www.canberratimes.com.au/opinion/editorial/has-r2p-worked-in-libya-20110918-1wqqb.html> (5 maart 2013).
- Stephan, C., 'Libya asks: where are the binmen and police now its people are free?', *The Guardian*, (15 februari 2013), gezien via: <http://www.guardian.co.uk/world/2013/feb/15/libya-bin-police-people-free> (5 maart 2013).

Hoofdstuk 3: Casestudy Syrië

- 'VN: Gruwelen Syrië ongekend', *NOS*, (30 januari 2013), gezien via: <http://nos.nl/artikel/468073-vn-gruwelen-syrie-ongekend.html> (30 januari 2013).
- Roelants, C., 'De roep om in te grijpen is verstomd', *NRC Next*, (15 januari 2012), NRC Next via lexisNexis (16 januari 2012).

- Ramberg, B., 'Applying the Responsibility to Protect to Syria', *Yale Global*, (5 maart 2012), gezien via: <http://yaleglobal.yale.edu/content/applying-responsibility-protect-syria> (16 januari 2013).
- Welsh, J., 'What a difference a year makes', *Open Canada*, (5 februari 2012), gezien via: <http://opencanada.org/features/syria-un/> (16 januari 2013).
- Danin, R.M., 'Remembering Hafiz al-Assad', *Council of Foreign Relations*, (11 november 2011), gezien via: <http://blogs.cfr.org/danin/2011/11/11/remembering-Hafiz-al-assad/> (30 januari 2013).
- Mudallali, A., 'Why Lebanon's Taif Accord is no roadmap for Syria', *Al Monitor*, (13 september 2012), gezien via: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2012/al-monitor/syrian-taef.html> (19 februari 2013).
- Doerry, M., Hoyng, H. en Koelbl, S., 'Spiegel Interview with Syrian president Assad: "Poverty as a greater concern for most than a democratic constitution"', *Der Spiegel*, (29 augustus 2005), gezien via: <http://www.spiegel.de/international/spiegel/spiegel-interview-with-syrian-president-assad-poverty-is-a-greater-concern-for-most-than-a-democratic-constitution-a-372131-2.html> (21 februari 2013).
- Dool, P. van den, 'Het jaar van de Arabische Lente: Syrië', *NRC Handelsblad*, (31 december 2011), gezien via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/12/31/het-jaar-van-de-arabische-lente-deel-zes-syrie/> (21 februari 2013).
- 'Syria – Uprising and civil war', *The New York Times*, (update 21 februari 2013), gezien via: <http://topics.nytimes.com/top/news/international/countriesandterritories/syria/index.html> (22 februari 2013).
- Kampen, A. van, 'Nederlandse Patriotraketten zijn op weg naar Turkije', *NRC Handelsblad*, (7 januari 2013), gezien via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/01/07/nederlandse-patriots-zijn-op-weg-naar-turkije/> (25 februari 2013).
- 'Arab mission warns Syria as opposition unites', *Al Jazeera*, (1 januari 2012), gezien via: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/12/20111231132118760926.html> (22 februari 2013).
- 'The Syria National Initiative plan', *Carnegie Middle East Center*, (1 november 2012), gezien via: <http://carnegie-mec.org/publications/?fa=49872> (25 februari 2012).
- 'Guide to the Syrian opposition', *BBC*, (12 november 2012), gezien via: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15798218> (25 februari 2012).

- Khazan, O., 'Who's fighting whom in Syria', *The Washington Post*, (18 oktober 2012), gezien via: <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2012/10/18/whos-fighting-who-in-syria/> (25 februari 2013).
- Sly, L., 'Tensions among Alawites pose new challenge for Assad', *The Washington Post*, (18 oktober 2012), gezien via: http://www.washingtonpost.com/world/middle_east/tensions-among-alawites-pose-new-challenge-for-assad/2012/10/17/e5e51af6-1881-11e2-a346-f24efc680b8d_story.html (25 februari 2013).
- 'Soennieten en sjiieten', *De Standaard*, (14 maart 2012), gezien via: <http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=B53NE2SR> (25 februari 2013).
- Zavis, A., 'Syria Christians fear life after Assad', *The Los Angeles Times*, (7 maart 2012), gezien via: <http://articles.latimes.com/2012/mar/07/world/la-fg-syria-christians-20120307> (25 februari 2013).
- Neurink, J., 'Vrijheid verdeelt Syrische Koerden', *Trouw*, (24 september 2012), gezien via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4496/Buitenland/article/detail/3321328/2012/09/24/Vrijheid-verdeelt-Syrische-Koerden.dhtml> (25 februari 2013).
- Abrahamyan, G., 'Exit plan: Armenians of Syria may need escape if Assad regime collapses', *Armenia Now*, (13 februari 2012), gezien via: http://armenianow.com/social/human_rights/35541/armenia_syria_community_civil_strife_assad (25 februari 2013).
- 'China and Russia veto UN sanctions on Syria', *Al Jazeera*, (5 oktober 2011), gezien via: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/10/2011104223132792190.html> (26 februari 2013).
- 'Death toll from Syrian violence tops 2900, UN human rights office says', *United Nations News*, (6 oktober 2011), gezien via: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39955> (26 februari 2013).
- 'Foreign Ministry Spokesperson Hong Lei's Regular Press Conference', (28 september 2011), gezien via: <http://manchester.china-consulate.org/eng/zt/fyrth/t864664.htm> (26 februari 2013).
- 'Assad zegt in te stemmen met VN-plan', *Trouw*, (28 maart 2012), gezien via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4496/Buitenland/article/detail/3232003/2012/03/28/Assad-zegt-in-te-stemmen-met-VN-plan.dhtml> (26 februari 2013).
- 'Kofi Annan stopt als VN gezant in Syrië', *RTL Nieuws*, (2 augustus 2012), gezien via: http://www.rtl.nl/components/actueel/rtlnieuws/2012/08_augustus/02/buitenland/kofi-annan-stopt-als-vn-gezant-syrie.xml (26 februari 2013).

- Mohammed, A., 'Algerian Brahimi seen as replacing Annan as Syria envoy', *Reuters*, (9 augustus 2012), gezien via: <http://www.reuters.com/article/2012/08/09/us-syria-envoy-brahimi-idUSBRE8781FQ20120809> (26 februari 2013).
- Doucet, L., 'Brahimi rues 'lost opportunity' to end Syria crisis', *BBC*, (9 januari 2013), gezien via: <http://www.bbc.co.uk/news/world-20959332> (27 februari 2013).
- Borger, J., 'Syrian opposition drops boycott of talks with John Kerry and Wiliam Hague', *The Guardian*, (25 februari 2013), gezien via: <http://www.guardian.co.uk/world/2013/feb/25/syria-opposition-john-kerry-talks> (27 februari 2013).
- Labott, E., 'US weighing nonlethal aid for the Syrian opposition', *CNN*, (27 februari 2013), gezien via: <http://edition.cnn.com/2013/02/26/us/us-syria-military/index.html> (27 februari 2013).
- 'Frequently asked questions on EU restrictive measures against the Syrian regime', *European Union External Action*, (13 september 2011), gezien via: http://eeas.europa.eu/syria/docs/faq_en.pdf (27 februari).
- Dool, P. van den, 'Syrië wil uitkomst top Arabische Liga bij voorbaat niet accepteren', *NRC Handelsblad*, (28 maart 2012), gezien via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/03/28/syrie-wil-uitkomst-top-arabische-liga-bij-voorbaat-niet-accepteren/> (27 februari 2013).
- 'Arabische Liga wil internationale vredesmissie in Syrië', *De Volkskrant*, (12 februari 2012), gezien via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2668/Buitenland/article/detail/3174765/2012/02/12/Arabische-Liga-wil-internationale-vredesmissie-in-Syrie.dhtml> (27 februari 2013).
- 'Syrië wil uitkomst top Arabische Liga bij voorbaat niet accepteren', *NRC Handelsblad*, (28 maart 2012), gezien via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/03/28/syrie-wil-uitkomst-top-arabische-liga-bij-voorbaat-niet-accepteren/> (27 februari 2013).
- 'Ik zal Libië huis na huis schoonvegen', *De Standaard*, (23 februari 2011), gezien via: <http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=HP36MP8C> (28 februari 2013).
- 'US says Iran steps up Syria support', *Al Jazeera*, (1 februari 2013), gezien via: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/02/2013216317640358.html> (28 februari 2013).
- Yan, H., 'Why China, Russia won't condemn Syrian regime', *CNN*, (5 februari 2011), gezien via: http://articles.cnn.com/2012-02-05/middleeast/world_meast_syria-china-russia-relations_1_syrian-president-bashar-al-assad-syrian-government-syrian-regime?_s=PM:MIDDLEEAST (28 februari 2013).

- Bellamy, A. en Dunne, T., 'Syria: R2P in trial', *The Interpreter*, (5 juni 2012), gezien via: <http://www.lowyinterpreter.org/post/2012/06/05/Syria-R2P-on-trial.aspx> (28 februari 2013).
- Vucotic, J., 'Assad is facing assassination no matter what happens – Noam Chomsky', *The Voice of Russia*, (11 december 2012), gezien via: http://english.ruvr.ru/2012_12_11/Assad-is-facing-assassination-no-matter-what-happens-Noam-Chomsky/ (28 februari 2013).
- Black, I., 'US pledges expanded support for Syrian rebels but no military aid', *The Guardian*, (28 februari 2013), gezien via: <http://www.guardian.co.uk/world/2013/feb/28/us-support-syrian-rebels-military> (1 maart 2013).
- 'Miljoen vluchtelingen uit Syrië', *NOS*, (6 maart 2013), gezien via: <http://nos.nl/artikel/481422-miljoen-vluchtelingen-uit-syrie.html> (6 maart 2013).
- Cumming-Bruce, N., 'U.N. Rights Officials urge Syria war crimes charges', *The New York Times*, (18 februari 2013), gezien via: <http://www.nytimes.com/2013/02/19/world/middleeast/un-rights-panel-says-violence-in-syria-is-mounting.html?pagewanted=all&r=0> (19 maart 2013).
- 'Obama and Putin seek new Syria initiatives', *Al Jazeera*, (1 maart 2013), gezien via: <http://www.aljazeera.com/news/americas/2013/03/20133255615396525.html> (4 maart 2013).
- Nebehav, S., 'Time to refer Syrian war crimes to ICC: UN inquiry', *Reuters*, (18 februari 2013), gezien via: <http://www.reuters.com/article/2013/02/18/us-syria-crisis-warcrimes-idUSBRE91H06920130218> (4 maart 2013).
- Philips, A., 'Gareth Evans on Responsibility to Protect after Libya', (oktober 2012), gezien via: <http://www.chathamhouse.org/publications/twt/archive/view/186279> (4 maart 2013).

5.5 Overige

Inleiding

- '2013 UNHCR country operations profile – Syrian Arab Republic', gezien via: <http://www.unhcr.org/pages/49e486a76.html> (22 februari 2013).
- Chapter VII: Action with respect to threats to the peace, breaches of the peace and acts of aggression, gezien via: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml> (18 maart 2013).

Hoofdstuk 2: Een eeuwenoud concept in een nieuw jasje

- United Nations membership, 1945-present via:
<http://www.un.org/en/members/growth.shtml> (1 november 2012).
- N. Chomsky, 'Statement by Professor Noam Chomsky to the United Nations General Assembly Thematic Dialogue on the Responsibility to Protect', (New York 2009). Gezien via:
<http://www.un.org/ga/president/63/interactive/protect/noam.pdf>.

Hoofdstuk 3: Casestudy Libië

- Deng, F. en Luck, E.C., 'UN Press Release on the situation in Libya', (22 februari 2011), gezien via: <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/OSAPG,%20Special%20Advisers%20Statement%20on%20Libya,%2022%20February%202011.pdf> (12 december 2012).
- Office of the UN Special Adviser on the Prevention of Genocide (OSAPG), Analysis Framework, (19 oktober 2009).
- 'NATO and Libya', gezien via: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_71652.htm (14 december 2012).
- 'Libya's Constitution, Chapter II: Rights of the People, art. 11', (7 oktober 1951), gezien via: <http://www.libyanconstitutionalunion.net/constitution%20of%20libya.htm>
- 'Nationale Overgangsraad vertegenwoordigt Libische volk', (13 juli 2011), gezien via: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/07/13/voorlopige-nationale-overgangsraad-vertegenwoordigt-libische-volk.html> (20 december 2012).

Hoofdstuk 4: Casestudy Syrië

- Toespraak Whalid al Moualem tijdens de 66^e Algemene Vergadering op 26 september 2011 (duur 17.25 min), gezien via: <http://www.c-spanvideo.org/program/301768-3> (26 februari 2013).
- 'Latest news on Syria', European Union External Action, gezien via: http://eeas.europa.eu/syria/index_en.htm (27 februari 2013).
- '2013 UNHCR country operations profile – Syrian Arab Republic', gezien via: <http://www.unhcr.org/pages/49e486a76.html> (22 februari 2013).
- CIA: The world factbook, Libya, (19 februari 2013), gezien via: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ly.html> (28 februari 2013).

- 'UN/Syria sectarian violence', *UNIFEED*, (13 februari 2013), gezien via:
<http://www.unmultimedia.org/tv/unifeed/2012/02/un-syria-sectarian-violence/> (28 februari 2013).
- 'Syria: Global Centre for the Responsibility to Protect', (15 februari 2013), gezien via:
<http://www.globalr2p.org/regions/syria> (4 maart 2013).

6. Bijlage 1: Responsibility to Protect: ICISS

THE RESPONSIBILITY TO PROTECT: CORE PRINCIPLES

(1) Basic Principles

- A. State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself.
- B. Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect.

(2) Foundations

The foundations of the responsibility to protect, as a guiding principle for the international community of states, lie in:

- A. obligations inherent in the concept of sovereignty;
- B. the responsibility of the Security Council, under Article 24 of the UN Charter, for the maintenance of international peace and security;
- C. specific legal obligations under human rights and human protection declarations, covenants and treaties, international humanitarian law and national law;
- D. the developing practice of states, regional organizations and the Security Council itself.

(3) Elements

The responsibility to protect embraces three specific responsibilities:

- A. **The responsibility to prevent:** to address both the root causes and direct causes of internal conflict and other man-made crises putting populations at risk.
- B. **The responsibility to react:** to respond to situations of compelling human need with appropriate measures, which may include coercive measures like sanctions and international prosecution, and in extreme cases military intervention.
- C. **The responsibility to rebuild:** to provide, particularly after a military intervention, full assistance with recovery, reconstruction and reconciliation, addressing the causes of the harm the intervention was designed to halt or avert.

(4) Priorities

- A. **Prevention is the single most important dimension of the responsibility to protect:** prevention options should always be exhausted before intervention is contemplated, and more commitment and resources must be devoted to it.
- B. The exercise of the responsibility to both prevent and react should always involve less intrusive and coercive measures being considered before more coercive and intrusive ones are applied.

The Responsibility to Protect: Principles for Military Intervention

(1) The Just Cause Threshold

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

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

(2) The Precautionary Principles

A. **Right intention:** The primary purpose of the intervention, whatever other motives intervening states may have, must be to halt or avert human suffering. Right intention is better assured with multilateral operations, clearly supported by regional opinion and the victims concerned.

B. **Last resort:** Military intervention can only be justified when every non-military option for the prevention or peaceful resolution of the crisis has been explored, with reasonable grounds for believing lesser measures would not have succeeded.

C. **Proportional means:** The scale, duration and intensity of the planned military intervention should be the minimum necessary to secure the defined human protection objective.

D. **Reasonable prospects:** There must be a reasonable chance of success in halting or averting the suffering which has justified the intervention, with the consequences of action not likely to be worse than the consequences of inaction.

(3) Right Authority

A. There is no better or more appropriate body than the United Nations Security Council to authorize military intervention for human protection purposes. The task is not to find alternatives to the Security Council as a source of authority, but to make the Security Council work better than it has.

B. Security Council authorization should in all cases be sought prior to any military intervention action being carried out. Those calling for an intervention should formally request such authorization, or have the Council raise the matter on its own initiative, or have the Secretary-General raise it under Article 99 of the UN Charter.

C. The Security Council should deal promptly with any request for authority to intervene where there are allegations of large scale loss of human life or ethnic cleansing. It should in this context seek adequate verification of facts or conditions on the ground that might support a military intervention.

D. The Permanent Five members of the Security Council should agree not to apply their veto power, in matters where their vital state interests are not involved, to obstruct the passage of resolutions authorizing military intervention for human protection purposes for which there is otherwise majority support.

E. If the Security Council rejects a proposal or fails to deal with it in a reasonable time, alternative options are:

I. consideration of the matter by the General Assembly in Emergency Special Session under the "Uniting for Peace" procedure; and

II. action within area of jurisdiction by regional or sub-regional organizations under Chapter VIII of the Charter, subject to their seeking subsequent authorization from the Security Council.

F. The Security Council should take into account in all its deliberations that, if it fails to discharge its responsibility to protect in conscience-shocking situations crying out for action, concerned states may not rule out other means to meet the gravity and urgency of that situation – and that the stature and credibility of the United Nations may suffer thereby.

(4) Operational Principles

A. Clear objectives; clear and unambiguous mandate at all times; and resources to match.

B. Common military approach among involved partners; unity of command; clear and unequivocal communications and chain of command.

C. Acceptance of limitations, incrementalism and gradualism in the application of force, the objective being protection of a population, not defeat of a state.

D. Rules of engagement which fit the operational concept; are precise; reflect the principle of proportionality; and involve total adherence to international humanitarian law.

E. Acceptance that force protection cannot become the principal objective.

F. Maximum possible coordination with humanitarian organizations.

7. Bijlage 2: Responsibility to Protect: VN

**A/RES/60/1: UN World Summit Outcome Document
24 October 2005**

[...]

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

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

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

140. We fully support the mission of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide.

[...]

8. Bijlage 3: Resolutie 1970

26 February 2011



Security Council
SC/10187/Rev.1**

Department of Public Information • News and Media Division • New York

Security Council
6491st Meeting* (PM)

In Swift, Decisive Action, Security Council Imposes Tough Measures on Libyan

Regime, Adopting Resolution 1970 in Wake of Crackdown on Protesters

Situation Referred to International Criminal Court; Secretary-General Expresses Hope Message ‘Heard and Heeded’ in Libya

Deploing what it called “the gross and systematic violation of human rights” in strife-torn Libya, the Security Council this evening demanded an end to the violence and decided to refer the situation to the International Criminal Court while imposing an arms embargo on the country and a travel ban and assets freeze on the family of Muammar Al-Qadhafi and certain Government officials.

Unanimously adopting resolution 1970 (2011) under Article 41 of the Charter’s Chapter VII, the Council authorized all Member States to seize and dispose of military-related materiel banned by the text. It called on all Member States to facilitate and support the return of humanitarian agencies and make available humanitarian and related assistance in Libya and expressed its readiness to consider taking additional appropriate measures as necessary to achieve that.

Through the text, the Council also decided to establish a new committee to monitor sanctions, to liaison with Member States on compliance and to respond to violations and to designate the individuals subject to the targeted measures. Individuals and entities immediately subjected to the targeted sanctions were listed in an Annex to the resolution.

Regarding its referral of the situation in Libya since 15 February 2011 to the Prosecutor of the International Criminal Court, the Council recognized that States not party to the Rome Statute that established the Court had no obligations to it, but urged all States and concerned organizations to cooperate fully with the Court’s Prosecutor.

The Council affirmed it would keep the actions of the Libyan authorities under continuous review and would be prepared to strengthen, modify, suspend or lift the prescribed measures in light of compliance or non-compliance with the resolution.

Following the adoption of the text, Secretary-General Ban Ki-moon welcomed the Council’s “decisive” action. “While it cannot, by itself, end the violence and the repression, it is a vital step — a clear expression of the will of a united community of nations,” he said.

He expressed hope that the message that “gross violations of basic human rights will not be tolerated and that those responsible for grave crimes will be held accountable” would be “heard and heeded” by the Libyan regime and that it would bring hope and relief to those still at risk. He looked for similar action from the General Assembly and the international community as a whole, and warned that even bolder steps might be necessary.

In their explanations of vote, Council members welcomed the unanimity of the action and expressed solidarity with the people of Libya, hoping that their “swift and decisive” intervention would help bring them relief. Many expressed hope that the resolution was a strong step in affirming the responsibility of States to protect their people as well as the legitimate role of the Council to step in when they failed to meet that responsibility.

With the referral of the situation to the International Criminal Court, France’s representative hoped the vote would open a new era in commitment to the protection of populations. Further to that goal, Brazil’s representative expressed strong reservations to the provision in the resolution allowing for exemptions from jurisdiction of nationals from non-States parties, saying those were not helpful to advance the cause of justice and accountability.

Noting that five Council members were not parties to the Rome Statute that set up the International Criminal Court, including India, that country’s representative said he would have preferred a “calibrated approach” to the issue. However, he was convinced that the referral would help to bring about the end of violence and he heeded the call of the Secretary-General on the issue, while stressing the importance of the provisions in the resolution regarding non-States parties to the Statute.

Some speakers, such as the representatives of Lebanon and the Russian Federation, stressed the importance of affirming the sovereignty and territorial integrity of Libya. The Chinese representative said he had supported the resolution taking into account the special circumstances in Libya.

Speaking last, Libya’s representative said that the Council’s action represented moral support for his people and was a signal that an end must be put to the fascist regime in Tripoli. He launched an appeal to all the officers of the Libyan armed forces to support their own people, and welcomed the referral to the International Criminal Court, as well as the decision not to impose sanctions on those who might abandon Mr. Al-Qadhafi in the end.

Also speaking this evening were the representatives of the United Kingdom, South Africa, Nigeria, United States, Colombia, Portugal, Germany, and Bosnia and Herzegovina and Gabon.

The meeting was opened at 8:10 p.m. and closed at 8:55 p.m.

[...]

17 March 2011



**Security Council
SC/10200**

Department of Public Information • News and Media Division • New York

Security Council
6498th Meeting (Night)

Security Council Approves ‘No-Fly Zone’ over Libya, Authorizing ‘All Necessary Measures’ to Protect Civilians, by Vote of 10 in Favour with 5 Abstentions

Demanding an immediate ceasefire in Libya, including an end to the current attacks against civilians, which it said might constitute “crimes against humanity”, the Security Council this evening imposed a ban on all flights in the country’s airspace — a no-fly zone — and tightened sanctions on the Qadhafi regime and its supporters.

Adopting resolution 1973 (2011) by a vote of 10 in favour to none against, with 5 abstentions (Brazil, China, Germany, India, Russian Federation), the Council authorized Member States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, to take all necessary measures to protect civilians under threat of attack in the country, including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory — requesting them to immediately inform the Secretary-General of such measures.

Recognizing the important role of the League of Arab States in the maintenance of international peace and security in the region, and bearing in mind the United Nations Charter’s Chapter VIII, the Council asked the League’s member States to cooperate with other Member States in implementing the no-fly zone.

The Council stressed the need to intensify efforts to find a solution to the crisis that responded to the legitimate demands of the Libyan people, noting actions being taken on the diplomatic front in that regard. It further demanded that Libyan authorities comply with their obligations under international law and take all measures to protect civilians and meet their basic needs and to ensure the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance.

In that connection, the Council specified that the flight ban would not apply to flights that had as their sole purpose humanitarian aid, the evacuation of foreign nationals, enforcing the ban or other purposes “deemed necessary for the benefit of the Libyan people”.

It further decided that all States should deny permission to any Libyan commercial aircraft to land in or take off from their territory unless a particular flight had been approved in advance by the committee that was established to monitor sanctions imposed by resolution 1970 (2011).

In tightening the asset freeze and arms embargo established by that resolution, the Council this evening further detailed conditions for inspections of transport suspected to be violating the embargo, requesting States enforcing the embargo to coordinate closely with each other and the Secretary-General on the measures they were taking towards implementation.

It requested the Secretary-General to create an eight-member panel of experts to assist the Security Council committee in monitoring the sanctions.

Introducing the resolution, the Foreign Minister of France, Alain Juppé, said “the situation on the ground is more alarming than ever, marked by the violent re-conquest of cities that have been released”. The Security Council could not stand by and “let the warmongers flout international legality”. The world was experiencing “a wave of great revolutions that would change the course of history”, but the will of the Libyan people had been “trampled under the feet of the Qadhafi regime”. Earlier Council measures had been ignored and violence against Libyan civilians had redoubled.

He said that the urgent need to protect the civilian population had led to the elaboration of the current resolution, which authorized the Arab League and those Member States wishing to do so to take all measures to protect areas that were being threatened by the Qadhafi regime. “We have very little time left — perhaps only a matter of hours,” he said, adding that each hour and day that passed “increased the weight” on the international community’s shoulders.

Speaking after the vote, representatives who had supported the text agreed that the strong action was made necessary because the Qadhafi regime had not heeded the first actions of the Council and was on the verge of even greater violence against civilians as it closed in on areas previously dominated by opposition in the east of the country. They stressed that the objective was solely to protect civilians from further harm.

Lebanon’s speaker stressed that the text would not result in the occupation of “one inch” of Libyan territory by foreign forces. The representative of the United Kingdom pledged that partners in the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the Arab League were now ready to act to support the text.

The representative of the United States said that today, the Council had responded to the Libyan peoples’ cry for help. The Council’s purpose was clear: to protect Libyan civilians. The Security Council had authorized the use of force, including enforcement of a no-fly zone, to protect civilians and civilian areas targeted by Colonel Muammar Al-Qadhafi, his allied forces and mercenaries.

The representatives of China and the Russian Federation, explaining their abstentions, prioritized peaceful means of resolving the conflict and said that many questions had not been answered in regard to provisions of the resolution, including, as the Russian representative put it, how and by whom the measures would be enforced and what the limits of the engagement would be. He said the resolution included a sorely needed ceasefire, which he had called for earlier. China had not blocked the action with a negative vote in consideration of the wishes of the Arab League and the African Union, its representative said.

The delegations of India, Germany and Brazil, having also abstained, equally stressed the need for peaceful resolution of the conflict and warned against unintended consequences of armed intervention.

Statements were also made made by the representatives of Bosnia and Herzegovina, Colombia, Portugal, Nigeria and South Africa.

The meeting was opened at 6:25 p.m. and closed at 7:20 p.m.

[...]