

DE AMBITIES VAN BRAZILIË IN EEN VERANDERENDE WERELD?

Kim Schaap, 3728382

Masterscriptie

Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief

Universiteit Utrecht

Scriptiebegeleider: Dr. P.A.M. Malcontent

2 april 2015

De toevoeging van
Responsibility while
Protecting aan het
Responsibility to
Protect-debat

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Inleiding	5
Hoofdstuk 1: Responsibility to Protect.....	14
1.1: R2P in een notendop	14
1.2: De achtergrond van R2P.....	15
1.3: R2P aan de hand van mijlpijlen	16
1.3.1: ICISS-rapport.....	16
1.3.2: VN-Wereldconferentie 2005	19
1.3.3: 2009 rapport ‘Implementing the Responsibility to Protect’	21
1.3.4: R2P en Libië	23
1.4: Uitdagingen voor R2P.....	25
1.4.1.: Conceptuele uitdagingen	25
1.4.2: Institutionele uitdagingen	28
1.4.3: Politieke uitdagingen.....	30
1.5: Conclusies.....	31
Hoofdstuk 2: Responsibility while Protecting	33
2.1: De introductie van Responsibility While Protecting	33
2.2: De inhoud van het concept	33
2.2.1 Het conceptdocument Responsibility while protecting.....	34
2.2.2. Analyse RWP-voorstel	37
2.3: Hoe het concept verder is opgepakt en ontvangen.....	43
2.3.1 Verenigde Naties informele discussie over RWP	43
2.3.2: Eerste ontvangst door de internationale gemeenschap	45
2.3.3: Rapport ‘Responsibility to Protect—Timely and Decisive Response’ en verder	46
2.3.4 Einde van de ontwikkeling van RWP?	48
2.4: De toegevoegde waarde van RWP.....	49
2.5: Conclusies.....	51
Hoofdstuk 3: De Braziliaanse context voor de introductie van Responsibility while Protecting	52
3.1: Brazilië: een opkomende macht in een veranderende wereld	52
3.1.1.: De machtspositie van Brazilië	52
3.1.2: De speerpunten van de buitenlandse politiek van Brazilië.....	55
3.2: Brazilië op het gebied van interventies en vredesoperaties.....	57
3.2.2 Brazilië en internationale vredesmissies.....	59
3.2.3 Brazilië gedurende humanitaire crisissen binnen de VN-Veiligheidsraad.....	62

3.3 Reacties van Brazilië op R2P	63
3.3.1: De aanloop naar het ICISS-rapport tot aan de Wereldconferentie 2005.....	64
3.3.2: De Wereldconferentie in 2005	65
3.3.3: De Algemene Vergadering van de VN in 2009 en verder.....	65
3.4: Conclusies.....	66
Conclusie	69
Geraadpleegde bronnen	73
Artikelen en boeken	73
Rapporten:.....	77
VN-documenten:	77
Statements:	79
Websites:.....	80

Inleiding

Het beschermen van mensenrechten is sinds de oprichting van de Verenigde Naties¹ in 1945 één van de hoofddoelen en functies van de organisatie. Het vervullen hiervan ging echter niet zonder slag of stoot en werd vanaf het begin bemoeilijkt door de wrijving tussen soevereiniteit en interventie.² Ondanks de totstandkoming van verschillende documenten, zoals bijvoorbeeld het VN-Handvest³ en de vierde Geneefse Conventie,⁴ is de retoriek van humanitarisme erg zwak gedurende de Koude Oorlog. De periode hierna is baanbrekend op het gebied van staatssoevereiniteit. In de jaren '90 vindt een geleidelijke verandering plaats in de interpretatie van de regels van het VN-Handvest en de verantwoordelijkheden van de VN. Dit uit zich met name in een verschuiving van de balans tussen rechten van individuele soevereine staten en mensenrechten. De VN-Veiligheidsraad steunt verschillende keren het gebruik van militair geweld met als hoofddoel het bijstaan en beschermen van bevolkingen gevangen in oorlogsgebieden. In het kader hiervan vinden verschillende humanitaire interventies plaats in Irak, Somalië, Haïti, Kosovo en Bosnië-Herzegovina. Deze interventies tonen een verschuiving ten opzichte van de traditionele opvatting van soevereiniteit, omdat militaire actie wordt ondernomen zonder instemming van de desbetreffende staat. Het belang van mensenrechten wordt dit decennium wereldwijd steeds meer erkend. Dit uit zich mede in de bereidheid om humanitaire noodsituaties binnen staatsgrenzen als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid te zien. Deze ontwikkelingen betekenen echter niet het einde van de wrijving tussen soevereiniteit en mensenrechten. Ook in de jaren '90 is deze nog volop aanwezig, zij het dat soevereiniteit niet meer automatisch voor mensenrechten gaat.⁵

¹ In de rest van deze scriptie zal Verenigde Naties afgekort worden tot VN.

² M. Brosig, 'Responsibility to Protect: The GIBSA Perspective', p. 1 in M. Brosig (ed.), 'The Responsibility to Protect - From Evasive to Reluctant Action? The Role of Global Middle Powers', *HSF, ISS, KAS & SAIIA*, 2012

³ Het VN-Handvest vormt de grondslag van de Verenigde Naties, het bepaalt de rechten en plichten van de lidstaten en legt de organen en procedures van de Verenigde Naties vast. In het VN-Handvest wordt ook verwijzing gemaakt naar de verplichting om respect voor mensenrechten te bevorderen en stimuleren. Zie <http://www.un.org/en/documents/charter/intro.shtml> (geraadpleegd op 23 maart 2015)

⁴ De vierde Geneefse Conventie betreft de bescherming van burgers gedurende oorlogstijd en werd gepubliceerd op 12 augustus 1949. Zie <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36d2.html> (geraadpleegd op 23 maart 2015)

⁵ K. Sampath Kumar, 'State Sovereignty to Sovereignty of Individuals: Evolution of R2P', *Strategic Analysis* 35(6) (2011), p.966-969

De introductie van het concept 'Responsibility to Protect' (R2P)⁶ door de Internationale Commissie inzake Interventie en Staatsoevereiniteit (ICISS) in 2001 wordt gezien als een belangrijke ontwikkeling in het debat over soevereiniteit en interventie.⁷ De oorsprong van R2P kan worden herleid tot de gebrekkige reactie van de internationale gemeenschap op grootschalige mensenrechtenschendingen in de jaren '90.⁸ Het rapport van ICISS⁹, dat verscheen in de nasleep van de Kosovocrisis, beschrijft R2P als volgt:

*'The idea that sovereign states have a responsibility to protect their own citizens from avoidable catastrophe from mass murder and rape, from starvation but that when they are unwilling or unable to do so, that responsibility must be borne by the broader community of states.'*¹⁰

Na de introductie van het concept in het ICISS-rapport wordt gedurende de VN-Wereldconferentie in 2005 unaniem ingestemd met het R2P-principe. Sinds de top is R2P een sleutelbegrip in het debat over de preventie van grootschalige mensenrechtenschendingen.¹¹ Vanaf het begin van de aanvaarding van R2P op de VN-top in 2005 zijn posities van landen ten opzichte van het concept alles behalve statisch. In 2009, tijdens de Algemene Vergadering van de VN, is niettemin meer dan tweederde van de 94 leden expliciet voorstander van R2P en lijkt de steun voor de norm steeds groter te worden.¹² Tot dan toe ontbreekt echter nog een goede testcase voor R2P. Het jaar 2011 brengt hier verandering in. R2P speelt een centrale rol bij de reactie van de internationale gemeenschap op mensenrechtenschendingen van de regering in Libië. Middenin de zogenaamde 'Arabische Lente' wordt duidelijk dat president Gaddafi de opstand van een

⁶ Responsibility to Protect wordt zowel afgekort tot R2P als RtoP. In dit onderzoek is gekozen om de afkorting R2P toe te passen.

⁷ C. Foley, 'Normative developments in the protection of civilians in armed conflicts', p.10 in 'Implementing the Responsibility to Protect; new directions for international peace and security?', *Iguarapé Institute* (2013)

⁸ W.W. Burke- White, 'Adoption of the Responsibility to Protect', p.19, in J. Genser en I. Cotler (eds.) 'The Responsibility to Protect, The Promise of Stopping Mass Atrocities in Our Time', *Oxford University Press* (2012)

⁹ The Responsibility to Protect, Rapport van de International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001), verkrijgbaar via <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (geraadpleegd op 16 september 2014). Vanaf nu ICISS-rapport

¹⁰ Ibidem, p. VIII

¹¹ A. S. Kolb, 'the Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RwP): Friends or Foes?', *Global Governance Institute Paper 6* (2012), p. 3

¹² J. Claes, 'Protecting Civilians from Mass Atrocities: Meeting the Challenge of R2P Rejectionism', *Global Responsibility to Protect 4* (2012), p. 73

deel van de bevolking in de stad Benghazi met geweld wil neerslaan.¹³ Nadat diverse maatregelen niet toereikend blijken neemt de Veiligheidsraad op 17 maart 2011 resolutie 1973¹⁴ aan. Deze resolutie autoriseert een 'Coalitie van welwilligen' alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om de burgerbevolking in Benghazi te beschermen. De aanname van de resolutie is een hoogtepunt voor R2P: het is de eerste keer dat de VN- Veiligheidsraad instemt met het gebruik van geweld tegen een functionerende staat en hierbij specifiek verwijzing maakt naar het concept. Hierdoor verandert R2P van een abstract idee naar een zichtbaar buitenlands-beleidsinstrument.¹⁵ De uitvoering van de resolutie, die de val van de regering tot gevolg heeft, krijgt echter veel kritiek.¹⁶ In de ogen van diverse staten, waaronder de BRICS-landen¹⁷, is het mandaat van resolutie 1973 te ver opgerekt door de NAVO.¹⁸ Nadat in maart 2011 ook onlusten in Syrië uitbreken blijkt de Veiligheidsraad niet in staat om consensus te bereiken over maatregelen om de bevolking te beschermen.¹⁹ Libië zit nog te vers in het geheugen van diverse leden van de Veiligheidsraad.

De uitvoering van resolutie 1973 heeft het debat rondom R2P verhit. In het verlengde hiervan introduceert Brazilië op 21 september 2011 tijdens de opening van de Algemene Vergadering van de VN het concept 'Responsibility while Protecting' (RwP). In november 2011 volgt het document *Responsibility while Protecting: elements for the development and promotion of a concept*.²⁰

¹³ O. Stuenkel en M. Tourinho, 'Regulating Intervention: Brazil and the Responsibility to Protect', *Conflict, Security and Development* (2014), p. 390-391

¹⁴ Resolutie 1973 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (17 maart 2011), zie [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011)) (geraadpleegd op 16 september 2014)

¹⁵ O. Stuenkel, 'The BRICS and the future of R2P: was Syria or Libya the Exception?', *Global Responsibility to Protect* 6 (2014), p. 16

¹⁶ R. Thakur, 'R2P after Libya and Syria: Engaging Emerging Powers', *The Washington Quarterly* 36(2) (2013), p.69

¹⁷ BRICS staat voor Brazilië, Rusland, India, China en Rusland en is ontstaan als een afkorting voor de vijf grote opkomende economieën

¹⁸ J. Pattison, 'The ethics of 'responsibility while protecting': Brazil, the responsibility to protect and guidelines for humanitarian intervention', *hrhw working paper 71*, (2013), p. 1

¹⁹ A. Garwood- Gowers, 'the BRICS and the Responsibility to Protect: Lessons from the Libyan and Syrian Crises', p. 25, in Sancin, Vasilka & Dine, Masa Kovic (Eds.) *'Responsibility to Protect in Theory and Practice'* (2013)

²⁰ UN Doc. A/66/551- S/2011/701 (11 november 2011) Via: http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/English_Documents/Concept_Paper_Brazil.pdf (geraadpleegd op 16 september 2014) Vanaf nu Responsibility while Protecting-conceptdocument

In dit document schrijft Brazilië:

*'There is a growing perception that the concept of the responsibility to protect might be misused for purposes other than protecting civilians, such as regime change. This perception may make it even more difficult to attain the protection objectives pursued by the international community.'*²¹

Volgens Brazilië zou RWP een nieuw perspectief kunnen bieden op R2P en de bescherming van burgers.²² In het conceptpaper schrijft Brazilië dat de internationale gemeenschap, terwijl deze zijn 'Responsibility to Protect' uitoefent tegelijkertijd 'Responsibility while Protecting' moet tonen. Beide concepten zouden zich, gebaseerd op een set principes en procedures, samen moeten ontwikkelen.²³ Brazilië zegt dat het niet de bedoeling is om R2P uit te dagen met de introductie van RWP, integendeel, het land introduceert RWP als een constructieve bijdrage aan de verdere ontwikkeling van R2P.²⁴ In het conceptdocument wordt het belang van preventie en preventieve maatregelen binnen R2P benadrukt. Daarnaast legt het Braziliaanse voorstel de nadruk op verantwoordelijkheid en striktheid bij de inzet van militair geweld in R2P-situaties: het gebruik van geweld mag alleen worden gezien als een laatste redmiddel, moet proportioneel zijn en moet altijd door de Veiligheidsraad worden goedgekeurd. Als laatste omschrijft Brazilië in het RWP-voorstel de noodzaak van de verbetering van Veiligheidsraadprocedures.²⁵

Onderzoeksvraag

Vanuit het oogpunt van internationale betrekkingen is de introductie van het RWP-concept een verrassende toevoeging aan het R2P-debat. Brazilië, een land dat normaal gesproken niet vooroploopt in internationaal verband, speelt door de introductie van RWP ineens een belangrijke rol in de discussie over R2P. Dat maakt het interessant om het discours rond R2P

²¹ Ibidem

²² Pattison, 'The ethics of 'responsibility while protecting': Brazil, the responsibility to protect and guidelines for humanitarian intervention', p. 1

²³ Responsibility while Protecting-conceptdocument, paragraaf 11

²⁴ Kolb, 'The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RWP): Friends or Foes?', p.9

²⁵ Responsibility while Protecting-conceptdocument, paragraaf 7/11

en RWP en de rol van Brazilië daarin nader te bestuderen. De vraag die dit onderzoek wil beantwoorden is:

Wat is de toegevoegde waarde van het concept RWP en waarom heeft Brazilië het toegevoegd aan het R2P-debat?

Deze vraag is op te splitsen in twee delen. Ten eerste: Wat is de toegevoegde waarde van Responsibility while Protecting? En ten tweede: Waarom heeft Brazilië het toegevoegd aan het R2P-debat? Om het tweede deel van de vraag te kunnen beantwoorden zal dit onderzoek uitgaan van drie hypothesen:

- a. Brazilië heeft RWP toegevoegd aan het R2P-debat omdat het vindt dat inhoudelijke aanpassingen nodig zijn aan het R2P- concept.*
- b. Brazilië heeft vooral een politiek-strategische agenda, die bovendien niet los te koppelen is van de veranderende noord-zuid verhoudingen in de wereld.*
- c. De redenen waarom Brazilië RWP heeft toegevoegd aan het R2P-debat zijn zowel in hypothese a als b terug te vinden.*

Historiografie

De introductie van RWP is niet te begrijpen zonder ook R2P te belichten. Dit onderzoek richt zich daarom in de eerste plaats op het R2P-debat. In de wetenschappelijke discussie is al veel geschreven over R2P. Gareth Evans, één van de grondleggers van R2P, heeft verschillende artikelen geschreven over het belang van R2P bij het omgaan met grootschalige mensenrechtenschendingen.²⁶ Daarbij laat Evans de verschillende uitdagingen die er voor R2P zijn niet onbenoemd.²⁷ Ook diverse andere auteurs hebben sinds het ICISS-rapport het belang van R2P benadrukt en omschreven hoe de norm in de praktijk zou

²⁶ Bijvoorbeeld, G. Evans, 'The Responsibility to Protect: ending Mass Atrocity Crimes Once and for All', *Washington DC: Brookings Institution Press* (2008)

²⁷ Volgens Evans zijn er conceptuele, institutionele en politieke uitdagingen voor R2P. Hij omschrijft deze uitdagingen in verschillende artikelen. Zie bijvoorbeeld: G. Evans, 'Lessons and Challenges', in J. Genser en I. Cotler (eds.) 'The Responsibility to Protect, The Promise of Stopping Mass Atrocities in Our Time', *Oxford University Press* (2012), p. 381-391

moeten werken.²⁸ In VN-verband wordt veel gedaan aan de promotie van R2P. Edward C. Luck heeft zich in de hoedanigheid van speciaal-adviseur van Ban Ki-moon op het gebied van R2P veel met het onderwerp bezig gehouden. Hij bestudeerde de evolutie van R2P en benadrukte in 2011 dat R2P een norm in ontwikkeling is die de tijd zou moeten krijgen om zich te bewijzen.²⁹ Uit de literatuur over R2P blijkt dat er sinds de totstandkoming van het ICISS-rapport al kritiek op R2P is.³⁰ De toepassing van het concept in Libië heeft deze kritiek aangewakkerd maar zorgde tegelijkertijd voor hernieuwde aandacht voor de verbeteringsmogelijkheden van het concept.³¹ De introductie van RWP moet in dit licht geplaatst worden. Hoewel verschillende academici het Braziliaanse voorstel bestuderen, is in vergelijking met R2P over RWP nog relatief weinig geschreven. Kolb analyseerde in 2012 in hoeverre RWP een constructieve bijdrage aan R2P levert.³² Pattison richt zich daarentegen meer op de ethische waarde van RWP.³³ Diverse andere auteurs analyseren de Braziliaanse positie op het gebied van R2P en gaan hierbij ook in op de motivatie achter RWP.³⁴

Naast het R2P-debat richt dit onderzoek zich ook op het debat over de veranderende verhoudingen in de wereld en de rol die Brazilië hierin nastreeft. De internationale machtsverschuiving waarbij landen uit het zuiden relatief belangrijker worden, is de laatste jaren een belangrijk thema in de wetenschappelijk literatuur over internationale

²⁸ Enkele belangrijke auteurs en voorbeelden van hun werk zijn: A.J. Bellamy, 'Global Politics and the Responsibility to Protect: From Words to Deeds', *London: Routledge* (2011). R. Thakur, 'The Responsibility to Protect: Norms, Laws and the use of Force in International Politics', *Routledge* (2011); T.G. Weiss, 'Humanitarian Intervention-War and Conflict in the Modern World', *Polity Press Cambridge*(2007)

²⁹ E.C. Luck, 'The Responsibility to Protect: the First Decade', *Global Responsibility to Protect 3*: 387-399 (2011).

³⁰ Voor artikelen die de kritiek op het concept goed weergeven zie: Claes, 'Protecting Civilians from Mass Atrocities: Meeting the Challenge of R2P Rejectionism'; N. Deller, 'Challenges and Controversies' in J. Genser en I. Cotler (eds.) 'The Responsibility to Protect, The Promise of Stopping Mass Atrocities in Our Time', *Oxford University Press* (2012); Evans, 'Lessons and Challenges'.

³¹ Enkele werken die volgden na de ingreep in Libië zijn: M. Serrano, 'The Responsibility to Protect and its Critics: Explaining the Consensus', *Global Responsibility to Protect* 425-437 (2011); Thakur, 'R2P after Libya and Syria: Engaging Emerging Powers'; P. Rotmann, G. Kurtz en S. Brockmeier, 'Major powers and the contested evolution of a 'responsibility to protect'', *Global Public Policy Institute*, 2014

³² Kolb, 'The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RWP): Friends or Foes?'

³³ Pattison, 'The ethics of 'responsibility while protecting': Brazil, the responsibility to protect and guidelines for humanitarian intervention'.

³⁴ Zie Stuenkel en Tourinho, 'Regulating Intervention: Brazil and the Responsibility to Protect', D. McDougall, 'Responsibility While Protecting: Brazil's Proposal for Modifying Responsibility to Protect', *Global Responsibility to Protect* 6 (2014); P. Wojcikiewicz Almeida, 'Brazilian View of Responsibility To Protect: From 'Non-Indifference' To 'Responsibility While Protecting'', *Global Responsibility to Protect* 6 (2014); T. Benner, 'Brazil as a norm entrepreneur: the "Responsibility while Protecting" initiative', *GPPI working paper* (2013); K.M. Kenkel, 'Brazil and R2P: Does taking responsibility mean using force?', *Global Responsibility to Protect* 4 (2012)

betrekkingen.³⁵ Juist het belang van opkomende landen binnen deze nieuwe wereldorde wordt benadrukt, een groep waartoe Brazilië en de andere BRICS-landen worden gerekend.³⁶ Vooral vanaf de regeringsperiode van president Lula (2003-2010) heeft Brazilië een zichtbaardere buitenlandse politieke agenda en streeft het een grotere rol na binnen de nieuwe wereldverhoudingen.³⁷

In de literatuur worden redenen genoemd voor de actievare rol van Brazilië in het R2P-debat. Een overzicht waarin de beweegredenen van Brazilië in historisch perspectief worden geplaatst en waar zowel de toegevoegde waarde van R2P op R2P, eventuele inhoudelijke overwegingen als de invloed van de rol van Brazilië in een veranderende wereld uitgebreid worden besproken ontbreekt echter nog. Hierin is dit onderzoek van toegevoegde waarde.

Leeswijzer

Dit onderzoek begint in hoofdstuk 1 met een analyse van het concept R2P. Door de geschiedenis van R2P aan de hand van mijlpalen te bespreken komen de inhoud, ontwikkeling en uitdagingen van R2P duidelijk naar voren. Daarna komen de verschillende uitdagingen van R2P aan de orde, uitgaand van Evans' opdeling in conceptuele, institutionele en politieke uitdagingen. Dit hoofdstuk maakt gebruik van officiële documenten, zoals het ICISS-rapport, het Wereldconferentieslotdocument³⁸ en diverse andere VN-documenten

³⁵ Er zijn heel veel bronnen die dit bevestigen. Bijvoorbeeld Goldman Sachs (2007), *BRICs and Beyond*, London: Goldman Sachs

³⁶ Kenkel omschrijft een opkomende macht als een land dat in eigen regio vaak al invloedrijk is en streeft naar een grotere rol in het mondiale systeem. K.M Kenkel, 'South America's Emerging Power: Brazil as peacekeeper', *International peacekeeping* 17(5) (2010), p.647

³⁷ Dit komt naar voren in diverse bronnen. Zie bijvoorbeeld: P. Engstrom, 'Brazilian Foreign Policy and Human Rights: Change and Continuity under Dilma', *Critical Sociology* 38 (6) (2012); S.F. Christensen, 'Brazil's Foreign Policy Priorities', *Third World Quarterly* 34 (2) (2013); P. Sotero, 'Brazil's Rising Ambition in a Shifting Global Balance of Power', *Politics* 30(S1) (2010); C. Brown, 'Sovereignty vs. Human Rights in a Post-Western World?', *ESCR Seminar Series* (2013)

³⁸ Het Wereldconferentieslotdocument bevat de uitkomsten van de Wereldconferentie in 2005. In paragraaf 138 en 139 van het document wordt R2P omschreven. Zie: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/1 (geraadpleegd op 23 maart 2015)

over R2P.³⁹ Ook websites van verschillende NGO's die zich bezighouden met R2P dienen als bron,⁴⁰ aangevuld met wetenschappelijke literatuur over R2P.⁴¹

Hoofdstuk 2 begint met een omschrijving en analyse van het RWP-conceptdocument. De ontvangst van het concept door de internationale gemeenschap en verdere ontwikkeling van RWP komt vervolgens aan bod. Hierbij wordt voornamelijk gebruik gemaakt van informatie afkomstig uit diverse statements uit bijeenkomsten waar RWP is besproken. Tot slot wordt de eventuele toegevoegde waarde van het RWP-concept bepaald door de informatie in dit hoofdstuk af te zetten tegen de in hoofdstuk 1 geschetste uitdagingen voor R2P.

In hoofdstuk 3 wordt de Braziliaanse context voor de introductie van RWP bekeken. Ten eerste wordt de rol van Brazilië op het wereldtoneel beschreven aan de hand van de termen 'middle power', 'soft power' en opkomende macht. Vervolgens worden de speerpunten van de buitenlandse politiek en de manier waarop Brazilië deze punten nastreeft behandeld. Omdat R2P een norm voor interventies en vredesoperaties biedt, gaat dit hoofdstuk specifiek in op het Braziliaanse beleid rond deze thema's, onder andere aan de hand van stemgedrag van Brazilië binnen de Veiligheidsraad gedurende grote humanitaire crisissen.⁴² Tot slot wordt de houding van Brazilië ten opzichte van R2P besproken, waarbij voornamelijk gebruik wordt gemaakt van uitspraken van Braziliaanse diplomaten sinds de verschijning van het ICISS-rapport in 2001 tot de uitvoering van resolutie 1973 in 2011. Door het combineren van deze verschillende onderdelen kan worden achterhaald hoe de Braziliaanse context van invloed is geweest op de introductie van RWP.

Uiteindelijk zal aan de hand van deze drie hoofdstukken een antwoord op de hoofdvraag worden geformuleerd. Door het koppelen van R2P en RWP aan de veranderende noord-zuid

³⁹ Binnen de VN is er veel aandacht voor R2P. Sinds de Wereldconferentie in 2005 is er haast elk jaar een rapport verschenen over R2P. Voor de verschillende rapporten zie <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/documents.shtml> (geraadpleegd op 25 maart 2015)

⁴⁰ Er zijn diverse NGO's opgericht die meer duidelijk omtrent R2P willen creëren en daarnaast het concept willen promoten. Ten eerste de 'International Coalition for the Responsibility to Protect' die is opgericht in 2009. Zie: <http://www.responsibilitytoprotect.org/>. Een tweede organisatie is de in 2008 opgerichte 'Global Centre for the Responsibility to Protect'. Zie: http://www.globalr2p.org/about_us. Deze websites bevatten diverse documenten die van nut zijn voor dit onderzoek.

⁴¹ Een van de belangrijkste overige bronnen is het boek 'The Responsibility to Protect The Responsibility to Protect, The Promise of Stopping Mass Atrocities in Our Time' van J. Genser en I. Cotler (eds.) Dit bevat diverse artikelen van R2P-deskundigen.

⁴² Zie bijvoorbeeld E. Passarelli Hamann, 'Brazil and R2P: A rising global power struggles to harmonise discourse and practice', (2012)

verhoudingen en de rol van Brazilië hierin zal dit onderzoek een bijdrage leveren aan het debat over de invloed van de veranderende wereldorde op een belangrijke internationaal vraagstuk.

Hoofdstuk 1: Responsibility to Protect

Dit hoofdstuk behandelt het concept R2P, te beginnen met de juridische achtergrond. Vervolgens worden enkele mijlpijlen besproken. Hierdoor ontstaat een duidelijker beeld van zowel de ontwikkeling als inhoud van het concept. Vervolgens worden de verschillende uitdagingen voor R2P uitgebreid behandeld.

1.1: R2P in een notendop

Een vaak gebruikte omschrijving van R2P is : *'an emerging international norm, which sets forth that states have the primary responsibility to protect their populations from genocide, war crimes, crimes against humanity and ethnic cleansing, but that when the state fails to protect its populations, the responsibility falls to the international community'*.⁴³ De R2P-doctrine is geen gecodificeerd recht, maar een norm gebaseerd op internationale wettelijke verplichtingen op grond van mensenrechtenverklaringen, convenanten en verdragen, internationaal humanitair recht, vluchtelingenrecht en nationale wetten die de normen, en de manier waarop deze normen kunnen worden afgedwongen, uiteenzetten.⁴⁴ R2P is daarom in de eerste plaats een politieke of morele toezegging om verplichtingen omschreven in verdragsrecht en internationaal gewoonterecht na te komen.⁴⁵

Voordat een norm het punt bereikt waarop het echt invloed kan krijgen op het internationale systeem en identiteiten, gedragingen en acties van internationale actoren kan beïnvloeden, moet eerst een lang proces van opkomst, ontwikkeling en eventueel kristallisatie worden doorlopen. Volgens Shawki⁴⁶ bevindt de R2P-norm zich nog midden in dit proces. R2P moet daarom ook in dit licht worden bekeken.

⁴³ Foley, 'Normative developments in the Protection of Civilians in Armed Conflicts', p. 10

⁴⁴ International Coalition for the Responsibility to Protect, 'A Toolkit on the Responsibility to Protect', p.14; A. Lee, 'WRH Archives: 'Responsabilidade ao proteger: Brazil's attempts to reform international order', *Council on Hemispheric Affairs* (2013). Met name voor belang voor R2P zijn: De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de Geneefse Conventies en de twee aanvullende protocollen, het Verdrag tegen Foltering, het Verdrag inzake de Voorkoming en de Bestrafing van Genocide, de Internationale Verdragen inzake burgerlijke, politieke, sociale, economische en culturele rechten en het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof.

⁴⁵ Garwood- Gowers, 'the BRICS and the Responsibility to Protect: Lessons from the Libyan and Syrian Crises', p.7; International Coalition for the Responsibility to Protect, 'A Toolkit on the Responsibility to Protect', p.14.

⁴⁶ N. Shawki, 'Responsibility to Protect: the evolution of an international norm', *Global Responsibility to Protect* 3 (2011), p.175

1.2: De achtergrond van R2P

De Holocaust, genocides in Cambodja en Rwanda en misdaden tegen de mensheid in voormalig Joegoslavië, Oost-Timor en Darfur tonen het falen van de internationale gemeenschap bij het voorkomen van wrede daden en versterken de roep om een passend antwoord hierop.⁴⁷ Gedurende de jaren '90 heerst er controverse tussen voorstanders van het recht om in te grijpen om de bevolking te beschermen tegen wrede daden (humanitaire interventie) en tegenstanders, die uitgaan van het VN-Handvest waarin staat dat de soevereiniteit van staten hierboven staat en waarin inmenging in binnenlandse aangelegenheden wordt uitgesloten. In Rwanda worden geen maatregelen genomen door de internationale gemeenschap om de bevolking te beschermen tegen ernstige wrede daden. Daarentegen wordt in de Kosovocrisis een militaire operatie gelanceerd door de NAVO zonder toestemming van de VN-Veiligheidsraad.⁴⁸ De mislukkingen en controverses in de praktijk tonen de dringende behoefte aan een internationale consensus over het hoe en wanneer in actie te komen om wrede daden te voorkomen. Zodoende creëert dit het hernieuwde inzicht dat de veiligheid van de gemeenschap en het individu, naast dat van de staat, belangrijke prioriteiten moeten zijn voor nationaal en internationaal beleid.⁴⁹ VN- secretaris-generaal Kofi Anan zet het debat over soevereiniteit en humanitaire interventie voort binnen de Algemene Vergadering van de VN.⁵⁰ Deze inmenging zorgt mede voor de verschijning van het ICISS-rapport in 2001 en verdere totstandkoming van R2P.⁵¹

⁴⁷ International Coalition for the Responsibility to Protect, 'A Toolkit on the Responsibility to Protect' p.7

⁴⁸ Permanente leden China en Rusland dreigden hun veto namelijk uit te spreken.

⁴⁹ International Coalition for the Responsibility to Protect, 'A Toolkit on the Responsibility to Protect' p.7 en Deller, 'Challenges and Controversies', p.64

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld VN Persbericht SG/SM/7136 GA/9596

<http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990920.sgsm7136.html> (geraadpleegd op 16 september 2014)

⁵¹ E.C. Luck, 'From Promise to Practice: Implementing the Responsibility to Protect' in J. Genser en I. Cotler (eds.) 'The Responsibility to Protect, The Promise of Stopping Mass Atrocities in Our Time', *Oxford University Press*, (2012), p.89

1.3: R2P aan de hand van mijlpijlen

1.3.1: ICISS-rapport

In 2001 start de Canadese regering de 'International Commission on Intervention and State Sovereignty' (ICISS)⁵², met als taak een balans te vinden tussen humanitaire interventie en nationale soevereiniteit. In het rapport van deze commissie wordt R2P voor het eerst geconceptualiseerd en gepromoot.⁵³

Het ICISS-rapport, dat uitkwam in december 2001, begint met de volgende twee basisprincipes:

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.'*⁵⁴

Het eerste principe geeft een re-conceptualisatie van de relatie tussen staatssoevereiniteit en mensenrechten weer, waarbij soevereiniteit niet wordt omschreven als een absoluut begrip van gezag, maar als een verantwoordelijkheid.⁵⁵ Het rapport stelt dat soevereiniteit moet worden uitgeoefend in overeenstemming met fundamentele regels van het internationale recht en dat de staat de verantwoordelijkheid heeft om zijn burgers te beschermen tegen onder andere genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid.⁵⁶ Het tweede principe is een radicaal afscheid van de traditionele opvatting van soevereiniteit. Het stelt dat de menselijke veiligheid boven soeverein gezag kan worden

⁵² De voormalige Australische minister van Buitenlandse Zaken Gareth Evans en de Algerijnse diplomaat Mohammed Sahnoun waren voorzitters van ICISS en de rest van het panel bestond uit een even aantal westerse en niet-westerse leden.

⁵³ Rotmann, Kurtz en Brockmeier, 'Major powers and the contested evolution of a 'responsibility to protect', p. 363; A.Serbin en G.M.A. Rodrigues, 'The relevance of the Responsibility to Protect for Latin America and the Caribbean Region: Prevention and the role of Civil Society', *Global Responsibility to Protect 3* (2011), p. 268; Shawki, 'Responsibility to Protect: the evolution of an international norm', p. 179

⁵⁴ ICISS-rapport, p. XI

⁵⁵ R.Thakur, 'The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect', *Cambridge University Press* (2006), p. 251

⁵⁶ International Coalition for the Responsibility to Protect, 'A Toolkit on the Responsibility to Protect', p.9 ; Burke-White, 'Adoption of the Responsibility to Protect', p. 19

gesteld en dat daarmee internationale actie binnen een territoriale staat mogelijk is wanneer de soevereiniteit van de staat in conflict is met de verantwoordelijkheid ten opzichte van de burgerbevolking.⁵⁷

R2P omvat volgens het rapport drie specifieke verantwoordelijkheden:

- *Preventie*: Het aanpakken van zowel de achterliggende als directe oorzaken van interne conflicten en andere door de mens veroorzaakte crisissen waardoor de bevolking gevaar loopt.
- *Interventie*: Wanneer preventieve maatregelen niet helpen en de staat zelf niet adequaat reageert kunnen maatregelen van de internationale gemeenschap volgen waarbij in het meest extreme geval militaire interventie zal volgen.
- *Heropbouw*: Het aanbieden van hulp voor herstel, wederopbouw en verzoening (vooral na een militaire interventie) waarbij wordt gefocust op de oorzaken van het conflict.⁵⁸

De commissie benadrukt dat preventie het belangrijkste aspect is van R2P en dat preventiemaatregelen eerst moeten worden uitgeput alvorens een ingreep kan worden overwogen.⁵⁹ Wanneer tijdens humanitaire noodsituaties preventie faalt moeten eerst niet-militaire maatregelen worden toegepast, zoals economische, politieke als diplomatieke maatregelen.⁶⁰

Om te voorkomen dat staten R2P misbruiken voor hun eigen politieke belangen, omschrijft het ICISS-rapport ook criteria waaraan moet worden voldaan voor een wettige en rechtvaardige militaire interventie.⁶¹ Ten eerste moet er sprake zijn van een *rechtvaardige zaak*, dat wil zeggen dat militaire interventie alleen mag worden overwogen wanneer op grote schaal vermoord wordt of etnische zuivering plaats vindt. Ten tweede stelt het rapport vier voorzorgcriteria voor die moeten worden beschouwd alvorens er toestemming kan worden gegeven voor een interventie. *De juiste intentie* houdt in dat de primaire reden van interventie altijd het stoppen of afwenden van menselijk lijden moet zijn. Militaire

⁵⁷ Burke- White, 'Adoption of the Responsibility to Protect', p. 19

⁵⁸ ICISS-rapport, p.XI

⁵⁹ Ibidem

⁶⁰ Voorbeelden van maatregelen die genomen kunnen worden in geval van massaal geweld zijn te vinden in het ICISS-rapport op pagina 29-31 zie <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>

⁶¹ International Coalition for the Responsibility to Protect, 'A Toolkit on the Responsibility to Protect', p.10

interventie is alleen maar gerechtvaardigd als elke niet-militaire optie voor de preventie of vreedzame oplossing van de crisis is onderzocht en als kan worden aangenomen dat kleinere maatregelen niet zouden slagen volgens *het laatste redmiddel*. Bovendien moeten er *proportionele middelen* worden gebruikt: de omvang, duur en intensiteit van de voorgenomen militaire ingreep moet zo kort mogelijk zijn. Tot slot noemt het rapport *redelijke vooruitzichten*: de kans moet groot zijn dat de interventie slaagt in het stoppen of afwenden van het lijden en de consequenties van de actie mogen niet groter zijn dan de consequentie van eventueel niet-handelen.⁶²

Een van de meest controversiële punten van het ICISS-rapport is het criterium van de *juiste autoriteit*. ICISS wijst de VN-Veiligheidsraad aan als de meest geschikte autoriteit om militaire interventie op grond van de bescherming van mensenrechten te autoriseren. De Veiligheidsraad zou bij een verzoek tot ingrijpen moeten zorgen dat snel wordt gehandeld en moeten nakijken of er feiten en omstandigheden zijn die een militaire interventie rechtvaardigen. De permanente leden van de Veiligheidsraad zouden bij zaken waarbij geen sprake is van vitaal staatsbelang geen gebruik moeten maken van hun vetorecht als zonder dit veto sprake zou zijn van een meerderheid in de Veiligheidsraad die militaire interventie zou ondersteunen. De Algemene Vergadering van de VN en andere regionale en sub-regionale organisaties kunnen alternatieve autoriteiten zijn als de VN-Veiligheidsraad een voorstel afwijst of niet binnen een redelijke termijn behandelt. Tot slot beschrijft het rapport dat wanneer de Veiligheidsraad geen actie onderneemt in gevallen die schreeuwen om actie haar eigen geloofwaardigheid hier onder te lijden zal hebben en bezorgde staten eventueel andere maatregelen mogen nemen.⁶³

Het ICISS-rapport kan gezien worden als een belangrijke normatieve verklaring over zowel de transformatie van soevereiniteit als de wettelijke verplichtingen die de territoriale staat en de internationale gemeenschap hebben om wreedheden te voorkomen. Met de introductie van R2P vindt een duidelijke verschuiving plaats binnen de bestaande academische en politieke debatten. Waar de focus eerst slechts op humanitaire interventie lag, kwam daar nu de bredere discussie over de verantwoordelijkheid van staten om hun eigen bevolking te

⁶² ICISS-rapport, p.XII

⁶³ Ibidem, XIII

beschermen en die van de internationale gemeenschap om te reageren op eventuele schendingen bij.⁶⁴

Hoewel de steun voor R2P vooralsnog beperkt was, toonde het falen van de internationale gemeenschap bij humanitaire rampen zoals Darfur aan dat bij dreigingen van grootscheeps geweld tegen bevolkingen meer moet worden gedaan.⁶⁵ Naar aanleiding daarvan wordt het R2P-principe verder gepromoot door Kofi Annan en opgenomen in verschillende VN-rapporten.⁶⁶ Van nog veel groter belang voor de ontwikkeling van de R2P norm is de VN-Wereldconferentie 2005 in New York.

1.3.2: VN-Wereldconferentie 2005

In september 2005 wordt het R2P-principe unaniem onderschreven door de meer dan 150 aanwezige staatshoofden op de VN-Wereldconferentie in New York. Hoewel deze top zeer belangrijk voor R2P is, wordt ook algemeen erkend dat de consensus die bereikt werd gedurende de top minder ver gaat dan het originele ICISS-rapport uit 2001.⁶⁷ Desalniettemin wordt de bekrachtiging van R2P gezien als een belangrijke paradigmaverschuiving en een keerpunt in de aanvaarding van R2P als norm.⁶⁸ Het Wereldconferentieslotdocument,⁶⁹ verwijst naar R2P in paragraaf 138-140. In paragraaf 138 worden de misdaden die onder R2P vallen beperkt: elke individuele staat heeft de verantwoordelijkheid om zijn burgers te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuivering en andere misdaden

⁶⁴ Burke- White, 'Adoption of the Responsibility to Protect', p. 21

⁶⁵ International Coalition for the Responsibility to Protect, 'A Toolkit on the Responsibility to Protect, p.10

⁶⁶ Voor de verschillende rapporten zie:

- 'A More Secure World: Our Shared Responsibility', Rapport van het VN High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004),

http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf (geraadpleegd op 10 november 2014)

-K. Annan, 'In larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All' (2005)

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/A.59.2005.Add.3.pdf> (geraadpleegd op 10 november 2014)

⁶⁷ Burke- White, 'Adoption of the Responsibility to Protect', p. 27; I. Johnstone, 'the Power of Deliberation: International Law, Politics and Organizations', *Oxford University Press* (2011) p. 72; Kolb, 'the Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RwP): Friends or Foes, p. 6

⁶⁸ Serrano, 'The Responsibility to Protect and its Critics: Explaining the Consensus', p. 427; W. Pace, Civil Society, Latin America and the Development of RtoP', *Pensamiento Propio* 35, (2012), p. 14

⁶⁹ Voor het slotdocument zie :UN General Assembly, *2005 World Summit Outcome : resolution / adopted by the General Assembly*, 24 October 2005, A/RES/60/1, via:

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/1 (geraadpleegd op 10 november 2014)

tegen de menselijkheid. Daarnaast wordt omschreven dat de internationale gemeenschap de taak heeft om staten te helpen met het uitoefenen van deze verantwoordelijkheid en de VN moet helpen met het oprichten van een 'early warning capability'. Tot slot wordt gesteld dat wanneer een staat faalt in de bescherming van burgers de verantwoordelijkheid verschuift naar de internationale gemeenschap en dat deze collectief actie mag ondernemen via de Veiligheidsraad; waarbij als diplomatieke, humanitaire en andere vreedzame middelen zijn uitgeput militaire actie een optie wordt.⁷⁰

Het Wereldconferentieslotdocument is een niet-bindende verklaring. Desalniettemin waren verschillende staten, waaronder de VS, bang dat het als een gezaghebbende verklaring zou kunnen worden behandeld die tegen hen zou kunnen worden gebruikt. Deze staten waren daarom voorstander van voorzichtige formuleringen, waardoor het resultaat van de top een compromis is dat op diverse punten verschilt van het ICISS-rapport.⁷¹ Ten eerste wordt R2P alleen beperkt tot de hierboven genoemde vier misdaden, terwijl het in het ICISS-rapport in meer situaties, zoals bijvoorbeeld overweldigende natuur- of milieurampen, toepasbaar is. Ook de criteria voor militaire actie uit het ICISS-rapport worden niet onderschreven in het slotdocument.⁷² Hierdoor blijft het erg onduidelijk wanneer de internationale gemeenschap de plicht heeft om actie te ondernemen. Ook de middelen die de internationale gemeenschap mag gebruiken om andere staten bij te staan in hun preventiemaatregelen worden niet gespecificeerd, waardoor slechts beperkte politieke druk mogelijk is die onvoldoende kan zijn om eventuele misdaden te voorkomen of stoppen. Tot slot worden beperkingen met betrekking tot gezag genoemd. Waar ICISS had gezocht naar eventuele alternatieven voor de Veiligheidsraad als hoogste gezag, legt het slotdocument alle macht weer bij de Veiligheidsraad en verzaakt het om opties te geven in het geval de Veiligheidsraad niet adequaat reageert.⁷³ Ondanks deze beperkingen is het slotdocument een krachtig politiek statement dat cruciale regels van het internationaal recht bevestigt en de focus legt op de verplichting van staten om elkaar te helpen bij het voorkomen van internationale misdrijven. De onduidelijkheden in de overeengekomen tekst van het

⁷⁰ Ibidem

⁷¹ Johnstone, 'the Power of Deliberation: International Law, Politics and Organizations', p. 73

⁷² Ibidem; International Coalition for the Responsibility to Protect, 'A Toolkit on the Responsibility to Protect', p.13

⁷³ Burke- White, 'Adoption of the Responsibility to Protect', p. 28- 29

slotdocument beperken echter wel de effectiviteit van R2P als internationale norm en belemmeren haar potentiële wetstransformatie.⁷⁴

Na de Wereldconferentie wordt R2P in 2006 opgenomen in resolutie 1674 van de Veiligheidsraad.⁷⁵ Ook wordt in crisissituaties verschillende keren verwezen naar R2P.⁷⁶ R2P maakt op deze manier weliswaar deel uit van het debat in de jaren na de Wereldconferentie, maar de controverse over de norm blijft bestaan. Hoewel R2P een grote aantrekkingskracht heeft, blijkt het moeilijk om bredere consensus te bereiken en bestaan er veel twijfels over de vraag of de tijd al rijp is om het concept om te zetten in een norm. Enerzijds zijn die gebaseerd op de onzekerheid over het draagvlak voor R2P, anderzijds op het vermeende gevaar van politieke polarisatie als de in 2005 bereikte consensus opnieuw onderwerp van gesprek zou worden.⁷⁷ Het was tijd voor meer verduidelijking.

1.3.3: 2009 rapport 'Implementing the Responsibility to Protect'

VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon besluit zich persoonlijk in te zetten voor het bevorderen van R2P.⁷⁸ In het kader hiervan komt in januari 2009 het rapport '*Implementing the Responsibility to Protect*'⁷⁹ uit. Met het verschijnen van dit rapport treden de politieke en strategische vragen omtrent R2P weer op de voorgrond.⁸⁰ Ook maakt het rapport de weg vrij voor de eerste Algemene Vergadering van de VN over R2P sinds de bekrachtiging van het Wereldconferentieslotdocument.⁸¹

⁷⁴ Ibidem, 27-29.

⁷⁵ Resolutie 1674 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (28 april 2006), zie [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674(2006)) (geraadpleegd op 15 november 2014)

⁷⁶ Namelijk crisissituaties in Darfur, Kenia, Birma, Georgië, Israël en Sri Lanka. Voor meer informatie zie bijvoorbeeld: Garwood- Gowers, 'the BRICS and the Responsibility to Protect: Lessons from the Libyan and Syrian Crises', p.9; C.G. Badescu en T.G. Weiss, 'Misrepresenting R2P and Advancing Norms: An Alternative Spiral?', *International Studies Perspectives* 11 (2010), p. 357, Serrano, 'The Responsibility to Protect and its Critics: Explaining the Consensus', p. 43

⁷⁷ Serrano, 'The Responsibility to Protect and its Critics: Explaining the Consensus', p. 431

⁷⁸ Dit gaf hij aan bij een speech in Berlijn, zie: B.Ki-moon, 'Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World, (2008) <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm> (geraadpleegd op 15 november 2014)

⁷⁹ B. Ki-moon, 'Implementing the Responsibility to Protect', A/63/677, 12 januari 2009 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/10/PDF/N0920610.pdf?OpenElement> (geraadpleegd op 15 november 2014)

⁸⁰ Serrano, 'The Responsibility to Protect and its Critics: Explaining the Consensus', p. 43

⁸¹ Burke- White, 'Adoption of the Responsibility to Protect', p.32

In het rapport herbevestigt Ban Ki-moon dat R2P zich beperkt tot vier misdaden. Daarnaast worden de afspraken die zijn overeengekomen in paragraaf 138 en 139 van het Wereldconferentieslotdocument geherformuleerd en opgesplitst in drie pijlers:

- Pijler 1: *De beschermingsverantwoordelijkheid van de staat*. De staat heeft de wettelijke verantwoordelijkheid om zijn burgers te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuivering en misdaden tegen de menselijkheid.
- Pijler 2: *De verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap om staten te ondersteunen bij het nakomen van hun verplichtingen*. Dit kan uiteenlopen van aanmoediging tot capaciteitsopbouw en omvat zaken zoals diplomatie, mensenrechtentraining, onderwijs, ontwikkelingshulp en capaciteitsopbouw.
- Pijler 3: *Tijdige en vastberaden reactie, in overeenstemming met het VN-Handvest*. Dit omvat actie onder Hoofdstuk VI⁸² en VII⁸³ van het VN-Handvest en varieert van feitenonderzoek en toestemming op basis van vredeshandhaving tot bedreigingen van de internationaal strafrechtelijke vervolging, wapenembargo's en als laatste redmiddel militair ingrijpen.⁸⁴

Het rapport zorgt voor een levendig debat over R2P binnen de Algemene Vergadering. In totaal leggen 94 sprekers een verklaring af, waarvan tweederde zich positief uitlaat over het rapport.⁸⁵ De Algemene Vergadering stemt uiteindelijk in met de bekrachtiging van het rapport. Hoewel een sterke verklaring aanvankelijk wordt overwogen, houden verschillende landen dit tegen. Een afgezwakte verklaring⁸⁶ waarin staat dat er 'kennis wordt genomen' van het rapport en besloten wordt om R2P 'verder in overweging te nemen' is het resultaat. Deze verklaring geeft extra legitimiteit en politieke steun aan het rapport, zonder het creëren van nieuwe wettelijke verplichtingen.⁸⁷ Omstreden zaken rond militair ingrijpen worden niet opgelost, waardoor het misschien lijkt alsof de meeste staten voorstander van R2P zijn, terwijl in de praktijk nog veel meningsverschillen bestaan tussen westerse en niet-

⁸² Zie Hoofdstuk VI van het Handvest: 'Vreedzame regeling van geschillen', via:

<http://www.un.org/en/documents/charter/chapter6.shtml> (geraadpleegd op 20 november 2014)

⁸³ Zie Hoofdstuk VII van het Handvest: 'Optreden met betrekking tot bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede en daden van agressie', via: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml> (geraadpleegd op 20 november 2014)

⁸⁴ B. Ki-moon, 'Implementing the Responsibility to Protect', A/63/677, 12 januari 2009; Johnstone, 'the Power of Deliberation: International Law, Politics and Organizations', p. 75

⁸⁵ Ibidem, p.75.

⁸⁶ General Assembly resolution 63/308, *The Responsibility to Protect*, A/RES/63/308 (7 oktober 2009), in te zien op undocs.org/A/RES/63/308

⁸⁷ Burke- White, 'Adoption of the Responsibility to Protect', p.32/33

westerse staten over hoe eventueel militair ingrijpen zou moeten worden ingevuld.⁸⁸

Ondanks de bekrachtiging van de VN-lidstaten blijft R2P daardoor controversieel en een nog verre van geaccepteerde norm zonder juridische zeggingskracht.⁸⁹

Vanaf 2009 is elk jaar een rapport over R2P gepubliceerd door Ban Ki-moon.⁹⁰ Van groter belang voor dit onderzoek is echter de toepassing van R2P in Libië. Die zal in de volgende paragraaf besproken worden.

1.3.4: R2P en Libië

Tot 2011 wordt in crisissituaties al enkele malen verwezen naar R2P. Het gaat hier echter geen enkele keer om een door de Veiligheidsraad geautoriseerde militaire interventie. Daar komt verandering in nadat een deel van de bevolking in Libië gedurende de zogenaamde Arabische Lente tegen de regering in opstand komt. Het regime van president Gaddafi gebruikt geweld tegen anti-regeringsdemonstranten, waarop de VN-Veiligheidsraad een persverklaring uit geeft waarin de regering wordt opgeroepen *'to meet its responsibility to protect its population.'*⁹¹ Als dit niet voldoende blijkt, neemt de Veiligheidsraad unaniem resolutie 1970⁹² aan, waarin de Libische autoriteiten wederom worden gewezen op hun *'responsibility to protect its population'* en de situatie naar het International Strafhof wordt

⁸⁸ Garwood- Gowers, 'the BRICS and the Responsibility to Protect: Lessons from the Libyan and Syrian Crises', p.10

⁸⁹ Shawki, 'Responsibility to Protect: the evolution of an international norm', p. 182

⁹⁰Zie de volgende rapporten: B. Ki-moon, "Report of the Secretary General – Early warning, assessment and the Responsibility to Protect" (UN A/64/864, 14 July 2010)

<http://www.unrol.org/files/SGReportEarlyWarningandAssessmentA64864.pdf>;

B. Ki-moon, 'Report of the Secretary General - the Role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect' (UN A/65/877, 27 juni 2011), via

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/65/877;

B. Ki-moon, 'Report of the Secretary-General- Responsibility to Protect—Timely and Decisive Response' (UN A/66/874, 25 juli 2012), via

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F66%2F874&Submit=Search&Lang=E ;

B. Ki-moon, 'Report of the Secretary-General- Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention', (UN A/67/929, 9 juli 2013), via

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F67%2F929&Submit=Search&Lang=E

B. Ki-moon, 'Report of the Secretary-General- Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect', (UN A/68/947, 11 juli 2014), via

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F68%2F947&Submit=Search&Lang=E (geraadpleegd op 16 november 2014)

⁹¹ Security Council Press Statement on Libya, 22 februari 2011, zie

<http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10180.doc.htm> (geraadpleegd op 16 november 2014)

⁹²Resolutie 1970 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (26 februari 2011), zie

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970(2011)) (geraadpleegd op 16 november 2014)

verwezen.⁹³ Toevalligerwijs heeft de VN-Veiligheidsraad dat jaar een unieke samenstelling, doordat alle BRICS-landen deel van de raad uitmaken.⁹⁴ Als ook resolutie 1970 niet voldoende blijkt wordt uiteindelijk met de cruciale steun van de BRICS-landen op 17 maart 2011 resolutie 1973⁹⁵ aangenomen die het mandaat geeft om ‘burgers en bevolkte gebieden in Libië onder dreiging van een aanval te beschermen’.⁹⁶ China, Rusland, Brazilië, Duitsland en India onthouden zich van stemming, maar het feit dat er geen tegenstem komt wordt door velen als een overwinning voor R2P gezien.⁹⁷ Waar de NAVO in 1999 bijna een decennium nodig had voor werd besloten om te interveniëren in Kosovo, wordt in het geval van Libië binnen een maand een brede coalitie gemobiliseerd, een VN-mandaat om burgers te beschermen overeengekomen en no-kill zones afgedwongen, waardoor het oprukkende leger van Gaddafi gestopt wordt en een slachting van onschuldige burgers wordt voorkomen. De situatie in Libië laat zien dat het mogelijk is voor de internationale gemeenschap om via de VN-structuren en procedures van georganiseerd multilateralisme internationale kracht in te zetten om de burgerbevolking van een land te beschermen.⁹⁸ Alhoewel veel R2P-voorstanders de aanneming van resolutie 1973 als bewijs zien voor de acceptatie van R2P als norm zorgt de uitvoering van het mandaat ook voor veel discussie. De regelrechte militaire steun van de coalitie aan de rebellen en de beslissing om de bemiddelingspogingen van de Afrikaanse Unie niet te steunen wordt door velen, en vooral door de BRICS-landen, als een schending van de voorwaarden gezien waaronder de militaire interventie in de eerste plaats was goedgekeurd door de Veiligheidsraad. De BRICS-landen zien hun jarenlange vermoedens bevestigd worden: westerse staten doen niet alleen selectief een beroep op R2P, maar passen het bovendien naar eigen smaak aan. De militaire operatie wordt geleid door drie van de vijftien leden van de Veiligheidsraad,⁹⁹ alleen zij hebben de benodigde militaire macht en de bereidheid deze te gebruiken. De overige twaalf

⁹³ Garwood- Gowers, ‘the BRICS and the Responsibility to Protect: Lessons from the Libyan and Syrian Crises’, p.20

⁹⁴ Rusland en China als permanente leden en Brazilië, India en Zuid-Afrika als roterende leden.

Benner, ‘Brazil as a norm entrepreneur: the “Responsibility while Protecting” initiative’, p.3

⁹⁵ Resolutie 1973 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (17 maart 2011), zie [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011)) (geraadpleegd op 18 november 2014)

⁹⁶ Rotmann, Kurtz en Brockmeier, ‘Major powers and the contested evolution of a ‘responsibility to protect’, p. 367-368

⁹⁷ L.P. Bogliolo Piancastelli de Siqueira, ‘The Responsibility to Protect and the Responsibility while Protecting: an analysis of humanitarian intervention and the developing world’, *London School of Economics*, (2012), p.15

⁹⁸ Thakur, ‘R2P after Libya and Syria: Engaging Emerging Powers’, p. 69

⁹⁹ Namelijk het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Verenigde Staten)

leden, met name de BRICS-landen, vinden dat ze aanzienlijke concessies hebben gedaan tijdens de mandaatonderhandelingen. Nu moeten ze echter machteloos toekijken hoe de coalitie het mandaat verder oprekt dan waar zij voor getekend hebben. Uiteindelijk leidt de interventie tot de inname van de hoofdstad door de rebellen en de dood van staatshoofd Gadaffi. Het ongenoegen met de gang van zaken in Libië wordt kenbaar gemaakt in de Veiligheidsraad en daarbuiten.¹⁰⁰ De controverse die ontstaat na Libië leidt er ook toe dat het de internationale gemeenschap sinds 2011 niet is gelukt tot een gezamenlijk standpunt te komen inzake de crisis in Syrië.¹⁰¹

Hoewel de Libiëkwesie de kritiek op R2P aanwakkert, creëert het ook hernieuwde aandacht voor de verbeteringsmogelijkheden van R2P.¹⁰² De introductie van RWP door Brazilië in 2011 is hier een goed voorbeeld van. De lancering van RWP komt nog uitgebreid aan bod in het volgende hoofdstuk, eerst worden nog de uitdagingen voor R2P besproken.

1.4: Uitdagingen voor R2P

Zoals blijkt uit dit hoofdstuk is R2P een verre van onomstreden norm en zijn er verschillende uitdagingen voor R2P te onderscheiden. Aangezien de introductie van RWP door Brazilië mede voortkomt uit onvrede met R2P, is het van belang om deze uitdagingen te benoemen. Volgens Gareth Evans, een van de grondleggers van R2P, zijn er conceptuele, institutionele en politieke uitdagingen voor R2P.¹⁰³

1.4.1.: Conceptuele uitdagingen

R2P heeft ten eerste te maken met conceptuele uitdagingen. Volgens Evans kan de R2P-norm alleen maar universeel geaccepteerd en operationeel worden als de grenzen en omvang van R2P duidelijker worden vastgesteld.¹⁰⁴ De aard, omvang en hulpmiddelen voor R2P worden nog steeds bediscussieerd door VN-lidstaten en het maatschappelijk

¹⁰⁰ Rotmann, Kurtz en Brockmeier, 'Major powers and the contested evolution of a 'responsibility to protect', p. 367-369

¹⁰¹ Ibidem

¹⁰² Ibidem

¹⁰³ Evans, 'Lessons and Challenges', p. 381-391; G. Evans, The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come ... and Gone?', *International Relations* 22(3) (2008), p. 289-290

¹⁰⁴ Ibidem

middenveld en zijn daarom erg kwetsbaar voor misinterpretatie en misbruik.¹⁰⁵ Er bestaat geen officieel document waarin vastomlijnd staat wanneer er sprake is van een R2P-situatie, waardoor elke situatie op zichzelf moet worden bekeken. Het beperken van R2P tot de vier overeengekomen misdaden uit het Wereldconferentieslotdocument is volgens Evans van belang om R2P te beperken tot een beheersbare omvang.¹⁰⁶ Hoewel het goed is om meer conceptuele duidelijkheid te creëren voor R2P, is Deller van mening dat R2P door praktijkervaring ook in de loop der tijd zal evolueren.¹⁰⁷

R2P wordt vaak in verband gebracht met humanitaire interventie, maar volgens Evans is het een fundamentele fout om te beweren dat R2P niets anders is dan 'humanitaire interventie in een nieuw jasje'.¹⁰⁸ Ten eerste draait R2P vooral om preventie, terwijl humanitaire interventie meer om reactie gaat. Ten tweede wordt bij R2P militaire actie slechts als laatste redmiddel aangegrepen en omvat het daarnaast een continuüm van reactieve acties.¹⁰⁹ Humanitaire interventie draait daarentegen alleen maar om militaire reactie. Tot slot omvat R2P een groot aantal actoren; namelijk de soevereine staat waar het probleem heerst en de onderdelen van de internationale gemeenschap die in staat en bereid zijn om te helpen om massawreedheden te voorkomen. Daar staat tegenover dat humanitaire interventie zich slechts richt op de rol van degenen die bereid en in staat zijn om militair in te grijpen.¹¹⁰ Dit onderscheid moet nog duidelijker naar voren komen en gepromoot worden om misverstanden te voorkomen.

Een conceptuele uitdaging die in het verlengde hiervan ligt en veelvuldig wordt genoemd is het gebrek aan criteria voor militair ingrijpen binnen R2P.¹¹¹ Veel staten die hun twijfels hebben over R2P hebben ook problemen met de toepassing van geweld. De angst dat door het inzetten van geweld door de internationale gemeenschap bij massawreedheden meer

¹⁰⁵ Shawki, 'Responsibility to Protect: the evolution of an international norm', p. 185-186

¹⁰⁶ Evans, 'Lessons and Challenges', p. 382

¹⁰⁷ Deller, 'Challenges and Controversies', p. 64

¹⁰⁸ G. Evans, 'Responding to Mass Atrocity Crimes: The Responsibility to Protect (R2P) after Libya and Syria, (2012)

¹⁰⁹ Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld diplomatieke overtuigingskracht, internationale druk en niet militaire maatregelen zoals sancties en het Internationaal Strafhof

¹¹⁰ Ibidem

¹¹¹ Evans, 'Lessons and Challenges', p. 384; Sampath Kumar, 'State Sovereignty to Sovereignty of Individuals: Evolution of R2P', p.970; L. Glanville, 'In defense of the responsibility to protect', *Journal of Religious Ethics* 41 (1)(2013), p. 180

schade wordt aangericht dan voorkomen, ligt hier aan ten grondslag. Staten die huiverig tegenover het gebruik van geweld staan beargumenteren vaak dat geweld slechts als laatste redmiddel kan worden ingezet en proportioneel moet zijn ten opzichte van de dreiging. Richtlijnen voor het gebruik van geweld worden besproken in het ICISS-rapport, maar niet expliciet opgenomen in het Wereldconferentieslotdocument.¹¹² De hoofdreden hiervoor is het controversiële karakter van de richtlijnen: verschillende staten pleiten voor richtlijnen om zo bevolkingsgroepen beter te kunnen beschermen, andere staten vrezen dat het vastleggen van zulke criteria een snelle reactie bij massawreedheden in de weg kan staan.¹¹³ De toepassing van R2P in Libië heeft dit debat niet makkelijker gemaakt.

Een laatste conceptuele uitdaging is het probleem van selectiviteit en de hantering van een dubbele standaard. R2P impliceert objectief en zonder onderscheid in te worden gezet voor het voorkomen van massawreedheden, maar lijkt vrij willekeurig te worden toegepast. Terwijl bijvoorbeeld in het geval van Libië wel een verwijzing naar R2P werd gemaakt, werden misstanden in Sudan grotendeels genegeerd. Critici van R2P zijn daardoor bang dat de aanhoudende onzekerheid over de betekenis van R2P maakt dat staten het concept gebruiken om politiek opportune interventies te rechtvaardigen onder het mom van het voorkomen van massawreedheden.¹¹⁴ Vooral de mogelijkheid dat westerse staten hier misbruik van zouden maken wordt vaak genoemd. Volgens Evans is het probleem van selectiviteit en dubbele standaard een uitdaging die niet alleen voor R2P geldt, maar van toepassing is op elk gebied van mensenrechten en veiligheidsbeleid. Grotere mogendheden, inclusief degenen met vetomacht in de Veiligheidsraad, zullen altijd beter in staat zijn om druk vanuit de internationale gemeenschap en interventie te weerstaan dan kleinere mogendheden. Deze realiteit van internationale machtsverhoudingen kan niet worden veranderd door R2P.¹¹⁵ Desalniettemin zouden duidelijkere richtlijnen dit probleem wellicht kunnen verkleinen.

¹¹² P. Quinton- Brown, 'Mapping Dissent: The Responsibility to Protect and Its State Critics', *Global Responsibility to Protect* 5 (2013) p. 272

¹¹³ International Coalition for the Responsibility to Protect, 'A Toolkit on the Responsibility to Protect', p.30

¹¹⁴ Quinton- Brown, 'Mapping Dissent: The Responsibility to Protect and Its State Critics', p. 266-272

¹¹⁵ Evans, 'Lessons and Challenges', p.385; Deller, 'Challenges and Controversies', p. 79-80

1.4.2: Institutionele uitdagingen

De tweede groep uitdagingen voor R2P vallen onder de noemer institutionele uitdagingen. Omdat R2P alleen maar kan worden uitgevoerd door middel van instituties, bepalen de sterke en zwakke punten van deze instituties de mate van succes van R2P.¹¹⁶ Of het nu gaat om preventieve of reactieve en politieke, diplomatieke, economische, juridische of militaire maatregelen, er moeten internationale instellingen, regeringen en regionale organisaties zijn die R2P kunnen uitvoeren.¹¹⁷

Een belangrijke institutionele kritiek op R2P is dat er onvoldoende internationale, regionale en lokale capaciteit is om de vier R2P-misdaden en -schendingen te voorkomen.¹¹⁸ De rol van regionale en sub-regionale organisaties zou moeten worden verbeterd omdat zoveel van de operationalisering van R2P afhankelijk is van het functioneren van deze organisaties.¹¹⁹ Daarnaast schiet de samenwerking en communicatie tussen betrokken actoren op het gebied van informatiedeling systematisch te kort. Hierbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld informatiedeling en samenwerking bij onderzoeksmisaties, uitgevaardigde arrestatiebevelen en geautoriseerde sancties.¹²⁰ De ontwikkeling van tijdige waarschuwingsmechanismen valt hier ook onder. Een waarschuwingsmechanisme zou de internationale gemeenschap kunnen attenderen op wreedheden voordat ze uit de hand lopen. Tegelijkertijd zou dit mechanisme ook de kans dat R2P voor onjuiste doeleinden wordt aangeroepen verkleinen. Ban Ki-moon gaat in zijn rapporten over R2P ook in op verschillende institutionele uitdagingen.¹²¹

¹¹⁶ Evans, 'Lessons and Challenges', p.385

¹¹⁷ Evans, 'The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come ... and Gone?', p. 289-290

¹¹⁸ International Coalition for the Responsibility to Protect, 'A Toolkit on the Responsibility to Protect', p.30

¹¹⁹ Evans, 'Lessons and Challenges', p.388

¹²⁰ International Coalition for the Responsibility to Protect, 'A Toolkit on the Responsibility to Protect', p.30

¹²¹ In zijn rapport uit 2010 benadrukt hij vooral de rol van het maatschappelijk middenveld in informatievoorziening, zijn rapport een jaar later stelt het belang van het delen van middelen en deskundigen tussen regionale en sub regionale organisaties bij de ontwikkeling van een vroegtijdig waarschuwingsmechanisme vast. Tot slot benadrukt hij in zijn rapport uit 2012 de rol van nieuwe technologieën in de informatievoorziening bij dreigingen van massawreedheden. Zie:

B. Ki-moon, "Report of the Secretary General – Early warning, assessment and the Responsibility to Protect" (UN A/64/864, 14 juli 2010) via <http://www.unrol.org/files/SGReportEarlyWarningandAssessmentA64864.pdf>

B. Ki-moon, 'Report of the Secretary General - the Role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect' (UN A/65/877, 27 juni 2011), via http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/65/877

B. Ki-moon, 'Report of the Secretary-General- Responsibility to Protect—Timely and Decisive Response' (UN A/66/874, 25 juli 2012), via

Daarnaast moet genoeg civiel en militair reactievermogen aanwezig zijn voor zowel de preventieve, reactieve als wederopbouwcomponent binnen R2P. Hierbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld diplomatiek vermogen om te kunnen onderhandelen bij dreigende R2P situaties, vredesmissies of het opleiden van onderhandelaars. De VN heeft veel onderhandelaars opgeleid de afgelopen jaren, maar de rol van regionale organisaties hierbij kan nog worden verbeterd. Ook zouden er voldoende militairen, met een juiste training, uitrusting en logistieke ondersteuning beschikbaar moeten zijn.¹²²

Tot slot is het van belang om naar de rol van de Veiligheidsraad binnen R2P te kijken. In het Wereldconferentieslotdocument krijgt de VN-Veiligheidsraad de exclusieve taak om R2P uit te voeren in overeenstemming met hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Een norm is net zo legitiem als zijn institutionele autoriteit en de geloofwaardigheid van de Veiligheidsraad is aangetast vanwege tekortkomingen in zijn structuur en werkmethoden. Verschillende VN-lidstaten vinden de structuur van de Veiligheidsraad zo achterhaald dat zij menen dat R2P pas serieus kan worden genomen als de structuur van de Veiligheidsraad de huidige wereldverhoudingen beter weerspiegelt. Ondanks de groei van opkomende landen de afgelopen jaren, zijn er bijvoorbeeld geen vaste zetels voor deze landen binnen de Veiligheidsraad. Hoewel al jarenlang discussie wordt gevoerd over de vraag wie er een permanente zetel binnen de Veiligheidsraad zou moeten krijgen, is hier nog steeds geen consensus over bereikt en lijkt hervorming nog ver weg.

Het tweede grote commentaar op de Veiligheidsraad betreft het vetorecht van de vijf permanente leden. Er bestaat geen institutioneel mechanisme dat kan voorkomen dat één van de vijf permanente leden haar vetorecht inzet om de aanneming van een resolutie te blokkeren. Door alleen al te dreigen met een veto wordt collectieve actie van de Veiligheidsraad moeilijker. In het verleden heeft dit al geleid tot afgezwakte, ineffectieve resoluties of zelfs het uitblijven daarvan. In het ICISS-rapport wordt daarom aanbevolen dat de permanente leden van hun vetorecht zouden afzien in R2P-scenario's, deze aanbeveling is echter niet overgenomen in het Wereldconferentieslotdocument. Een gemakkelijke

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F66%2F874&Submit=Search&Lang=E (geraadpleegd op 20 november 2014)

¹²² Evans, 'Lessons and Challenges', p.387-388

oplossing voor dit probleem bestaat echter niet. Verschillende landen komen met verschillende oplossingen, variërend van de herverdeling van vetorechten tot de onthouding van vetorecht in R2P-scenario's en het volledig afschaffen van vetorechten.¹²³

1.4.3: Politieke uitdagingen

Het creëren van politieke bereidheid bij staten binnen de VN en regionale en sub-regionale verbanden waardoor de juiste mechanismen en strategieën in werking kunnen worden gesteld bij het ontstaan van een nieuwe R2P-situatie is de derde uitdaging.¹²⁴ R2P hangt af van de bereidheid van staten om diplomatieke en andere niet-dwingende maatregelen te nemen, -of in extreme gevallen-, geweld toe te passen om de bevolking van een staat te beschermen. Het feit dat R2P afhankelijk is van de politieke bereidheid van staten om in te grijpen in een situatie, wordt zelfs als een van de grootste beperkingen van R2P gezien.¹²⁵ Ook al zijn de juiste middelen aanwezig om adequaat te reageren op een R2P-situatie, zonder politieke bereidheid zal het onmogelijk zijn om hier gebruik van te maken. Vandaar dat het vergroten van de politieke wil bij staten een prioriteit zou moeten zijn. Van groot belang daarbij is ten eerste dat het R2P-concept duidelijk verwoord en uitgelegd wordt, ofwel dat tegemoet wordt gekomen aan de conceptuele uitdaging.¹²⁶ Door verduidelijking van het concept kan de politieke wil om R2P te steunen groter worden. Het is daarbij ook van belang dat er voldoende informatie over R2P beschikbaar is en dat onderzoek naar R2P wordt gedaan op zowel regionaal, nationaal als mondiaal niveau om de impact van R2P te kunnen vergroten. Daarom zijn er de afgelopen jaren verschillende organisaties opgericht die kunnen zorgen voor meer duidelijkheid en acceptatie van R2P.¹²⁷ Het verbeteren van de institutionele uitdagingen kan ook bijdragen: door het versterken van instituties, de aanpassing van de VN-Veiligheidsraad of aanpassing van het vetorecht voor R2P-situaties zou de politieke bereidheid van staten groter kunnen worden. Tot slot zou het aandragen van financiële argumenten ook kunnen helpen bij het creëren van politieke steun voor R2P.

¹²³ Deller, 'Challenges and Controversies', p. 81; Evans, 'Lessons and Challenges', p.388-389; International Coalition for the Responsibility to Protect, 'A Toolkit on the Responsibility to Protect, p.30

¹²⁴ Evans, 'The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come ... and Gone?', p. 289-290

¹²⁵ Glanville, 'In defense of the responsibility to protect', p. 179; Evans, 'Lessons and Challenges', p.389; International Coalition for the Responsibility to Protect, 'A Toolkit on the Responsibility to Protect, p.30

¹²⁶ Evans, 'Lessons and Challenges', p.390

¹²⁷ Bijvoorbeeld 'Global Centre for the Responsibility to Protect', 'International Coalition for the Responsibility to Protect' en 'Friends of RtoP'

Bij de keus tussen 1 miljoen dollar aan preventieve maatregelen ten opzichte van een eventuele 1 miljard dollar bij latere militaire interventie na aanvankelijk niet-ingrijpen zullen staten eerder geneigd zijn om meteen actie te ondernemen.¹²⁸

Het feit dat R2P te maken heeft met staten die hun eigen economische, politieke en strategische belangen hebben zal altijd een zwakke plek blijven in de uitvoering van de norm. Dit is echter een probleem dat niet alleen voor R2P geldt. R2P kan de mondiale machtsbalans niet veranderen, maar wellicht kan door het aanpakken van de uitdagingen de politieke steun voor het principe wel enigszins worden vergroot.¹²⁹

1.5: Conclusies

Dit hoofdstuk heeft de R2P-norm toegelicht door middel van het bespreken van de achtergrond van R2P, de belangrijkste mijlpalen in de geschiedenis van de norm en de verschillende uitdagingen die er voor het principe zijn. R2P heeft zich sterk ontwikkeld sinds het ICISS-rapport in 2001, maar is vooralsnog niet vastgelegd in gecodificeerd recht. Van groot belang voor de ontwikkeling na 2001 waren de VN- Wereldconferentie waarin het R2P-principe unaniem werd onderschreven en het rapport 'Implementing the Responsibility to Protect' uit 2009 waarin onder andere de afspraken die overeengekomen waren in 2005 werden geherformuleerd en gesplitst in drie pijlers. Zowel de voormalig VN-secretaris-generaal Kofi Annan als huidige secretaris-generaal Ban Ki-moon hebben zich veel bezig gehouden met het debat over R2P. Na de VN-Wereldconferentie van 2005 is er verschillende keren, met wisselend succes, naar R2P verwezen, Libië wordt echter gezien als de eerste échte testcase voor R2P. Voorstanders van de norm zien de aannname van resolutie 1973 als bewijs van de acceptatie van R2P als norm. De uitvoering van de resolutie veroorzaakte echter ook controverse en zorgde ervoor dat onder andere de BRICS-landen hun vraagtekens zetten bij R2P. Ondanks de relatief snelle ontwikkeling van R2P sinds 2001 zijn er veel uitdagingen voor de norm, zowel op conceptueel, institutioneel als politiek vlak. Ten eerste zouden de grenzen en omvang van R2P duidelijker moeten worden alvorens de norm universeel geaccepteerd kan worden. Ook op het gebied van institutionele uitdagingen, zoals bijvoorbeeld institutionele capaciteiten en kritiek op de rol van de Veiligheidsraad

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Deller, 'Challenges and Controversies', p. 84

binnen R2P, zijn er nog veel verbeteringsmogelijkheden. De belangrijkste uitdaging voor R2P is echter het kweken van politieke steun: zonder politieke bereidheid bij staten en andere actoren geen goed functionerende R2P.

De in dit hoofdstuk geschetste ontwikkeling van R2P laat zien dat er nog veel onduidelijkheid en onenigheid is rond de norm. Edward Luck¹³⁰ beweerde in 2011 dat R2P een norm in ontwikkeling is, die slechts in dit licht gezien kan worden en momenteel wellicht door de pubertijd en de daarbij horende groeipijnen gaat. Of dit zo is zal de toekomst uitwijzen. Hoe dan ook, achtte Brazilië het in 2011 noodzakelijk om een nieuw element aan de R2P-discussie toe te voegen. De toevoeging van RWP aan het R2P-debat wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

¹³⁰ E.C. Luck, 'The Responsibility to Protect: the First Decade', *Global Responsibility to Protect 3*, (2011), p. 398-399

Hoofdstuk 2: Responsibility while Protecting

In dit hoofdstuk komt het concept Responsibility while Protecting (RwP) aan bod. Na een korte introductie wordt de inhoud van het concept besproken aan de hand van de principes en procedures van het conceptdocument en een analyse van de hoofdpunten daarvan. Hierna zullen de ontvangst van het concept door de internationale gemeenschap en verdere ontwikkeling aan bod komen. Tot slot wordt met behulp van de in hoofdstuk 1 geschetste uitdagingen voor R2P de eventuele toegevoegde waarde van het concept besproken.

2.1: De introductie van Responsibility While Protecting

Op 21 september 2011, tijdens de 66e Algemene Vergadering van de VN, zei president Dilma van Brazilië: *'Much is said about the responsibility to protect; yet we hear little about the responsibility in protecting. These are concepts that we must develop together.'*¹³¹ In de daarop volgende maanden wordt dit idee in Brazilië verder uitgewerkt door een groep jonge diplomaten onder leiding van de minister van Buitenlandse zaken Patriota. Het resultaat van deze inspanningen is een conceptdocument genaamd *'Responsibility while Protecting: elements for the development and promotion of a concept'*, dat op 9 november 2011 door de Braziliaanse VN Ambassadeur Viotti als bijlage van een brief wordt gepresenteerd aan de Veiligheidsraad.¹³² Voor Brazilië is dit een baanbrekend initiatief: het is de eerste keer dat het land het voorstel doet om een norm in ontwikkeling verder uit te werken.¹³³

2.2: De inhoud van het concept

R2P is geen innovatie op zich, maar is gebaseerd op al bestaande doelen en verplichtingen die uiteengezet zijn in het VN-Handvest en andere internationale verdragen. Hetzelfde geldt voor RwP; hoewel het als een Braziliaans voorstel werd gelanceerd, bevat het geen revolutionaire ideeën. RwP is gebaseerd op jarenlange discussies over humanitaire hulp en het gebruik van geweld en de noodzaak om principes en criteria die de internationale

¹³¹ Speech gegeven door Dilma Rousseff tijdens de opening van de 66^e Algemene Vergadering van de Verenigde naties, via <http://www.voltairenet.org/article171477.html> (geraadpleegd op 8 januari 2015)

¹³² Wojcikiewicz. Almeida, 'Brazilian View of Responsibility To Protect: From 'Non-Indifference' To 'Responsibility While Protecting', p. 47; Benner, 'Brazil as a norm entrepreneur: the "Responsibility while Protecting' initiative', p. 1

¹³³ Benner, 'Brazil as a norm entrepreneur: the "Responsibility while Protecting' initiative', p.1

gemeenschap helpen actie te ondernemen bij humanitaire crisissen te herdefiniëren. Door het organiseren van deze al bestaande principes en criteria hervatte Brazilië echter wel het debat.¹³⁴

De introductie van RWP volgt kort op de geautoriseerde militaire interventie in Libië en is in hoge mate gebaseerd op ontevredenheid over dit ingrijpen.¹³⁵ Het voorstel richt zich voornamelijk op de derde pijler van R2P, wat, zoals we in het vorige hoofdstuk hebben kunnen zien, tevens de meest omstreden pijler van R2P is. In grote lijnen legt RWP de nadruk op verantwoordelijkheid en daarnaast striktheid bij de inzet van militair geweld.¹³⁶ In het conceptdocument wordt dieper ingegaan op de verschillende ideeën die Brazilië voor ogen heeft. RWP's fundamentele principes en procedures, zoals besproken in het conceptdocument, zullen in de volgende paragraaf aan bod komen.

2.2.1 Het conceptdocument *Responsibility while protecting*

Het conceptdocument '*Responsibility while Protecting: elements for the development and promotion of a concept*' beslaat slechts vier pagina's. De eerste pagina begint met een brief waarin de Braziliaanse VN-ambassadeur Viotti het document introduceert. Zij presenteert de Braziliaanse zienswijze als volgt:

*'The international community, as it exercises its responsibility to protect, must demonstrate a high level of responsibility while protecting'*¹³⁷

Na deze introductie wordt het concept verder uitgewerkt in een drie pagina's tellende bijlage aan de hand van elf paragrafen. In de eerste vijf paragrafen komt de geschiedenis van R2P aan bod: het VN-Handvest als basis voor R2P, de ontwikkeling van humanitaire interventie, de onderschrijving van R2P op de Wereldconferentie van 2005, de drie pijlers van R2P en de beperkingen voor het gebruik van geweld zoals omschreven in het

¹³⁴ Passarelli Hamann, 'Brazil and R2P: A rising global power struggles to harmonise discourse and practice' (2012) p. 72 en 80; Stuenkel en Tourinho, 'Regulating Intervention: Brazil and the Responsibility to Protect', p.391

¹³⁵ Kenkel, 'Brazil and R2P: Does Taking Responsibility Mean Using Force?', p. 28; Stuenkel, 'Brazil as a norm entrepreneur: the Responsibility While Protecting', p. 59

¹³⁶ Bogliolo Piancastelli de Siqueira, 'The responsibility to protect and the responsibility while protecting: an analysis of humanitarian intervention and the developing world', p. 5; Foley, 'Normative developments in the protection of civilians in armed conflicts', p. 15

¹³⁷ Responsibility while Protecting-conceptdocument, p.1

Wereldconferentieslotdocument van 2005. In de zesde paragraaf wordt benadrukt dat de drie pijlers¹³⁸ van R2P alleen in strikt chronologische volgorde mogen worden toegepast.¹³⁹ Met andere woorden, Brazilië wil dat bij het reageren op massawreedheden duidelijk is dat de staat zijn beschermingsverantwoordelijkheden niet nakomt (pijler 1) en internationale bijstand en capaciteitsopbouw moet zijn geprobeerd en hebben gefaald (pijler2). Alleen dan kan er tijdige en vastberaden actie worden ondernomen (pijler 3).¹⁴⁰

In de zevende paragraaf komt het gebruik van geweld aan bod. Brazilië onderstreept dat zelfs als militaire actie gerechtvaardigd is op grond van gerechtigheid, legaliteit en legitimiteit, dit toch altijd resulteert in hoge menselijke en materiele kosten. Daarom is het noodzakelijk om bij conflicten te allen tijde te streven naar diplomatieke oplossingen. Het gebruik van geweld mag alleen worden gezien als een laatste redmiddel en moet voorafgegaan worden door een uitgebreide analyse door deskundigen waarbij de mogelijke gevolgen van militaire actie per geval moeten worden bekeken.¹⁴¹

De volgende drie paragrafen werken naar de uiteindelijke omschrijving van RWP toe. Brazilië blikt terug op de jaren negentig, waarin het falen van de internationale gemeenschap in bijvoorbeeld Rwanda naar voren kwam en beaamt dat geweld tegen de burgerbevolking verworpen moet worden. Er zijn situaties waarin, ook volgens Brazilië, de internationale gemeenschap militaire actie moet overwegen om humanitaire rampen te voorkomen. Er moet echter ook aandacht worden besteed aan het feit dat de wereld vandaag de dag lijdt onder de pijnlijke gevolgen van interventies die bestaande conflicten hebben verergerd, terrorisme hebben doen laten doordringen tot plaatsen waar het voorheen niet bestond en nieuwe cycli van geweld en verhoogde kwetsbaarheid van burgerbevolkingen tot gevolg hebben gehad.¹⁴² De conclusie die Brazilië trekt uit dit alles staat in paragraaf 10 van het conceptpaper:

‘Er ontstaat een groeiend beeld dat het concept R2P wordt misbruikt voor andere doeleinden dan de bescherming van burgers, zoals bijvoorbeeld machtswisseling. Dit beeld kan het nog

¹³⁸ Zie voor een gedetailleerde omschrijving van de drie pijlers van R2P paragraaf 1.3.3 van dit werkstuk

¹³⁹ Responsibility while Protecting conceptdocument, paragraaf 1 t/m6, p.2

¹⁴⁰ Patisson, ‘The ethics of responsibility while protecting: Brazil, the responsibility to protect and guidelines for humanitarian intervention’, p. 3

¹⁴¹ Responsibility while Protecting-conceptdocument, paragraaf 7, p.2/3

¹⁴² Ibidem, paragraaf 8/9, p. 3

moelijker maken om doelstellingen die de internationale gemeenschap nastreeft te bereiken'.¹⁴³

In de laatste paragraaf van het document introduceert Brazilië RWP aan de hand van 9 punten en stelt dat de internationale gemeenschap verplicht is om terwijl het zijn 'Responsibility to Protect' uitoefent ook tegelijkertijd 'Responsibility while Protecting' te tonen.¹⁴⁴ De beide concepten zouden zich samen moeten ontwikkelen, op basis van een reeks overeengekomen principes en procedures zoals:

(a) *'Net als in de medische wetenschappen is voorkomen altijd het beste beleid: de nadruk op preventieve diplomatie vermindert het risico op gewapende conflicten en de menselijke kosten die hier mee gepaard gaan'*;

(b) *'De internationale gemeenschap moet zich tot het uiterste inspannen om alle vreedzame middelen die beschikbaar zijn om burgers onder dreiging van geweld te beschermen uit te putten, in overeenstemming met de beginselen en doelstellingen van het Handvest zoals vastgelegd in het Wereldconferentieslotdocument'*;

(c) *'Het gebruik van geweld, inclusief R2P, moet altijd door de Veiligheidsraad worden goedgekeurd, in overeenstemming met Hoofdstuk VII van het Handvest, of, in uitzonderlijke omstandigheden, door de Algemene Vergadering, conform Resolutie 377 (V)*¹⁴⁵ ';

(d) *'De toestemming voor gebruik van geweld moet in zijn juridische, operationele en tijdelijke elementen worden beperkt en de omvang van de militaire actie moet vooraf worden vastgelegd in de geest van het mandaat dat verleend is door de Veiligheidsraad of de Algemene Vergadering, en moet worden uitgevoerd in strikte overeenstemming met internationaal recht, in het bijzonder internationaal humanitair recht en internationaal recht inzake gewapende conflicten'*;

¹⁴³ Ibidem, paragraaf 10, p. 3

¹⁴⁴ Ibidem, paragraaf 11, p. 3-4

¹⁴⁵ Resolutie 377 wordt ook wel de 'Uniting for Peace' resolutie genoemd. Deze resolutie bepaalt dat in gevallen waarin de Veiligheidsraad, als gevolg van onenigheid tussen zijn permanente leden, niet in staat is de vrede te verzekeren, een zaak naar de Algemene Vergadering verplaatst kan worden. Zie: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/377\(V\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/377(V)) (geraadpleegd op 13 maart 2015)

(e) *'Het gebruik van dwangmaatregelen moet zo weinig mogelijk geweld en instabiliteit veroorzaken en onder geen omstandigheid kan het meer kwaad aanrichten dan dat het bevoegd was om te voorkomen';*

(f) *'Indien het gebruik van geweld wordt overwogen, moet actie altijd oordeelkundig en evenredig zijn en beperkt worden tot de door de Veiligheidsraad vastgestelde doelstellingen';*

(g) *'Deze richtlijnen moeten worden nageleefd gedurende de hele autorisatie, vanaf de vaststelling van de resolutie tot de opschorting van de resolutie door aanneming van een nieuwe resolutie';*

(h) *'Het is noodzakelijk om de Veiligheidsraadprocedures te verbeteren om beter toezicht te kunnen houden en te kunnen beoordelen op welke manier resoluties worden geïnterpreteerd en toegepast om zodoende 'responsibility while protecting' te verzekeren';*

(i) *'De Veiligheidsraad moet ervoor zorgen dat er een verantwoordingsplicht is voor degenen aan wie bevoegdheid wordt toegekend om geweld te gebruiken'.*

2.2.2. Analyse RWP-voorstel

Gedurende het twaalfde open debat van de VN over de bescherming van burgers in gewapende conflicten¹⁴⁶ in november 2011 maakt Brazilië duidelijk dat het niet de bedoeling was om het R2P-concept uit te dagen met de introductie van RWP. Integendeel, Brazilië noemt de erkenning van R2P op de Wereldconferentie van 2005 een mijlpaal en introduceert RWP als een constructieve bijdrage aan de verdere ontwikkeling van R2P.¹⁴⁷ Om de eventuele bijdrage van RWP aan R2P te kunnen benoemen, is het belangrijk om het te analyseren. Het RWP-voorstel is een voorbeeld van een restrictieve benadering van humanitaire interventie. Bij deze benadering zijn er zeer strikte regels voor wat betreft de toelaatbaarheid en uitvoering van humanitaire interventie: de gevallen waarin interventie wordt toegestaan zijn gering en er zijn slechts weinig manieren waarop deze mag worden

¹⁴⁶ De Veiligheidsraad organiseert sinds juni 2006 open debatten over de bescherming van burgers in gewapende conflicten. Brazilië introduceerde het conceptdocument gedurende het twaalfde debat. Voor een samenvatting van dit debat zie: <http://responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/3734-12th-security-council-open-debate-on-the-protection-of-civilians-in-armed-conflict> (geraadpleegd op 13 maart 2015)

¹⁴⁷ Kolb, 'The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RWP): Friends or Foes?', p.9

uitgevoerd. Voorstanders van deze benadering stellen dat de regels voor de toelaatbaarheid en de uitvoering van humanitaire interventie strenger zijn dan die voor andere oorlogen. Humanitaire interventie zou meer moeten worden opgevat als kosmopolitische rechtshandhaving dan regelrechte oorlogsvoering. Ook zouden er meer beperkingen zijn voor humanitaire interventie dan bij traditionele *jus in bello*¹⁴⁸ omdat humanitaire interventie dichter staat bij rechtshandhaving en vredeshandhaving. Tegenover de restrictieve benadering staat de permissieve benadering, die stelt dat regels inzake toelaatbaarheid en uitvoering van humanitaire interventie niet strenger zijn dan voor andere oorlogen.¹⁴⁹ Brazilië gaat in haar voorstel duidelijk uit van de restrictieve benadering.

Uit het Braziliaanse voorstel komt een aantal punten naar voren. Ten eerste focust Brazilië zich vooral op de *militaire component* van R2P: het aspect van R2P dat de meeste controverse veroorzaakt en waarover de meeste tegenstanders van R2P struikelen. Brazilië laat duidelijk merken sceptisch te staan tegenover het gebruik van militaire actie als middel om burgers te beschermen door te benoemen dat er vandaag de dag veel pijnlijke gevolgen zichtbaar zijn van interventies in het verleden. Bovendien waarschuwt het ook voor overhaast gebruik van geweld en wijst op het eventuele misbruik van R2P door bijvoorbeeld aansturing op een regimewisseling.

Hoewel de Brazilianen aangeven met *RwP* een aanvulling op R2P te willen geven, brengt de sterke focus van *RwP* op de meest controversiële component van R2P een risico met zich mee. Het kan ervoor zorgen dat de verdere consolidatie van R2P stagneert: hoe meer nadruk op de militaire component van R2P wordt gelegd, hoe waarschijnlijker het wordt dat verschillende VN-leden het concept niet verder willen onderschrijven in bijvoorbeeld resoluties van de Veiligheidsraad. Die eenzijdige aandacht voor de militaire component van R2P is niet helemaal terecht. Natuurlijk is het concept afgeleid van het discours over humanitaire interventie en voorziet het ook in de mogelijkheid militair geweld toe te passen. Het omvat zoals in hoofdstuk 1¹⁵⁰ is aangetoond echter een veel uitgebreidere

¹⁴⁸ *Jus in bello* is een Latijnse term die letterlijk 'de wet in het voeren van oorlog' betekent. Het omvat de verzameling wetten die in werking treden zodra een oorlog is begonnen. Het doel van *jus in bello* is om oorlogvoering te reguleren, zonder vooroordelen over hoe en waarom een oorlog gestart is. Zie: <http://www.crimesofwar.org/a-z-guide/jus-ad-bellum-jus-in-bello/> (geraadpleegd op 13 maart 2015)

¹⁴⁹ Patisson, 'The ethics of responsibility while protecting: Brazil, the responsibility to protect and guidelines for humanitarian intervention', p. 6-7

¹⁵⁰ Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 1.3.1 en 1.3.2 waarin de inhoud van het ICISS rapport en Wereldconferentie slotdocument aan bod komen

en evenwichtigere aanpak van hoe om te gaan met grootschalige wreedheden dan alleen humanitaire interventie.¹⁵¹

Het Braziliaanse voorstel weerspiegelt het groeiende wantrouwen ten opzichte van R2P dat bij verschillende landen is ontstaan na de NAVO-interventie in Libië. Met het RWP-voorstel treden regels omtrent het gebruik van geweld binnen R2P weer op de voorgrond. Hoofdstuk 1 heeft laten zien dat dit juist het gebied van R2P is dat nog verdere ontwikkeling en consensusvorming nodig heeft. Daarmee kan het debat omtrent RWP, mits constructief gevoerd, ook een kans zijn voor R2P. Zeker omdat R2P zoals aangenomen op de Wereldconferentietop in 2005 niet voorziet in richtlijnen voor het gebruik van geweld, zoals wel was voorzien in het originele voorstel van ICISS in 2001. In hoeverre het echter mogelijk is om de principes van RWP af te stemmen op de bestaande consensus rond R2P, zonder de effectiviteit van het concept te belemmeren, valt te bezien.¹⁵²

Brazilië gaat in het conceptdocument eveneens uit van een *strikt chronologische toepassing van de pijlers van R2P*. Zowel in het ICISS-rapport als in het Wereldconferentieslotdocument is geen soortgelijke vereiste te vinden. Sterker nog, een te rigide strategie op dit gebied kan zelfs in strijd zijn met 'de bereidheid van de lidstaten om collectieve actie te ondernemen op een tijdige en beslissende manier.'¹⁵³ De chronologische toepassing van de drie pijlers is ook in strijd met het voorgestelde R2P-model van VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon. Volgens hem 'moeten alle drie de pijlers op elk gewenst moment klaar zijn voor gebruik; er is geen vaste volgorde waarin de pijlers moeten worden toegepast, om zo vroegtijdige en flexibele reactie te kunnen garanderen.'¹⁵⁴ Tot slot is de strikt chronologische toepassing van de pijlers ook in conflict met Hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Uitputting van niet-militaire maatregelen wordt niet genoemd Hoofdstuk VII. Overeenkomstig artikel 41 en 42 van het Handvest wordt militaire actie een optie als de Veiligheidsraad dit nodig acht, militaire actie zou dus de eerste maatregel kunnen zijn die de Veiligheidsraad in overweging neemt.¹⁵⁵

¹⁵¹ Kolb, 'The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RWP): Friends or Foes?', p. 9-10

¹⁵² Ibidem

¹⁵³ Zoals omschreven in paragraaf 39 van het Wereldconferentieslotdocument, in te zien via:

<http://www.refworld.org/docid/44168a910.html> (geraadpleegd op 20 januari 2015)

¹⁵⁴ B. Ki-moon, 'Implementing the Responsibility to Protect', A/63/677, 12 januari 2009, paragraaf 12 via <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/10/PDF/N0920610.pdf?OpenElement>

¹⁵⁵ Zie Hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Via: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml> (geraadpleegd op 15 maart 2015)

Concluderend kan gesteld worden dat de chronologische toepassing van de pijlers zoals voorgesteld door Brazilië niet in overeenstemming is met de in 2005 overeengekomen regels voor het R2P-concept. Bovendien zou een te rigide toepassing in de praktijk tot een grote vertraging bij het nemen van maatregelen kunnen leiden waardoor een crisis zodanig uit de hand kan lopen dat andere vormen van internationale actie, waaronder ook dwangmiddelen, niet meer in staat zullen blijken om de massawreedheden te stoppen.¹⁵⁶ De grote kritiek op dit onderdeel van het voorstel heeft ertoe geleid dat Brazilië dit idee heeft losgelaten en in plaats van een chronologische toepassing van de pijlers is overgestapt op 'een logische toepassing van de pijlers gebaseerd op politieke voorzichtigheid.'¹⁵⁷

Een belangrijk punt van RWP, dat als eerste genoemd wordt bij de procedures en parameters onder paragraaf 11.a van het conceptdocument, is *preventie*. Kortgezegd benadrukt Brazilië dat voorkomen altijd beter is dan genezen. Het feit dat Brazilië preventie noemt als beste beleid voegt niets nieuws toe aan het debat: preventie is sinds de verschijning van het ICISS-rapport in 2001 al een integraal onderdeel van R2P.¹⁵⁸ In het ICISS-rapport staat bijvoorbeeld het volgende: '*Preventie is de belangrijkste dimensie van R2P: preventie-opties moeten altijd worden uitgeput vooraleer interventie kan worden overwogen, en er moeten meer inzet en middelen besteed worden aan preventie.*'¹⁵⁹ Concrete voorstellen om preventie te bewerkstelligen doet Brazilië niet; in het conceptdocument worden bijvoorbeeld geen suggesties gedaan voor het versterken van de staat of VN-capaciteiten om de vier R2P-misdaden te voorkomen.¹⁶⁰ Daarmee kan dit punt vooral gezien worden als een herbevestiging, of wellicht herinnering, van wat R2P zou moeten inhouden.

Het Braziliaanse voorstel is, afgezien van het preventiedebat, vooral gebouwd rond twee aandachtspunten. Het eerste aandachtspunt is de *invoering van criteria alvorens de Veiligheidsraad het gebruik van geweld autoriseert*. Het tweede aandachtspunt is de

¹⁵⁶ Kolb, 'The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RWP): Friends or Foes?', p.12-13

¹⁵⁷Statement van Maria Luiza Ribeiro Viotti, permanente VN-vertegenwoordiger van Brazilië op 5 september 2012, via <http://www.globalr2p.org/media/files/brazil-statement-2012.pdf> (geraadpleegd op 1 februari 2015)

¹⁵⁸ Kolb, 'The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RWP): Friends or Foes?', p.11

¹⁵⁹ ICISS-rapport, p. XI

¹⁶⁰ Wojcikiewicz. Almeida, 'Brazilian View of Responsibility To Protect: From 'Non-Indifference' To 'Responsibility While Protecting'', p. 51

oprichting van een monitoring en evaluatiemechanisme voor de uitvoering van resoluties van de Veiligheidsraad door lidstaten om ervoor te zorgen dat het gegeven mandaat wordt geëerbiedigd, leden goed geïnformeerd worden en effectievere controle hebben over de manier waarop een mandaat ten uitvoer wordt gebracht.¹⁶¹

Alvorens Brazilië ingaat op het *gebruik van geweld* wordt nogmaals benadrukt dat alle vredelievende middelen moeten zijn uitgeput voordat geweld mag worden overwogen; oftewel geweld moet een laatste redmiddel zijn. Daarnaast zouden dwangmaatregelen zo min mogelijk geweld mogelijk moeten veroorzaken en onder geen omstandigheid meer kwaad aanrichten dan dat het bevoegd was om te voorkomen. Het gebruik van geweld moet altijd door de Veiligheidsraad worden goedgekeurd of, in uitzonderlijke gevallen, door de Algemene Vergadering. Brazilië benadrukt ook het belang van juridische, operationele en tijdelijke beperkingen voor de Veiligheidsraad bij het machtigen van het gebruik van geweld om ongeldige acties te voorkomen.

Het vaststellen van criteria voor het gebruik van geweld is niets nieuws: het ICISS-rapport uit 2001 omschrijft criteria waaraan voldaan moet worden alvorens een militaire interventie wettig en rechtvaardig zou zijn. Zoals in hoofdstuk 1 is te lezen zijn de criteria waaraan voldaan moeten worden *rechtvaardige zaak, juiste intentie, laatste redmiddel, proportionele middelen, redelijke vooruitzichten en juiste autoriteit*.¹⁶² Ook in het rapport '*In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*' uit 2005 suggereert Kofi Annan dat de Veiligheidsraad criteria moet vaststellen voor de autorisatie van humanitaire interventie.¹⁶³ In het Wereldconferentieslotdocument is de lijst met criteria uit het ICISS-rapport echter niet opgenomen. Ten tijde van de top bleek het te moeilijk om hier overeenstemming over te bereiken.¹⁶⁴ Gareth Evans noemt dit één van de vele teleurstellingen van de Wereldconferentietop.¹⁶⁵ Anderen, zoals bijvoorbeeld Alex

¹⁶¹ G. Evans, 'Statement at the Informal UNGA discussion on 'Responsibility While Protecting', 21 February 2012' via <http://www.global2p.org/media/files/garethevansstatementresponsibilitywhileprotecting.pdf> (geraadpleegd op 28 januari 2015); Garwood- Gowers, 'the BRICS and the Responsibility to Protect: Lessons from the Libyan and Syrian Crises', p. 33-34

¹⁶² Voor een gedetailleerdere omschrijving van deze criteria, zie hoofdstuk 1.3.1 van dit werkstuk

¹⁶³ K. Annan, 'In larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All' (2005) via <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/A.59.2005.Add.3.pdf> (geraadpleegd op 28 januari 2015)

¹⁶⁴ Zie hoofdstuk 1.3.2

¹⁶⁵ G. Evans, 'The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All', *Washington DC Brooking Institutions Press* (2008) p. 60

Bellamy,¹⁶⁶ zijn tegen formele criteria. Hij stelt dat het niet erg waarschijnlijk is dat er ooit een consensus wordt bereikt over criteria en dat voorstanders bovendien het praktische en politieke nut van de criteria overschatten. Specifieke criteria zouden ertoe kunnen leiden dat de Veiligheidsraad minder flexibel wordt, waardoor minder adequaat gereageerd kan worden in geval van grote mensenrechtenschendingen.¹⁶⁷ Het feit dat criteria voor de besluitvorming en de opstelling van Veiligheidsresoluties ontbreken, laat ook veel ruimte voor interpretatie.¹⁶⁸ Dit kan aan de ene kant zorgen voor de nodige flexibiliteit en een politieke impasse voorkomen, maar aan de andere kant ook discussie veroorzaken. Het gebruik van de term 'all necessary measures' in resoluties, zoals bijvoorbeeld het geval was in Libië, zorgde voor een uitvoering waar lang niet alle landen zich in konden vinden en had als gevolg dat het R2P-principe zwaar onder vuur kwam te liggen. In dit licht bekeken zou het Braziliaanse voorstel een constructieve bijdrage kunnen leveren aan R2P, omdat het vraagt om de discussie over de opstelling voor criteria voor het gebruik van geweld, wat al jaren controversieel is, te herstarten.

Brazilië noemt ook enkele punten om de uitvoering van resoluties die het gebruik van geweld autoriseren te begeleiden. Ten eerste moet de omvang van de militaire actie vooraf worden vastgelegd en in de geest van het mandaat dat verleend is door de Veiligheidsraad of de Algemene Vergadering. Daarnaast moet dit mandaat in strikte overeenstemming met het internationale recht worden uitgevoerd en beperkt worden tot de door de Veiligheidsraad vastgestelde doelstellingen. Brazilië benadrukt hiermee al bestaande beperkingen op grond van internationaal recht en voegt in principe niets nieuws toe.¹⁶⁹ Het opnieuw opschrijven hiervan onderstreept echter wel het belang van de naleving van deze regels. Het expliciete noemen van deze punten zou eventuele zorgen bij landen over een tweede Libië kunnen verminderen, aangezien het aanzetten tot regimewisseling alleen zou mogen als dit expliciet wordt genoemd in het verleende mandaat.

¹⁶⁶ A.J. Bellamy, 'The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention', *International Affairs* 84(4) (2008) p.635

¹⁶⁷ Kolb, 'The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RWP): Friends or Foes?', p.12

¹⁶⁸ Wojcikiewicz. Almeida, 'Brazilian View of Responsibility To Protect: From 'Non-Indifference' To 'Responsibility While Protecting'', p. 54-55

¹⁶⁹ Kolb, 'The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RWP): Friends or Foes?', p.14

Tenslotte stelt het conceptdocument nog de verbetering van Veiligheidsraadprocedures voor om toezicht te kunnen houden en te kunnen beoordelen op welke manier resoluties worden geïnterpreteerd en toegepast om zodoende 'responsibility while protecting' te kunnen verzekeren. Centraal in het Braziliaanse voorstel staat daarom de *oprichting van een monitoring- en evaluatiemechanisme voor de uitvoering van resoluties* van de Veiligheidsraad door lidstaten. Dit mechanisme zou extra legitimiteit kunnen geven aan elke handeling van de Veiligheidsraad omdat leden daardoor beter geïnformeerd worden over de uitvoering van een mandaat. Brazilië doet echter geen concrete voorstellen over hoe dit precies zou moeten worden uitgewerkt, het blijft daarom onduidelijk wat het precies voor ogen heeft.¹⁷⁰ Ondanks de onduidelijkheid van Braziliaanse zijde over de inhoud van dit mechanisme is het wel een punt dat meer aandacht verdient en dat van toegevoegde waarde voor R2P zou kunnen zijn.

2.3: Hoe het concept verder is opgepakt en ontvangen

Om de toegevoegde waarde van RWP te kunnen beoordelen, is het van belang te kijken hoe RWP na de introductie is ontvangen door de internationale gemeenschap en hoe het concept zich verder heeft ontwikkeld. In deze paragraaf wordt aan de hand van een aantal hoogtepunten getracht hier een beeld van te schetsen. Om te beginnen wordt gekeken naar de informele discussie over RWP in New York van 21 februari 2012 en de nasleep van deze dialoog. Ook het jaarlijkse rapport van de VN over R2P uit 2012 zal ter sprake komen, evenals de daarbij behorende discussie in september 2012. Ten slotte wordt gekeken hoe RWP zich na deze vergadering verder heeft ontwikkeld.

2.3.1 Verenigde Naties informele discussie over RWP

Op 21 februari 2012 wordt door Brazilië een informele discussie georganiseerd over RWP bij de VN in New York, met als doel het concept, dat de maanden voorafgaande aan de discussie al veel aandacht had gekregen, verder te bespreken. Er is grote belangstelling: 37

¹⁷⁰ P. Quinton-Brown, 'The Responsibility While Protecting: Linchpin or Trojan Horse?', p. 67 in E. Passarelli Hamann en R. Muggah (eds) 'Implementing the Responsibility to Protect; new directions for international peace and security?', *Iguarapé Institute* (2013); Pattison, 'The ethics of responsibility while protecting: Brazil, the responsibility to protect and guidelines for humanitarian intervention', p. 8

verschillende lidstaten, waarnemers en niet-gouvernementele organisaties zijn gevraagd om te spreken; door tijdgebrek blijkt het zelfs niet mogelijk om iedereen aan het woord te laten.¹⁷¹ Uiteindelijk vindt die dag een levende discussie plaats waarbij verschillende meningen over RWP en R2P aan bod komen.

Over het algemeen wordt de bekrachtiging van R2P op de Wereldconferentie door veel sprekers herhaald, met als extra aanmerking dat de conceptuele basis van de norm niet heronderhandeld zou moeten worden. De discussie moest gezien worden als een forum om de implementatie van R2P te versterken.¹⁷² Het belang van preventie wordt beaamd en het idee voor een monitoring- en evaluatiemechanisme bij het gebruik van geweld wordt door veel deelnemers als een goede suggestie beschouwd. Wel wordt om meer duidelijkheid gevraagd over hoe dit mechanisme ontwikkeld zou moeten worden en wat de praktische invloed ervan zou zijn. Het idee dat het gebruik van geweld beter gemonitord dient te worden en er meer richtlijnen en criteria moeten komen, krijgt veel kritiek, vooral omdat het zou kunnen leiden tot het uitblijven van actie. Hetzelfde geldt voor de chronologische toepassing van de pijlers: de meerderheid van de sprekers is hier tegen en benadrukt de gelijkheid van de pijlers.¹⁷³

Edward Luck, speciaal adviseur van de VN, verwelkomt het concept RWP als een poging om de implementatie van R2P te verbeteren, maar waarschuwt ook dat wanneer er duizenden levens op het spel staan snelle actie nodig is en er geen tijd is voor een 'filosofisch debat': 'het vertragen van actie maakt het nog niet verantwoordelijk.'¹⁷⁴ Gareth Evans oppert als een van de geestelijk vaders van R2P daarentegen dat RWP niet zozeer R2P bekritiseert, maar eerder de werkmethodes van de Veiligheidsraad. Volgens hem zou RWP, indien

¹⁷¹ International Coalition for the Responsibility to Protect, 'United Nations Informal Discussion on 'Responsibility While Protecting'. Zie

<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4002-informal-discussion-on-brazils-concept-of-responsibility-while-protecting> (geraadpleegd op 27 januari 2015)

¹⁷² Ibidem; Stuenkel en Tourinho, 'Regulating Intervention: Brazil and the Responsibility to Protect', p. 393

¹⁷³ International Coalition for the responsibility to protect, 'United Nations Informal Discussion on 'Responsibility While Protecting'. Via

<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4002-informal-discussion-on-brazils-concept-of-responsibility-while-protecting> (geraadpleegd op 27 januari 2015)

¹⁷⁴ Openingstoespraak van Dr. Edward C. Luck, Speciaal Adviseur van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties op het gebied van Responsibility to Protect via

<http://www.responsibilitytoprotect.org/Luck%2021%20Feb%20RWP.pdf> (geraadpleegd op 27 januari 2015)

zorgvuldig geformuleerd, ook kunnen zorgen voor een herstel van de consensus omtrent R2P.¹⁷⁵

Discussies tijdens de bijeenkomst centreren zich rond twee posities, met binnen die posities verschillende gradaties van acceptatie. Ten eerste de groep die RWP als een bedreiging ziet voor de consensus van 2005 en ten tweede de groep die RWP ziet als een manier om de scherpe kantjes van R2P af te halen en daarmee R2P te redden nadat de ingreep in Libië voor grote verdeeldheid heeft gezorgd.¹⁷⁶

2.3.2: Eerste ontvangst door de internationale gemeenschap

De informele dialoog in februari 2012 heeft RWP op de kaart gezet en de discussie rond het voorstel op gang gebracht. Zoals uit de dialoog blijkt, zijn er na de introductie van RWP door Brazilië veel verschillende meningen over het concept. Over het algemeen zijn de Westerse landen vrij sceptisch. Ten eerste omdat het voorstel teveel ruimte voor interpretatie laat; het conceptdocument blijft erg vaag. De tweede reden voor de slechte ontvangst is de angst dat interveniëren praktisch onmogelijk wordt door de geschetste voorwaarden voor ingrijpen onder RWP. Ook wordt gedacht dat Brazilië vooral handelt uit boosheid over Libië, waardoor het voorstel niet door iedereen serieus wordt genomen als eigenstandig plan, maar meer als een soort wraak wordt gezien. Een vierde reden van kritiek ligt ten slotte in het feit dat Brazilië met dit voorstel kwam. Een land met zo weinig ervaring op het gebied van gewapend internationaal conflict zou geen leidersrol kunnen aannemen bij belangrijke mondiale veiligheidsvragen. Westerse analisten zien niet dat RWP eventueel de potentie heeft om het gat tussen het noorden en zuiden te dichten. Integendeel: zij geloven zelfs dat RWP de kloof tussen het westen en de rest zou kunnen vergroten.¹⁷⁷

In het zuiden wordt minder heftig gereageerd op het RWP-voorstel dan in het westen, maar ook hier vindt Brazilië geen overtuigende steun. Tijdens de IBSA-¹⁷⁸top in 2011 noemt

¹⁷⁵ Toespraak van Gareth Evans tijdens UNGA discussie over Responsibility while Protecting. Via <http://www.globalr2p.org/media/files/garthevansstatementresponsibilitywhileprotecting.pdf> (geraadpleegd op 27 januari 2015)

¹⁷⁶ Stuenkel en Tourinho, 'Regulating Intervention: Brazil and the Responsibility to Protect' p. 393

¹⁷⁷ Stuenkel, 'Brazil as a norm entrepreneur: the Responsibility While Protecting', p.60-61 in E. Passarelli Hamann en R. Muggah (eds) 'Implementing the Responsibility to Protect; new directions for international peace and security?', *Iguarapé Institute* (2013); Benner, 'Brazil as a norm entrepreneur: the "Responsibility while Protecting" initiative', p. 4-6

¹⁷⁸ IBSA staat voor India, Brazilia en Zuid- Afrika en is een samenwerkingsverband tussen deze drie landen.

president Dilma het concept weliswaar, maar wordt het niet opgenomen in de slotverklaring omdat India en Zuid-Afrika daar niet achter staan. Ook Rusland en China willen geen verwijzing naar het concept in de slotverklaring van de BRICS-top van maart 2012. Zowel westerse als zuidelijke landen steunen het idee dus niet, zij het voor andere redenen. In het westen wordt het gezien als een tactiek om actie belemmeren; in het zuiden staan beleidsmakers terughoudend tegenover elk idee dat soevereiniteit zou beperken.¹⁷⁹

2.3.3: Rapport 'Responsibility to Protect—Timely and Decisive Response' en verder

Tegen het einde van de lente in 2012 gaan veel westerse landen wat positiever tegenover RWP staan, mede omdat zij zich realiseren dat het concept de potentie heeft om de kloof die ontstaan was in het debat over R2P te overbruggen. Het feit dat Brazilië bereid lijkt afstand te nemen van de eis om de drie pijlers van R2P in strikt chronologische volgorde toe te passen, is de belangrijkste oorzaak van deze toenadering. Daarnaast helpt het dat de Braziliaanse houding in de kwestie Syrië verandert.¹⁸⁰

In juni 2012 komt het rapport '*Responsibility to Protect—Timely and Decisive Response*' van secretaris-generaal Ban Ki-moon uit, waarvan één sectie gebaseerd is op RWP. Ban Ki-moon verwelkomt in dit rapport RWP als een manier om R2P verantwoord te kunnen operationaliseren, maar stelt ook allerlei aanpassingen voor ten opzichte van het originele RWP-voorstel. Hierbij gaat het vooral om aanpassingen die ervoor zorgen dat RWP geen belemmering vormt voor effectieve maatregelen onder de derde pijler van R2P.¹⁸¹

Naar aanleiding van de verschijning van dit rapport wordt op 5 september 2012 een informele dialoog georganiseerd waarin ook RWP wordt besproken. Brazilië neemt tijdens

¹⁷⁹ Stuenkel, *Brazil as a norm entrepreneur: the Responsibility While Protecting*, p. 61; Passarelli Hamann, 'Brazil and R2P: A rising global power struggles to harmonise discourse and practice', p. 4

¹⁸⁰ Benner, 'Brazil as a norm entrepreneur: the "Responsibility while Protecting" initiative', p. 7-8. Brazilië stemde in augustus 2012 voor resolutie 66/253 B van de Algemene Vergadering waarin het geweld in Syrië werd veroordeeld. Voor de resolutie zie: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_res_66_253_b.pdf (geraadpleegd op 21 maart 2015) Daarnaast berispte Brazilië de Syrische regering publiekelijk. Dit gaf voor Westerse landen aan dat er geen gezamenlijk BRICS standpunt over de kwestie Syrië en R2P bestond aangezien Brazilië zich soepeler opstelde dan bijvoorbeeld Rusland en China. Dit faciliteerde mede de toenadering van westerse landen tot RWP.

¹⁸¹ B. Ki-moon, 'Report of the Secretary-General- Responsibility to Protect—Timely and Decisive Response' (UN A/66/874, 25 juli 2012), via http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F66%2F874&Submit=Search&Lang=E (geraadpleegd op 29 januari 2015); Kolb, 'The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RWP): Friends or Foes?', p. 18

deze dialoog afstand van de chronologische toepassing van de 3 pijlers van R2P. Daarnaast geeft Brazilië aan dat het openstaat om bij te dragen aan de verdere discussie over de toepassing van RWP; een concrete toelichting over het hoe ontbreekt echter.¹⁸² Bijna de helft van de deelnemers aan de dialoog bespreken RWP in hun statements.¹⁸³ Veel deelnemers geven aan dat het gebruik van geweld op verantwoorde manier moet plaatsvinden.¹⁸⁴ Westerse landen die zich positief uitlaten over het concept zien RWP vooral als een bijdrage aan de verfijning van R2P, zonder daarbij alle aspecten van het voorstel te accepteren. De Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Frankrijk maken impliciet verwijzing naar RWP.¹⁸⁵ Spanje geeft aan dat het belangrijk is om rekening te houden met gevoeligheden van lidstaten en andere regionale groepen en dat het RWP-voorstel in dit opzicht duidelijkheid kan bieden.¹⁸⁶ Onder de mede BRICS-landen zijn Zuid-Afrika en India het positiefst over RWP. India benadrukt het belang van het voorkomen van selectiviteit en de belangrijke rol die RWP hierbij kan spelen: ‘Als R2P het respect van de internationale gemeenschap wil terugwinnen, is het noodzakelijk om het te verankeren in RWP.’¹⁸⁷ Zuid-Afrika spreekt waardering voor RWP uit en verklaart het concept als een versterking te zien op de consensus van 2005.¹⁸⁸ Zowel China als Rusland benadrukken hun zorgen over de implementatie van R2P en verwelkomen de RWP-discussie in deze.¹⁸⁹ Al met al kan gesteld

¹⁸² Statement van Maria Luiza Ribeiro Viotti tijdens de informele dialoog op september 2012, via [http://responsibilitytoprotect.org/Brazil\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/Brazil(1).pdf) (geraadpleegd op 29 januari 2015)

¹⁸³ Argentinië, Brazilië, China, Egypte, Duitsland, Ghana, Guatemala, India, Ierland, Japan, Liechtenstein, Luxemburg, Mexico, Maleisië, Marokko, Nieuw Zeeland, Portugal, Qatar, Rusland, Rwanda, Zuid-Afrika, Singapore, Spanje Uruguay en de Europese Unie noemen RWP.

¹⁸⁴ Global Centre for the Responsibility to Protect, “Timely and Decisive Response”: Summary of the Informal Interactive Dialogue of the UN General Assembly on the Responsibility to Protect held on 5 September 2012. via http://www.globalr2p.org/media/files/r2p_unga_dialogue_2012.pdf (geraadpleegd op 31 januari 2015)

¹⁸⁵ McDougall, Responsibility While Protecting: Brazil’s Proposal for Modifying Responsibility to Protect’ p. 79-80. Voor de statements van deze landen zie: <http://www.globalr2p.org/resources/278> (Geraadpleegd op 21 maart 2015)

¹⁸⁶ Voor het Spaanse statement zie: <http://www.globalr2p.org/media/files/spain-statement-2012-english-1.pdf> (Geraadpleegd op 21 maart 2015)

¹⁸⁷ Voor het Indiase statement zie: <http://www.globalr2p.org/media/files/india-statement-2012.pdf> (Geraadpleegd op 21 maart 2015)

¹⁸⁸ Voor het Zuid-Afrikaanse statement zie: <http://www.globalr2p.org/media/files/south-africa-statement-transcribed.pdf> (Geraadpleegd op 21 maart 2015)

¹⁸⁹ Voor het Chinese statement zie: <http://www.globalr2p.org/media/files/china-statement-2012-transcribed.pdf> (Geraadpleegd op 21 maart 2015)

Voor het Russische statement zie: <http://www.globalr2p.org/media/files/russia-statement-2012-transcribed.pdf> (Geraadpleegd op 21 maart 2015)

worden dat RWP een belangrijk onderdeel vormt van de informele dialoog in september 2012 en door zowel westerse als zuidelijke landen serieuzer genomen lijkt te worden.

2.3.4 Einde van de ontwikkeling van RWP?

In september 2012, een jaar na de introductie van RWP door president Dilma op de 66^e Algemene Vergadering van de VN, lijkt het erop dat Brazilië steeds meer steun voor RWP krijgt en het concept verder kan gaan uitwerken. Prominente R2P aanhangers, zoals Gareth Evans steunen het concept, het concept wordt wereldwijd bediscussieerd en de Braziliaanse minister van Buitenlandse Zaken spreekt regelmatig over het concept in zowel binnen- als buitenland.¹⁹⁰ In september 2012, tijdens de 67^e Algemene Vergadering van de VN, noemt president Dilma RWP een 'noodzakelijke aanvulling op R2P'.¹⁹¹ Ook tijdens de derde top van Arabische en Zuid-Amerikaanse landen in oktober 2012 wordt er steun voor het concept uitgesproken en in 2013 benadrukt minister van Buitenlandse Zaken Patriota op diverse gelegenheden het belang van RWP.¹⁹² Er worden echter geen nieuwe ideeën meer aangedragen over hoe RWP verder kan worden uitgewerkt en het conceptdocument van november 2011 blijft het enige officiële stuk over RWP van Braziliaanse hand. In september 2013, tijdens de 68^e Algemene Vergadering van de VN, noemt president Dilma RWP zelfs niet meer in haar openingsspeech.¹⁹³

Zo lijkt het erop dat Brazilië zich heeft teruggetrokken uit het debat. Daarvoor worden verschillende verklaringen aangedragen; president Dilma zou het onderwerp niet belangrijk genoeg vinden; het gebrek aan institutionele capaciteit van Brazilië om het concept te kunnen promoten; de aandacht die het concept kreeg zou Brazilië hebben verrast of het land was niet voorbereid op de kritiek die het kreeg na de introductie van RWP en de politieke kosten om het initiatief te nemen waren te hoog.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Stuenkel en Tourinho, 'Regulating Intervention: Brazil and the Responsibility to Protect', p. 393

¹⁹¹ Statement president Dilma Rousseff bij de opening van 67^e sessie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Via http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/67/BR_en.pdf (geraadpleegd op 31 januari 2015)

¹⁹² Stuenkel en Tourinho, 'Regulating Intervention: Brazil and the Responsibility to Protect', p. 394

¹⁹³ Ibidem; Benner, 'Brazil as a norm entrepreneur: the "Responsibility while Protecting" initiative', p. 8

¹⁹⁴ Stuenkel en Tourinho, 'Regulating Intervention: Brazil and the Responsibility to Protect', p.394; Benner, 'Brazil as a norm entrepreneur: the "Responsibility while Protecting" initiative', p.8; McDougall, 'Responsibility While Protecting: Brazil's Proposal for Modifying Responsibility to Protect', p. 84

Ondanks de terugtrekking van Brazilië heeft het concept invloed gehad op het debat over R2P. In hoeverre het daarmee ook inspeelt op de uitdagingen van R2P, wordt in de volgende paragraaf besproken.

2.4: De toegevoegde waarde van RWP

In hoeverre is RWP van toegevoegde waarde voor R2P? In hoofdstuk 1 zijn verschillende uitdagingen voor R2P onderscheiden; conceptuele, institutionele en politieke. De *conceptuele uitdagingen* van R2P zijn dat de aard, omvang en hulpmiddelen voor het concept duidelijker moeten worden vastgesteld, omdat deze erg vatbaar zijn voor misinterpretatie en misbruik.¹⁹⁵ Er zijn geen criteria voor militair ingrijpen en er is kans op selectiviteit en hantering van een dubbele standaard. RWP zou hier op papier wat aan kunnen veranderen, omdat het voorstel duidelijk om meer regels en controle vraagt. In hoeverre het reëel is om dat ook in de praktijk van de internationale gemeenschap voor elkaar te krijgen, is een tweede. Tijdens het vaststellen van criteria voor de toepassing van geweld bij de Wereldconferentie werd al duidelijk dat het onmogelijk bleek om overeenstemming te bereiken omdat er te veel verdeeldheid was over het onderwerp. Ook de reacties van verschillende landen op het RWP-voorstel zijn alles behalve onverdeeld enthousiast. Verschillende landen zijn bij voorbaat al tegen het vaststellen van criteria, bijvoorbeeld omdat dit tot vertraging of zelfs het uitblijven van actie zou kunnen leiden en zodoende R2P zou kunnen tegenwerken. Hoe dan ook probeert het RWP-voorstel op deze zorgen in te spelen door een poging te doen de criteria voor ingrijpen wat verder in te vullen.

Een tweede groep van uitdagingen voor R2P zijn de *institutionele uitdagingen*: R2P kan alleen maar uitgevoerd worden door middel van instituties, de sterke en zwakke punten van deze instituties bepalen dus de mate waarin R2P succesvol kan zijn.¹⁹⁶ In het RWP-voorstel wordt gevraagd om een monitoring- en evaluatiemechanisme om de Veiligheidsraad te versterken. Brazilië werkt dit voorstel helaas niet verder uit, maar in principe wordt dit idee vrij positief ontvangen in de internationale gemeenschap. Hoe dit er in de praktijk uit zou moeten zien is echter onduidelijk. Brazilië richt zich ook sterk op preventie waarbij gedacht

¹⁹⁵ Zie hoofdstuk 1.4.1 van dit werkstuk

¹⁹⁶ Zie hoofdstuk 1.4.2 van dit werkstuk voor de institutionele uitdagingen

kan worden aan versterking van instituties door middel van bijvoorbeeld een waarschuwingsmechanisme. Brazilië verzaakt echter om dit voorstel duidelijk uit te werken. Wederom kan gesteld worden dat het Braziliaanse voorstel op dit vlak potentie heeft, maar dat een goede uitwerking nog op zich laat wachten.

Tot slot heeft R2P te maken met *politieke uitdagingen*. Een norm in ontwikkeling, zoals R2P, is afhankelijk van de acceptatie van staten en andere actoren. Er moet dus een zekere mate van politieke wil zijn om een norm tot een succes te maken.¹⁹⁷ Vooral na de uitvoering van het R2P-mandaat in Libië heeft de acceptatie van R2P een flinke knauw gekregen: veel landen, waaronder Brazilië, vonden dat het gegeven mandaat te ver was opgerekt. Het vertrouwen in de uitvoering van de R2P-norm is vooral afgenomen bij opkomende landen uit het zuiden. Verschillende auteurs¹⁹⁸ zien daarom de introductie van RWP door Brazilië als een grote kans, omdat het dit keer een zuidelijk land is dat het initiatief neemt bij de normevolutie van een concept dat aanvankelijk vooral als westers werd gezien. RWP zou daarom de potentie kunnen hebben om een brug te slaan tussen de opkomende landen en het westen, mits het voorstel verder wordt ontwikkelt.

Samenvattend kan gesteld worden dat het RWP-voorstel enkele interessante punten bevat die in een zekere mate ook inspelen op de uitdagingen die er zijn voor R2P. Het voorstel is echter nog erg onduidelijk en staat daarom te veel open voor interpretatie. Ook bestaat de angst dat het, onder andere door het vragen om extra regels, R2P juist kan tegenwerken. De grootste toegevoegde waarde van RWP is daarom niet te vinden in het conceptdocument. Het feit dat een land uit het zuiden zich zo prominent in de discussie over R2P mengt wordt als een kans voor R2P en één van de grootste pluspunten van het RWP-debat gezien. Of het voorstel verdere invloed zal hebben moet de toekomst uitwijzen, vooralsnog heeft Brazilië besloten om zich niet actief voor RWP in te zetten.

¹⁹⁷ Zie hoofdstuk 1.4.3 voor de politieke uitdagingen.

¹⁹⁸ Patisson, 'The ethics of responsibility while protecting: Brazil, the responsibility to protect and guidelines for humanitarian intervention', p.21; Benner, 'Brazil as a norm entrepreneur: the "Responsibility while Protecting" initiative', p.9; Bogliolo Piancastelli de Siqueira, 'The responsibility to protect and the responsibility while protecting: an analysis of humanitarian intervention and the developing world', p.24; Stuenkel en Tourinho, 'Regulating Intervention: Brazil and the Responsibility to Protect', p. 397

2.5: Conclusies

De introductie van RWP hangt sterk samen met de ontevredenheid over de uitvoering van het R2P-mandaat in Libië. Het conceptdocument richt zich voornamelijk op de derde, tevens meest controversiële, pijler van R2P. Preventie moet volgens Brazilië te allen tijde het uitgangspunt zijn. Daarnaast zijn de belangrijkste punten van het Braziliaanse voorstel de ontwikkeling van criteria voor het gebruik van geweld en de oprichting van een monitoring- en evaluatiemechanisme voor de uitvoering van resoluties van de Veiligheidsraad. Het concept is vooral in 2012 uitvoerig besproken in de internationale gemeenschap.

Hoogtepunten daarbij zijn de informele discussie over RWP in februari 2012, de opname van RWP in het jaarlijkse rapport over R2P en de informele discussie die hier uit voortvloeit. Er is vooral in eerste instantie veel kritiek op het voorstel; zowel westerse als zuidelijke landen geven geen directe steun aan Brazilië. Geleidelijk wordt de kritiek minder, vooral omdat Brazilië bereid blijkt aanpassingen aan het voorstel te doen. De voorstellen in het conceptdocument zijn echter niet allemaal even realistisch en duidelijk en Brazilië laat de leidersrol bij de ontwikkeling van RWP varen en voegt het geen nieuwe elementen meer aan de discussie toe. Toch heeft RWP voor veel discussie gezorgd en kaart het enkele problemen van R2P aan. Het feit dat een niet-westerse land zich op deze manier in een door westerse machten gedomineerde discussie mengt wordt als een mijlpaal gezien. Maar wil het RWP-voorstel écht invloed hebben, dan moet Brazilië of een ander land het concept beter uitwerken.

Hoofdstuk 3: De Braziliaanse context voor de introductie van Responsibility while Protecting

In hoofdstuk 2 is het concept RWP besproken. Hoewel we aan de hand hiervan de toegevoegde waarde van RWP op R2P hebben kunnen achterhalen is hiermee de hoofdvraag van dit onderzoek nog niet beantwoord. Om een compleet beeld te krijgen van waarom Brazilië het concept heeft toegevoegd aan de R2P-discussie, is het noodzakelijk om nog specifiek in te zoomen op het land Brazilië. Daarom zal in dit hoofdstuk ten eerste gekeken worden naar de positie van Brazilië op het wereldtoneel. Vervolgens wordt de houding van Brazilië op het gebied van interventies en vredesoperaties geanalyseerd en specifiek de reactie van Brazilië op R2P in de loop der jaren. Hierna kan geconcludeerd worden hoe de Braziliaanse context van invloed is geweest op de introductie van RWP.

3.1: Brazilië: een opkomende macht in een veranderende wereld

3.1.1.: De machtspositie van Brazilië

Verschillende academici signaleren dat er een fundamentele, wereldwijde economische en politieke verschuiving gaande is.¹⁹⁹ Dit uit zich onder andere in de verzwakking van de traditioneel dominante positie van de gevestigde wereldmachten in mondiale aangelegenheden en het belangrijker worden van het mondiale zuiden.²⁰⁰ Binnen deze nieuwe multipolaire wereldorde wordt de rol van opkomende landen²⁰¹, waaronder ook Brazilië, groter. Met het naar voren komen van deze nieuwe machten zullen de mondiale beleidsmakers waarschijnlijk minder westers worden, minder gezamenlijke belangen hebben en een grotere ideologische diversiteit kennen. Dit creëert de noodzaak om de standpunten van deze opkomende landen te begrijpen.²⁰²

¹⁹⁹ Engstrom, 'Brazilian Foreign Policy and Human Rights: Change and Continuity under Dilma', p. 835; D.Flemes, 'Brazilian foreign policy in the changing world order', *South African Journal of International Affairs* 16 (2) (2009); S. Serfaty, 'Moving into a Post-Western World', *The Washington Quarterly* 34:2 (2011); Brown, 'Sovereignty vs. Human Rights in a Post-Western World?', p. 1

²⁰⁰ Stuenkel, 'The BRICS and the future of R2P: was Syria or Libya the Exception?' *Global Responsibility to Protect* 6: 3-28 (2014), p.4

²⁰¹ De term opkomende landen zal nog verder worden toegelicht later in dit hoofdstuk.

²⁰² Stuenkel, 'The BRICS and the future of R2P: was Syria or Libya the Exception?', p.4

De economie van Brazilië is de afgelopen jaren hard gegroeid, momenteel staat het land 7e op de lijst van wereldeconomieën.²⁰³ Met de groei van de economie is ook de status van het land op het wereldtoneel veranderd.²⁰⁴ Brazilië wordt vaak omschreven als een middle power.²⁰⁵ De term middle power werd in 1947 al gebruikt en omschreven als een land dat geen aanspraak maakt op de titel grootmacht, maar wel aangetoond heeft een bepaalde mate van invloed te kunnen uitoefenen waartoe kleine landen niet in staat zijn.²⁰⁶ Twee decennia later verfijnt Robert Keohane de term door die te definiëren als een staat waarvan de leiders van mening zijn dat deze alleen niet effectief kan handelen, maar in een kleine groep of via een internationale instelling systematisch impact kan hebben.²⁰⁷ Een middle power streeft naar multilaterale oplossingen voor internationale problemen, omarmt compromissen bij internationale geschillen en heeft de neiging om noties van goed mondiaal burgerschap te omarmen als leidraad voor diplomatie.²⁰⁸

Behalve in de categorie van middle powers wordt Brazilië ondergebracht in die van opkomende machten.²⁰⁹ Karakteristieken van opkomende machten zijn: een uitgestrekt gebied, een grote populatie, regionaal overwicht, het streven naar een mondiale rol, een groeiende economie, een hoog bbp²¹⁰ maar relatief laag bbp per hoofd van de bevolking, grote binnenlandse ongelijkheid en een hoge absolute armoede.²¹¹ Opkomende machten streven naar een grotere rol in het mondiale systeem. Dit kan een zoektocht zijn naar moreel leiderschap of het streven naar meer concrete, directe nationale belangen. Het zijn ook regionale grootmachten; in hun eigen regio's zijn opkomende landen invloedrijk. Bovendien bezetten ze een ambigue positie in de wereldorde: opkomende machten steunen de

²⁰³ Gebaseerd op cijfers van het BBP uit 2013, verkregen via de Wereldbank.

<http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf> (geraadpleegd op 15 februari 2015)

²⁰⁴ Dauvergne en Farias, 'The Rise of Brazil as a Global Development Power', p. 904

²⁰⁵ Zie bijvoorbeeld Dauvergne en Farias, 'The Rise of Brazil as a Global Development Power'; Femes, 'Brazilian foreign policy in the changing world order'; Kenkel, 'South America's Emerging Power: Brazil as Peacekeeper'.

²⁰⁶ G. Det Glazebrook, 'The middle powers in the United Nations system', *International Organization* 1(2) (1947) p. 307-318

²⁰⁷ R. Keohane, 'Lilliputians's Dilemmas: small states in international politics', *International Organizations* 23(2) (1969), p.291-310; Dauvergne en Farias, 'The Rise of Brazil as a Global Development Power', p.904; Femes, 'Brazilian foreign policy in the changing world order', p. 163

²⁰⁸ Kenkel, 'South America's Emerging Power: Brazil as Peacekeeper' p.647; Femes, 'Brazilian foreign policy in the changing world order', p.163

²⁰⁹ Er is niet één vaste lijst van landen die worden gezien als opkomende machten, maar over het algemeen worden in ieder geval de BRICS (Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika) genoemd.

²¹⁰ bbp is de afkorting voor Bruto Binnenlands Produkt en is de geldwaarde van alle goederen en diensten die in een bepaalde tijd in een land worden geproduceerd en geleverd.

²¹¹ Dauvergne en Farias, 'The Rise of Brazil as a Global Development Power', p. 905

algehele orde die hen privileges biedt ten opzichte van hun zwakkere burens, maar willen tegelijkertijd die orde hervormen op punten waar hun positie ongunstig is ten opzichte van grootmachten. Ze zijn tegelijkertijd volgers en leiders in het mondiale systeem.²¹² Volgens Andrew Hurrell²¹³ vormen opkomende machten een onmisbaar onderdeel van de huidige wereldorde en is het onmogelijk om internationaal over belangrijke onderwerpen te praten zonder deze groep landen.²¹⁴

Naast middle power en opkomende macht wordt ook de term soft power vaak genoemd in verband met Brazilië. Het laatste decennium is het begrip soft power, zoals geformuleerd door Joseph Nye,²¹⁵ regelmatig gelinkt aan middle powers. Nye omschrijft het gebruik van soft power als het vermogen om te krijgen wat je wilt door middel van aantrekkingskracht in plaats van dwang.²¹⁶ Hoewel Brazilië geen grote militaire macht is, verwerft het land toch meer invloed door het gebruik van soft power. Om doelstellingen op gebied van buitenlands beleid te behalen dreigt Brazilië haast nooit met directe militaire of economische sancties. In plaats daarvan focust Brazilië zich op het vormen en leiden van coalities van opkomende landen om gedeelde waarden en normen te versterken.²¹⁷ Twee goede voorbeelden hiervan, die in de volgende paragraaf nog aan bod komen, zijn de samenwerkingsverbanden IBSA en BRICS. Een sterke rol binnen internationale instellingen in combinatie met de focus op conflictmanagement zorgt ervoor dat gevestigde middle powers klassieke norm entrepreneurs zijn binnen multilaterale fora. Dit komt vooral tot uiting bij mensenrechtenkwessies en bij nieuwe interventieparadigma's zoals menselijke veiligheid en R2P. Op deze manier leverden middle powers zoals Canada en de Scandinavische landen gedurende de Koude Oorlog een grote bijdrage aan VN-vredesmissies, waardoor het inzetten van 'blauwhelmen'²¹⁸ één van de karakteristieken van middle powers werd.²¹⁹

²¹² Kenkel, 'South America's Emerging Power: Brazil as Peacekeeper', p.649

²¹³ Andrew Hurrell is een professor op het gebied van International Relations en Brazilië deskundige.

²¹⁴ Dauvergne en Farias, 'The Rise of Brazil as a Global Development Power', p. 905

²¹⁵ Zie bv J.S Nye, 'Soft Power', *Foreign Policy* 80 (1990) p. 153-171

²¹⁶ J.S.Nye, 'Soft Power: The Means to Success in World Politics', *New York Public Affairs* (2004) p.X

²¹⁷ Dauvergne en Farias, 'The Rise of Brazil as a Global Development Power', p. 903

²¹⁸ Een blauwhelm is de benaming voor een militair of burgerpersoneel die in een VN-Vredesmacht dient.

²¹⁹ Kenkel, 'South America's Emerging Power: Brazil as Peacekeeper', p.647

3.1.2: De speerpunten van de buitenlandse politiek van Brazilië

Henrique Cardoso, oud president van Brazilië, geeft in zijn memoires de Braziliaanse ambities op het gebied van buitenlandse politiek goed weer: *'Our hope is to become a prosperous and just world power, worthy of our continental size.'*²²⁰ De beëindiging van 21 jaar militaire dictatuur in 1985 en de na jaren van hyperinflatie succesvolle stabilisering van de economie in 1994 maakt de weg vrij om deze ambitie na te streven.²²¹ Algemeen kan worden gesteld dat Brazilië een sterke voorkeur heeft voor diplomatie, internationaal recht, multilateralisme, consensusvorming en non-interventie.²²² Brazilië heeft daarnaast een sterke verbintenis met internationale organisaties en manifesteert zich ook vooral binnen deze internationale organisaties.²²³ Bovendien streeft het land naar economische versterking en een leidende positie in Zuid-Amerika.²²⁴ Vooral vanaf de regeringsperiode van president Lula (2003-2010) wordt Brazilië daadwerkelijk actiever en zichtbaarder op het internationale toneel.²²⁵ Dit uit zich onder andere in de uitbreiding van samenwerking met andere grote opkomende landen, zoals China, India, en Zuid-Afrika. Door het oprichten van voornamelijk zuid-zuid allianties, of te wel door middel van multilateralisme, probeert Brazilië meer invloed te verwerven op het internationale toneel.²²⁶ IBSA, een samenwerkingsverband tussen India, Zuid-Afrika en Brazilië, dat op initiatief van Brazilië tot stand is gekomen in 2003, is hier een goed voorbeeld van. Het forum beoogt de samenwerking tussen de drie landen te versterken en biedt tegelijkertijd een platform om de gemeenschappelijke doelen van de drie landen te uiten, zoals bijvoorbeeld het streven naar een vaste plaats in de VN-Veiligheidsraad.²²⁷ De hervorming van de VN-Veiligheidsraad en met name het verkrijgen van een vaste zetel in de VN-Veiligheidsraad is de laatste jaren een belangrijk punt geweest op de buitenlands politieke agenda van Brazilië.²²⁸ In het kader hiervan zit het land in een G4 samen met Japan,

²²⁰ F.H. Cardoso, 'The Accidental President of Brazil: A Memoir', *Cambridge: Public Affairs*, p. 5

²²¹ Sotero, 'Brazil's Rising Ambition in a Shifting Global Balance of Power', p. 71

²²² Passarelli Hamann, 'Brazil and R2P: A Rising Power Struggles to Harmonise Discourse and Practice', p. 73

²²³ Kenkel, 'Does Taking Responsibility Mean Using Force?', p. 6

²²⁴ Christensen, 'Brazil's Foreign Policy Priorities', p.271

²²⁵ Engstrom, 'Brazil Foreign Policy and Human Rights: Change and Continuity under Dilma', p. 835

²²⁶ Ibidem, p. 838-839; Dauvergne en Farias, 'The Rise of Brazil as a Global Development Power', p. 906

²²⁷ A. Costa Vaz, 'Brazilian Perspectives on the Changing Global order and Security Challenges', *CEPS Working Document No.376* (2013), p. 6; Dauvergne en Farias, 'The Rise of Brazil as a Global Development Power', p. 910

²²⁸ M.R. Soares de Lima en M. Hirst, 'Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities', *International Affairs* 82(1) (2006) p.29; Sotero, 'Brazil's Rising Ambition in a Shifting Global

India en Duitsland. Deze alliantie is in 2004 opgericht en heeft als belangrijkste doel de hervorming van de Veiligheidsraad zodat deze een betere afspiegeling van de huidige internationale machtsverhoudingen vormt.²²⁹

Een ander belangrijk verband waarbinnen Brazilië opereert is de BRICS. De landen binnen dit verband hebben gemeenschappelijke strategieën ontwikkeld met het doel om het wereldwijd economisch bestuur te beïnvloeden. De hervorming van het International Monetair Fonds is één van de doelstellingen van het samenwerkingsverband.²³⁰ Vorig jaar werd bekend dat de BRICS zelfs een eigen ontwikkelingsbank wil starten.²³¹ Andere zuid-zuid initiatieven zijn de Braziliaanse betrokkenheid bij de oprichting van de G20²³² en de inspanningen van Brazilië om de banden met Arabische en Afrikaanse landen te verbeteren.²³³

Brazilië heeft de afgelopen jaren aanzienlijk meer politieke invloed en zichtbaarheid heeft verworven in mondiale aangelegenheden.²³⁴ Het land probeert als bruggenbouwer te fungeren in de wereld. Door middel van coalitievorming tracht Brazilië het tekort aan militaire en economische macht te compenseren en hierdoor via diplomatieke wegen een grotere invloed op het wereldtoneel te verkrijgen.²³⁵

Balance of Power', p. 72; Engstrom, 'Brazil Foreign Policy and Human Rights: Change and Continuity under Dilma', p. 838

²²⁹ C.E. Ruiz Ferreira, 'Brazil as a Non-Permanent Member of the UN Security Council During the 2010-2011 Term', *Friedrich Ebert Stiftung* (2012) p. 3

²³⁰ Christensen, 'Brazil's Foreign Policy Priorities', p.280

²³¹ Zie <http://financieel.infonu.nl/geld/136465-brics-landen-richten-eigen-ontwikkelingsbank-bank-op.html> (geraadpleegd op 17 februari 2015)

²³² De G20 bestaat uit de landen van de G8, de EU en de 11 van de grootste economieën die geen lid zijn van de EU. Het is een forum voor samenwerking en beraad met betrekking tot het internationale financiële systeem.

²³³ Soares de Lima en Hirst, 'Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities', p.36

²³⁴ Sotero, 'Brazil's Rising Ambition in a Shifting Global Balance of Power', p.72

²³⁵ S.W.Burges, 'Brazil as a bridge between old and new powers?', *International Affairs* 89(3) (2013), p. 593; Soares de Lima en Hirst, 'Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities', p.28

3.2: Brazilië op het gebied van interventies en vredesoperaties

De vorige paragrafen hebben de machtspositie en de speerpunten van de buitenlandse politiek van Brazilië bestudeerd. Om echter een volledig beeld te krijgen van de beweegredenen achter de introductie van RWP in het R2P-debat is het belangrijk om de Braziliaanse context op het gebied van interventies en vredesoperaties te bestuderen. Om te beginnen wordt gekeken naar de historische achtergrond van Brazilië op dit gebied. Vervolgens komt de Braziliaanse betrokkenheid bij vredesoperaties en interventies aan bod ten slotte wordt het Braziliaanse standpunt over R2P vanaf de lancering van het concept behandeld.

3.2.1 De Latijns-Amerikaanse context

Brazilië heeft zijn buitenlands beleid, net zoals veel andere Latijns-Amerikaanse landen, van oudsher gebaseerd op het principe van non-interventie in aangelegenheden van andere staten. Historisch gezien zijn de landen in deze regio tegen elke vorm van buitenlandse inmenging. Beginselen van nationale soevereiniteit, non-interventie en een vreedzame beslechting van geschillen zit diep ingebed in de politieke en juridische culturen van deze landen. Deze principes zijn opgenomen in de akkoorden die de basis vormen van de Organisatie van Amerikaanse Staten²³⁶ (OAS) en zijn ook gecodificeerd in het Handvest van de OAS. De weerstand tegen buitenlandse inmenging is herleidbaar tot de geschiedenis van de regio. De kolonisatie door Europese mogendheden en de inmenging in Latijns-Amerikaanse aangelegenheden op het continent door met name de VS hebben hun sporen achter gelaten.²³⁷ Het principe van non-interventie vormt zelfs de hoeksteen van veel grondwetten in Latijns-Amerika, waaronder de Braziliaanse Grondwet uit 1988. Tegelijkertijd wordt in deze grondwetten ook een verwijzing gemaakt naar mensenrechten en andere

²³⁶ De Organisatie van Amerikaanse Staten is een internationale organisatie die bestaat uit 35 onafhankelijke staten op het Amerikaanse continent en is opgericht in 1948.

²³⁷ Wojcikiewicz Almeida, 'Brazilian View of Responsibility To Protect: From 'Non-Indifference' To 'Responsibility While Protecting', p.30; Serbin en Rodrigues, 'The relevance of the Responsibility to Protect for Latin America and the Carribean Region: Prevention and the role of Civil Society', p. 266-267; G. Marcos en A. Rodrigues 'Latin American and the Carribean'. In J. Genser en I. Cotler (eds.) 'The Responsibility to Protect, The Promise of Stopping Mass Atrocities in Our Time', *Oxford; University Press* (2011) p. 183-186; K.M. Kenkel, 'Stepping out of the Shadow: South America and Peace Operations', *International Peacekeeping* 17(5) (2010), p. 585

fundamentele rechten. Met name na de jaren '80, gedurende het democratiseringsproces in veel Latijns-Amerikaanse landen, vormde de consolidering van mensenrechten en de rechtsorde een belangrijk onderdeel van de post-militaire binnenlandse agenda.²³⁸ De herinnering aan de wreedheden van de militaire dictaturen heeft er voor gezorgd dat het maatschappelijk middenveld en de politiek zich uitermate bewust is van het feit dat soevereiniteit geen rechtvaardiging is voor massale schending van mensenrechten.²³⁹ Brazilië heeft ook veel verschillende verdragen ondertekend, zoals het Genocideverdrag en het Statuut van Rome waarmee het Internationaal Strafhof in leven werd geroepen. Zuid-Amerika is zelfs het enige continent ter wereld waarvan alle landen het Statuut van Rome hebben onderschreven.²⁴⁰

Op het gebied van interstatelijk conflict heeft Zuid-Amerika een unieke positie. Hoewel het continent in de vorige eeuw veel brute militaire regimes heeft gekend en er relatief veel intrastatelijk geweld²⁴¹ plaatsvindt, heerst er al geruime tijd interstatelijke vrede. Brazilië heeft tien buurlanden, toch is het al meer dan 150 jaar geleden dat het land betrokken was bij een interstatelijke oorlog.²⁴² Volgens Kenkel hebben er in de regio ook geen massale wreedheden plaatsgevonden die bijvoorbeeld de Shoah en de genocide in Rwanda kunnen evenaren. Hierdoor voelen regeringen minder de noodzaak om te reageren op 'the horror of inaction' dan bijvoorbeeld Europese landen.²⁴³ Kenkel beweert dat juist de absolute interpretatie van soevereiniteit en de sterke afwijzing van het gebruik van interstatelijk geweld ervoor gezorgd hebben dat de regio geïsoleerd is gebleven van de wreedheden van de twintigste eeuw die het Europese bewustzijn hebben gevormd en het ontstaan van R2P op internationaal niveau hebben bevorderd.²⁴⁴ Hoewel hier wat voor te zeggen is, moet niet vergeten worden dat de regio veel wreedheden heeft gekend gedurende de militaire dictaturen die van invloed zijn geweest op het standpunt over R2P.²⁴⁵

²³⁸ Serbin en Rodrigues, 'The relevance of the Responsibility to Protect for Latin America and the Caribbean Region: Prevention and the role of Civil Society', p. 272

²³⁹ Marcos en Rodrigues, 'Latin American and the Caribbean', p. 187

²⁴⁰ Pace, 'Civil Society, Latin America and the Development of RtoP', p.20

²⁴¹ In Brazilië vindt er bijvoorbeeld veel druggerelateerd geweld plaats en de hele regio staat bekend om geweld, criminaliteit en onveiligheid.

²⁴² Passarelli Hamann, 'Brazil and R2P: A Rising Power Struggles to Harmonise Discourse and Practice', p. 73; Kenkel, 'Brazil and R2P: Does Taking Responsibility Mean Using Force?', p. 11-12

²⁴³ Kenkel, 'Brazil and R2P: Does Taking Responsibility Mean Using Force?', p. 11-12

²⁴⁴ Ibidem, p. 12

²⁴⁵ Marcos en Rodrigues, 'Latin American and the Caribbean', p. 187

3.2.2 Brazilië en internationale vredesmissies

Qua militaire uitgaven in absolute zin staat Brazilië op de elfde plek van de wereld.²⁴⁶ Procentueel gezien, is dit echter minder indrukwekkend: Brazilië spendeert 1.47% van zijn bbp aan militaire uitgaven en staat hiermee 64e op de wereldranglijst.²⁴⁷ Wereldwijd toont Brazilië vooral militaire betrokkenheid bij VN-vredesoperaties.²⁴⁸ De deelname van Brazilië aan vredesoperaties gaat terug tot het midden van de twintigste eeuw. In totaal heeft Brazilië tussen 1948 en 2010 aan 42 van de 65 VN-vredesmissies bijgedragen, zij het dat het aantal manschappen over het algemeen erg klein was.²⁴⁹ Dit verandert echter in 2004, als Brazilië een leidende rol krijgt bij de vredesoperatie MINUSTAH²⁵⁰ op Haïti. Het aantal Braziliaanse manschappen dat deelneemt aan vredesoperaties schiet in 2004 omhoog van 83 naar 1371.²⁵¹ Deze stijgende lijn zet zich door en in 2012 staat het totale aantal Braziliaanse manschappen op 2447, waarvan 2132 op Haïti en de rest verdeeld over acht andere missies.²⁵² Uit cijfers van januari 2015 blijkt dat het aantal nu op 1693 staat.²⁵³ Het Braziliaanse aandeel van het algemeen VN-budget voor 2015 staat op \$79,8 miljoen (ongeveer 2,9% van het totale budget), waarmee Brazilië de op negen na grootste bijdrage levert.²⁵⁴ De bijdrage aan de afdeling voor vredesoperaties van de VN (DPKO)²⁵⁵ valt voor een land dat een permanente zetel binnen de VN-Veiligheidsraad nastreeft tegen: Brazilië was in 2012 goed voor 0,32 procent van het budget en bezette hiermee de 28^e plek op de

²⁴⁶ International Institute for Strategic Studies, 'The Military Balance', London Routledge (2015)

²⁴⁷ Cijfers uit 2012 afkomstig van de World Factbook, via <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2034rank.html> (geraadpleegd op 1 maart 2015)

²⁴⁸ Passarelli Hamann, 'Brazil and R2P: A Rising Power Struggles to Harmonise Discourse and Practice', p. 74

²⁴⁹ R. Muggah, I. Campbell e.a, 'Promoting peace in the post-2015 framework, the role of Rising Powers', *Saferworld and Igarapé Institute* (2013), p.9-10

²⁵⁰ MINUSTAH staat voor Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti en is een operatie die werd gestart in 2004 na de controversiële afzetting van de Haïtaanse president Aristide. Het mandaat van de missie was een veilige en stabiele omgeving bieden en het politieke proces en mensenrechten ondersteunen in Haïti. Het originele mandaat voorzag in 6700 troepen, maar dit aantal werd verhoogd na de verwoestende aardbeving in Port-au Prince in 2010 (Kenkel, 'Stepping out of the Shadow, South America and Peace Operations', p.589)

²⁵¹ Muggah, Campbell e.a, 'Promoting peace in the post-2015 framework, the role of Rising Powers', p.9-10

²⁵² Cijfers verkregen via http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml (geraadpleegd op 17 maart 2013)

²⁵³ United Nations Peacekeeping, maandelijkse samenvatting van contributies. Via http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/jan15_1.pdf (geraadpleegd op 1 maart 2015)

²⁵⁴ Assessment of Member States' contributions to the United Nations regular budget for the year 2015, via http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/ADM/SER.B/910 (geraadpleegd op 1 maart 2015)

²⁵⁵ Dit staat voor Department for Peacekeeping Operations.

lijst van donateurs.²⁵⁶ De Braziliaanse bijdrage aan het DPKO-budget voor de periode 2013-2015 is echter wel toegenomen tot 0,5868 procent van de totale begroting.²⁵⁷

Tot 2004 is de deelname van Brazilië aan VN-vredesoperaties en andere interventies beperkt. Vooral de mogelijkheid om operaties uit te voeren onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest werd uitgesloten. Het uitsluiten van het gebruik van geweld is een constante factor in de betrokkenheid van Brazilië bij de VN-vredesmacht.²⁵⁸ In 2003, aan het begin van Lula's regeringsperiode, is Brazilië betrokken bij twee VN-operaties. Onder zijn bewind neemt de Braziliaanse deelname aan VN-vredesoperaties echter toe.²⁵⁹ Tussen 2003-2010 draagt Brazilië bij aan zes van de acht VN-missies die gedurende die periode worden opgericht.²⁶⁰ Hoewel het niet de eerste keer is dat Brazilië participeert in een vredesoperatie, is de deelname aan MINUSTAH grensverleggend. Brazilië heeft gedurende deze missie voor het eerst de leiding over een internationale vredesoperatie en werkt voornamelijk met andere Zuid-Amerikaanse landen. Bovendien is de operatie geautoriseerd onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Van oudsher is Brazilië hiertegen vanwege een sterk geloof in non-interventie en zelfbeschikking. Door deel te nemen aan MINUSTAH krijgt Brazilië de kans om zichzelf te manifesteren op het gebied van vredesmissies en als opkomend land verantwoordelijkheid te nemen in een grote crisis. Brazilië doet dit echter wel op eigen wijze door het gebruik van geweld te minimaliseren en de nadruk te leggen op ontwikkeling.²⁶¹ Het land combineert gedurende de eerste jaren daarom maatregelen onder hoofdstuk VII met inspanningen om een stabiele omgeving voor de lokale bevolking te creëren. Dit uit zich in een 'strong-point approach' in de sloppenwijken van Haïti in combinatie met maatregelen waardoor de bevolking een positiever beeld van de strijdkrachten moet krijgen.²⁶² Om beschuldigen van militaire interventie te vermijden openen de Braziliaanse troepen directe

²⁵⁶ Muggah, Campbell e.a, 'Promoting peace in the post-2015 framework, the role of Rising Powers', p.10

²⁵⁷ R. Santos en T. Almeida Cravo, 'Brazil's rising profile in United Nations peacekeeping operations since the end of the cold war', *Norwegian Peacebuilding Resource Centre*, 2014, p.5

²⁵⁸ Kenkel, 'Brazil and R2P: Does Taking Responsibility Mean Using Force?', p, 15

²⁵⁹ Mc Dougall, 'Responsibility While Protecting: Brazil's Proposal for Modifying Responsibility to Protect', p. 70

²⁶⁰ Santos en Almeida Cravo, 'Brazil's rising profile in United Nations peacekeeping operations since the end of the cold war', p.3

²⁶¹ Mc Dougall, 'Responsibility While Protecting: Brazil's Proposal for Modifying Responsibility to Protect', p. 70; Wojcikiewicz Almeida, 'Brazilian View of Responsibility To Protect: From 'Non-Indifference' To 'Responsibility While Protecting'', p.37

²⁶² Hierbij moet gedacht worden aan verbeteren van het wegdek, investering in de gezondheidszorg en culturele en sportactiviteiten.

communicatielijnen met de bevolking zodat gegarandeerd kan worden dat ‘the friendly hand acts in connection with the strong arm.’ Volgens Brazilië is deze aanpak uniek, aangezien landen over het algemeen deze twee taken niet combineren maar laten uitvoeren door verschillende eenheden.²⁶³

Naar aanleiding van MINUSTAH wordt ook de term non-indifference geïntroduceerd door de Braziliaanse autoriteiten. Tijdens een toespraak in Beijing op 25 mei 2004 verklaart president Lula dat Brazilië zich richt op non-interventie, maar dat daarnaast ook non-indifference van belang is. Non-indifference wordt ook wel gedefinieerd als actieve solidariteit. Het wil zeggen dat een land niet onverschillig kan staan tegenover het lijden van een bevolking. Verschillende officiële verklaringen van Brazilië noemen non-indifference als een houding of principe in relatie met non-interventie. Het lijkt er daarom op dat non-indifference ergens tussen non-interventie en R2P inligt. De omarming van het concept kan worden gezien als een verzoening van twee principes binnen het buitenlands beleid van Brazilië: non-interventie en het streven naar meer zichtbaarheid in de regio. Het concept is cruciaal voor president Lula om de Braziliaanse betrokkenheid in Haïti in zowel in binnen- als buitenland uit te leggen. Sinds MINUSTAH maakt deze term dan ook deel uit van het diplomatieke discours.²⁶⁴ De deelname van Brazilië aan MINUSTAH is een duidelijk voorbeeld van de multilaterale aanpak van Brazilië en past bij de ambitie van Brazilië om een belangrijkere internationale speler te worden en steun te krijgen voor zijn aanspraak op een permanente zetel binnen de VN-Veiligheidsraad.²⁶⁵

Ook onder president Dilma zet het land de verhoogde inzet op het gebied van vredesoperaties voort. Tijdens het aantreden van Dilma Rousseff in 2011 is Brazilië betrokken bij acht vredesoperaties. De bijdragen aan deze missies worden gehandhaafd en daarnaast worden aan twee nieuwe missies²⁶⁶ bijdragen geleverd. Sinds februari 2011 is Brazilië ook

²⁶³ M. Hirst en R.M. Nasser, ‘Brazil’s involvement in peacekeeping operations; the new defence-security-foreign policy nexus’, *Norwegian Peacebuilding Resource Centre* (2014) p. 3-4

²⁶⁴ Wojcikiewicz Almeida, ‘Brazilian View of Responsibility To Protect: From ‘Non-Indifference’ To ‘Responsibility While Protecting’, p.37; Christensen, ‘Brazil’s Foreign Policy Priorities’, p.277-278; Santos en Almeida Cravo, ‘Brazil’s rising profile in United Nations peacekeeping operations since the end of the cold war’, p.4; Mc Dougall, ‘Responsibility While Protecting: Brazil’s Proposal for Modifying Responsibility to Protect’, p. 70; Stuenkel en Tourinho, ‘Regulating Intervention: Brazil and the Responsibility to Protect’, p.386

²⁶⁵ Christensen, ‘Brazil’s Foreign Policy Priorities’, p.278; Santos en Almeida Cravo, ‘Brazil’s rising profile in United Nations peacekeeping operations since the end of the cold war’, p.5; Kenkel, ‘South America’s Emerging Power: Brazil as Peacekeeper’, p. 657

²⁶⁶ Namelijk de UNFICYP in Cyprus en de UNIFIL in Libanon, beiden niet onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Voor meer informatie zie <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/> en <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unficy/mandate.shtml> (geraadpleegd op 18 maart 2015)

het eerste niet-NAVO-land dat leiding geeft aan de maritieme taakgroep UNIFIL die patrouilles uitvoert langs de Libanese kust om wapensmokkel tegen te gaan.²⁶⁷ De Braziliaanse deelname aan VN-vredesmissies heeft zodoende grote veranderingen ondergaan in termen van omvang, aard en geografische dimensies sinds de regering van president Lula. De deelname blijft echter zowel op het gebied van fondsen als troepen beperkt. Brazilië kiest er vooral voor om een symbolische aanwezigheid te hebben in een groot aantal VN-missies en daarnaast een leidende rol aan te nemen bij operaties die in overeenstemming zijn met de politieke belangen van het land.²⁶⁸

3.2.3 Brazilië gedurende humanitaire crisissen binnen de VN-Veiligheidsraad

Brazilië heeft een 'semi-permanente' status binnen de VN-Veiligheidsraad en heeft gedurende 30 van de 69 jaar van het bestaan van de VN deel uitgemaakt van de raad. Zo maakte Brazilië ook deel uit van de Veiligheidsraad gedurende verschillende humanitaire crisissen.²⁶⁹ Het is belangrijk om te zien hoe Brazilië zich gedurende deze crisissen heeft gedragen om daardoor de positie van Brazilië op het gebied van humanitaire interventie en de bescherming van burgers te kunnen achterhalen. Daarom zullen hieronder vijf crisissen worden besproken.

Brazilië maakt ten tijde van de genocide in Rwanda in 1993-1994 deel uit van de Veiligheidsraad. Brazilië veroordeelt de genocide en het land verdedigt ook expliciet het gebruik van geweld om het te stoppen. Deze positie lijkt een uitzondering te zijn in de Braziliaanse aanpak van humanitaire crisissen. Brazilië heeft in die tijd echter niet de mankracht om bij te dragen aan een eventuele interventie, en onderneemt daarom zelf geen actie. Gedurende de Kosovocrisis in 1998-1999 veroordeelt Brazilië wederom het geweld. Brazilië geeft tijdens deze crisis echter de voorkeur aan niet-dwingende middelen, zelfs onder Hoofdstuk VII van het Handvest. Het land staat er bijvoorbeeld op dat het embargo gebaseerd op artikel 41 van het Handvest alleen goedgekeurd mag worden door de Veiligheidsraad als tegelijkertijd diplomatieke inspanningen worden verricht.

²⁶⁷ Santos en Almeida Cravo, 'Brazil's rising profile in United Nations peacekeeping operations since the end of the cold war', p.4-5

²⁶⁸ Ibidem, p.5

²⁶⁹ Passarelli Hamann, 'Brazil and R2P: A Rising Power Struggles to Harmonise Discourse and Practice', p. 76-77

Ten tijde van de crisis in Darfur in 2004-2005, geeft Brazilië wederom de voorkeur aan niet-dwingende maatregelen. Ook onthoudt Brazilië zich twee keer van stemming, de eerste keer bij een resolutie over de veroordeling van daders en vervolgens nogmaals bij een resolutie die voorziet in strenge maatregelen tegen de Soedanese regering. Tijdens de Libië-crisis in 2011 onthoudt Brazilië zich wederom van stemming, dit keer omdat het de voorziene actie niet in verhouding vindt met de situatie en omdat het gebruik van geweld niet het laatste redmiddel is volgens het land. Ook zou de instabiliteit van een land of regio niet moeten toenemen door een actie van de VN-Veiligheidsraad.²⁷⁰ Tenslotte wordt in 2011 een resolutie opgesteld door Frankrijk, Duitsland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk die het harde optreden tegen de demonstranten door de regering van Syrië veroordeelt. Ook hier onthoudt Brazilië zich van stemming. De verdeeldheid onder de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad wordt als reden aangevoerd voor deze onthouding. Het standpunt moet echter ook in het licht van de negatieve ervaringen met de interventie in Libië worden gezien.²⁷¹

Gedurende de vijf verschillende crisissen, toont Brazilië een duidelijke neiging naar non-interventie. Het land heeft een sterke voorkeur voor preventie en als dit niet lukt geeft het de voorkeur aan niet-dwingende maatregelen zoals overtuigingskracht en capaciteitsopbouw. Daarnaast heeft Brazilië de neiging om grote mensenrechtenschendingen te veroordelen, maar zodra effectieve maatregelen worden besproken staat het land echter huiverig tegenover het gebruik van geweld en onthoudt het zich vaak van stemming.²⁷²

3.3 Reacties van Brazilië op R2P

Om een compleet beeld te vormen van de Braziliaanse achtergrond voor de introductie van RWP worden tot slot de reacties van Brazilië op het concept geanalyseerd. In hoofdstuk 1 is het concept R2P in zijn algemeenheid al besproken. In deze paragraaf komt de houding van Brazilië gedurende de ontwikkeling van R2P aan bod.

²⁷⁰ Ibidem, p. 77-80, Muggah, Campbell e.a, 'Promoting peace in the post-2015 framework, the role of Rising Powers', p. 11

²⁷¹ Stuenkel, 'The BRICS and the future of R2P, was Syria or Libya the exception?', p. 19-20

²⁷² Passarelli Hamann, 'Brazil and R2P: A Rising Power Struggles to Harmonise Discourse and Practice', p. 76-80

3.3.1: De aanloop naar het ICISS-rapport tot aan de Wereldconferentie 2005

Voor het verschijnen van het ICISS-rapport in 2001 staat Brazilië vrij sceptisch tegenover de promotie van 'voorwaardelijke soevereiniteit', oftewel het idee dat de soevereiniteit van een natie samenhangt met de wil en capaciteit om zijn burgers te beschermen. Brazilië speelt daarom ook geen actieve rol bij de promotie van R2P.²⁷³ Eén van de eerste reacties van Brazilië op het concept komt van toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Celso Amorim. Hij noemt R2P in 2004 'droit d'ingérence in new clothes'.²⁷⁴ Deze uitspraak toont duidelijk de negatieve connotatie van R2P voor Brazilië. De uitspraak van Amorim moet echter wel in de context van de Irak-oorlog in 2003 worden geplaatst. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk rechtvaardigen de ingreep in Irak op grond van humanitaire interventie en R2P, wat zorgt voor veel weerstand tegen het begrip R2P bij Brazilië en andere opkomende machten.²⁷⁵ Amorim levert ook gericht commentaar op het ICISS-rapport. Volgens hem is de meest twijfelachtige sectie van het rapport het deel dat verwijst naar de vraag wie beslist of er actie mag worden ondernomen. Amorim verklaart dat de autoriteit om actie te ondernemen specifiek bij de Veiligheidsraad zou moeten blijven liggen en binnen de voorwaarden van het VN-Handvest zou moeten vallen, om misbruik van bepaalde landen te voorkomen.²⁷⁶

Gedurende de aanloop naar de Wereldconferentie in 2005 is Brazilië steeds duidelijker aanwezig op het internationale toneel. Brazilië is als lid van de VN- Veiligheidsraad in de periode 2004-2005 nauw betrokken bij vragen over internationale vrede en veiligheid.²⁷⁷ Ook gaat de term 'non-indifference', zoals besproken in hoofdstuk 3.2.2. deel uitmaken van het Braziliaanse beleid.

²⁷³ Stuenkel, 'The BRICS and the future of R2P: Was Syria or Libya the exception?', p. 9

²⁷⁴ Kenkel, 'Brazil and R2P: Does Taking Responsibility Mean Using Force?', p. 14; Stuenkel, 'The BRICS and the future of R2P: Was Syria or Libya the exception?', p. 8; Mc Dougall, 'Responsibility While Protecting: Brazil's Proposal for Modifying Responsibility to Protect', p. 70; Stuenkel en Tourinho, 'Regulating Intervention: Brazil and the Responsibility to Protect', p.384

²⁷⁵ Stuenkel en Tourinho, 'Regulating Intervention: Brazil and the Responsibility to Protect', p.384; Stuenkel, 'The BRICS and the future of R2P: Was Syria or Libya the exception?', p. 8

²⁷⁶ Kenkel, 'Brazil and R2P: Does Taking Responsibility Mean Using Force?', p. 15-16

²⁷⁷ Stuenkel en Tourinho, 'Regulating Intervention: Brazil and the Responsibility to Protect', p.385-386

3.3.2: De Wereldconferentie in 2005

Tijdens de Wereldconferentie op 17 september 2005 spreekt minister Amorim namens Brazilië. Hij verklaart dat concepten zoals human security en responsibility to protect een plaats verdienen binnen het systeem. Het is echter een illusie dat het disfunctionele beleid dat ten grondslag ligt aan grootschalige mensenrechtenschendingen alleen bestreden kan worden met militaire middelen of economische sancties. Geweld kan volgens Amorim alleen maar overwogen worden wanneer alle andere vreedzame middelen zijn uitgeprobeerd en hebben gefaald.²⁷⁸ Het concept R2P wordt in het Wereldconferentieslotdocument unaniem onderschreven. Na afloop verklaart China echter dat het niet achter het concept staat, maar eigenlijk alleen heeft ingestemd met de voortzetting van het debat over R2P. Brazilië schaart zich achter China. Daarna duurt het zes maanden voordat resolutie 1673, die niets meer doet dan R2P herbevestigen, door de Veiligheidsraad komt. Bij de aanneming maakt Brazilië, dat zich meerdere malen heeft verzet tegen R2P, geen deel meer van de Veiligheidsraad uit.²⁷⁹ Gedurende de eerste vier jaar van R2P is de houding van Brazilië daarom het best te omschrijven als sceptisch en voorzichtig.²⁸⁰

3.3.3: De Algemene Vergadering van de VN in 2009 en verder

Met de uitgave van het rapport 'Implementing the Responsibility to Protect' in 2009 treden politieke en strategische vragen omtrent R2P weer op de voorgrond. Brazilië lijkt zich sinds die tijd ook iets minder kritisch op te stellen ten opzichte van R2P.²⁸¹ Tijdens het debat binnen de Algemene Vergadering van de VN verklaart de permanente VN-vertegenwoordiger van Brazilië Maria Luiza Ribeiro Viotti dat Brazilië geen probleem heeft met R2P zolang het binnen het kader van bestaande instellingen en internationaal recht wordt behandeld.²⁸² Ribeiro Viotti benadrukt dat R2P geen principe of juridisch voorschrift

²⁷⁸ Verklaring van Celso Amorim tijdens de opening van het 60e Algemene Debat van de Algemene Vergadering op 17 september 2005. Via <http://www.un.org/webcast/ga/60/statements/bra050917eng.pdf> (geraadpleegd op 7 maart 2015)

²⁷⁹ Mc Dougall, 'Responsibility While Protecting: Brazil's Proposal for Modifying Responsibility to Protect', p. 68; Stuenkel, 'The BRICS and the future of R2P: Was Syria or Libya the exception?', p. 10;

²⁸⁰ Ibidem, p. 10

²⁸¹ Wojcikiewicz Almeida, 'Brazilian View of Responsibility To Protect: From 'Non-Indifference' To 'Responsibility While Protecting'', p.41

²⁸² Stuenkel en Tourinho, 'Regulating Intervention: Brazil and the Responsibility to Protect', p.389

is. Integendeel, volgens haar is het een krachtige politieke oproep aan staten om zich te houden aan wettelijke verplichtingen die al uiteengezet zijn in het VN-Handvest en relevante conventies op het terrein van de mensenrechten en het internationale humanitaire recht. Daarnaast verklaart zij dat Brazilië bijzonder veel belang hecht aan de preventieve component van R2P en benadrukt zij het belang van de eerste en tweede pijler van R2P. De derde pijler van R2P, waarbij het gebruik van militair geweld een optie is, zou alleen aangeroepen mogen worden in uitzonderlijke omstandigheden en wanneer een staat duidelijk niet in staat is om zich aan zijn 'responsibility to protect' te houden. Ook benadrukt Viotti het concept 'non-indifference' nogmaals.²⁸³

In februari 2011 is Brazilië voorzitter van de VN-Veiligheidsraad. Braziliaanse diplomaten, onder minister Patriota, besluiten om een actievere betrokkenheid bij het debat over R2P na te streven. Als voorzitter speelt Brazilië een belangrijke rol bij de discussies over de aanpak van de crisis in Libië.²⁸⁴ Hoewel Brazilië zich van stemming onthoudt wordt uiteindelijk resolutie 1973 aangenomen die het mandaat geeft om 'burgers en bevolkte gebieden in Libië onder dreiging van een aanval te beschermen.' De uitvoering van de resolutie is voor Brazilië teleurstellend: net als andere BRICS-landen heeft Brazilië het idee dat het mandaat voor de missie is opgerekt en is misbruikt om machtswisseling te bewerkstelligen. In hetzelfde jaar introduceert Brazilië het concept RWP.

3.4: Conclusies

In dit hoofdstuk is de Braziliaanse context voor de introductie van RWP aan de hand van verschillende onderdelen behandeld. Om te beginnen is gekeken naar de context van Brazilië als opkomende macht en de speerpunten van het Braziliaanse beleid. De introductie van RWP lijkt hier duidelijk uit voort te komen. Sinds de regeringsperiode van Lula streeft Brazilië naar meer zichtbaarheid op het internationale toneel. Hierbij werkt het land graag via internationale instellingen en multilateralisme. De introductie van de RWP binnen de VN-structuren is een goed voorbeeld van hoe een opkomende macht probeert om via

²⁸³ Ibidem, p.389-390; Wojcikiewicz Almeida, 'Brazilian View of Responsibility To Protect: From 'Non-Indifference' To 'Responsibility While Protecting'', p.42; Rotmann, Kurtz en Brockmeier, 'Major powers and the contested evolution of a 'responsibility to protect'', p. 367; Mc Dougall, 'Responsibility While Protecting: Brazil's Proposal for Modifying Responsibility to Protect', p. 69

²⁸⁴ Zie voor gedetailleerdere informatie over de crisis in Libië hoofdstuk 1.3.6

multilateralisme meer invloed te krijgen. Door het introduceren van RWP probeert Brazilië als bruggenbouwer te fungeren tussen uitgesproken R2P-voorstanders en R2P-critici. Aangezien Brazilië in militair en economisch opzicht geen grootmacht is, lijkt het gebruik van 'soft power' de beste weg om een grotere invloed op het wereldtoneel te verkrijgen. Door zich nadrukkelijker te mengen in het debat over de normontwikkeling van R2P hoopt Brazilië ook zijn aanspraak op een vaste zetel in de Veiligheidsraad te kunnen versterken. Het verkrijgen van meer invloed op het wereldtoneel vormt dus een belangrijke drijfveer voor de introductie van RWP.

Uit de analyse van de Braziliaanse geschiedenis op het gebied van interventies en vredesoperaties komt naar voren dat het Braziliaanse buitenlands beleid van oudsher gericht is op non-interventie. De vreedzame beslechting van geschillen is diep ingebed in de politieke en juridische cultuur van het land. Brazilië heeft verschillende humanitaire crisissen meegemaakt als lid van de VN-Veiligheidsraad. Tijdens deze crisissen toonde het land een voorkeur voor non-interventie en niet-dwingende maatregelen zoals overtuigingskracht en capaciteitsopbouw. Deze Braziliaanse voorkeuren komen ook terug in het RWP-voorstel.

De Braziliaanse deelname aan VN-vredesmissies heeft grote veranderingen ondergaan in termen van omvang, aard en geografische dimensies sinds de regering van president Lula. Brazilië profileert zich de afgelopen jaren sterker bij internationale vredesmissies, met name de deelname aan de onder Hoofdstuk VII van het Handvest geautoriseerde missie MINUSTAH wordt als grensverleggend beschouwd. Hoewel Brazilië tijdens deze missie de nadruk op ontwikkeling legt en het gebruik van geweld minimaliseert, betekent het toch een breuk met de uitsluiting van het gebruik van geweld. De deelname van Brazilië aan MINUSTAH is een duidelijk voorbeeld van de multilaterale aanpak van Brazilië en past bij de Braziliaanse ambities op internationaal vlak. De opname van non-indifference, wat voortkomt uit deze missie, kan worden gezien als een verzoening van twee tegengestelde belangen in het Braziliaans beleid, namelijk het principe van non-interventie en het streven naar meer zichtbaarheid in de regio. Met de introductie van RWP zet Brazilië een volgende stap en profileert zich nog sterker op het internationale toneel. Brazilië lijkt klaar om als opkomende macht binnen een veranderende wereld zijn eigen ideeën uit te dragen.

Tot slot blijkt de voorkeur voor non-interventie, preventie en niet-dwingende maatregelen ook uit reacties van Brazilië op R2P. Brazilië heeft zich sinds de introductie van R2P kritisch

opgesteld ten opzichte van het concept en laat voortdurend de voorkeur voor vreedzame middelen blijken. Geweld kan alleen worden overwogen als alle vreedzame middelen zijn uitgeput en hebben gefaald. In 2004 verklaarde minister van Buitenlandse Zaken Amorim dat de autoriteit om actie te ondernemen specifiek bij de Veiligheidsraad zou moeten blijven liggen en binnen de voorwaarden van het VN-Handvest om misbruik van bepaalde landen te voorkomen. Hieruit blijkt dat Brazilië toen al het belang van een duidelijke autoriteit en richtlijnen benoemde. Dit is ook terug te vinden in het RWP-voorstel. Uitspraken van de Braziliaanse permanente vertegenwoordiger van de VN tonen aan dat Brazilië zich sinds 2009 iets meer openstelt voor R2P. Tegelijkertijd bleek de uitvoering van resolutie 1973 in Libië een grote teleurstelling voor Brazilië. De desillusie die veel opkomende landen waaronder ook Brazilië voelden na de toepassing van R2P in Libië kan hiermee als aanleiding worden gezien voor de introductie van RWP. Zonder deze aanleiding had Brazilië waarschijnlijk niet op dit moment met RWP gekomen. Het is echter niet de oorzaak van de toevoeging van het concept aan de R2P-discussie: de veranderende wereld en de rol die Brazilië hierin nastreeft heeft ervoor gezorgd dat Brazilië zijn eigen ideeën kan en wil uitdragen.

Conclusie

Dit onderzoek richtte zich op de toevoeging van het concept Responsibility while protecting door Brazilië aan het R2P-debat. De centrale vraag was: wat is de toegevoegde waarde van het concept RWP en waarom heeft Brazilië het toegevoegd aan het R2P-debat?

Om die vraag te kunnen beantwoorden is allereerst het concept R2P geanalyseerd. Hoofdstuk 1 omschrijft de ontwikkeling van R2P aan de hand van het ICISS-rapport, de VN-Wereldconferentie, het rapport 'Implementing the Responsibility to Protect' en de toepassing van R2P in Libië. Vervolgens komen de verschillende uitdagingen van het concept aan de orde met behulp van de opdeling van R2P- deskundige Gareth Evans. Hoofdstuk 2 begint met de analyse van het conceptdocument '*Responsibility while Protecting: elements for the development and promotion of a concept*'. In eerste instantie is er veel kritiek op het voorstel, geleidelijk wordt deze kritiek minder als blijkt dat Brazilië bereid is aanpassingen aan het voorstel te doen. RWP kaart enkele problemen van R2P aan, de voorstellen zijn echter niet allemaal even realistisch en duidelijk. Bovendien laat Brazilië de leidersrol bij de ontwikkeling van RWP varen en voegt het geen nieuwe elementen aan de discussie toe. Tot slot wordt in hoofdstuk 3 de Braziliaanse context voor de introductie van RWP onderzocht. Brazilië streeft naar meer invloed op het internationale toneel volgens de tactieken van een middle power, soft power en opkomende macht. Op het gebied van interventies en vredesoperaties komt duidelijk de voorkeur voor non-interventie, vreedzame beslechting van geschillen en preventie naar voren. Deze voorkeur blijkt ook uit reacties van Brazilië op R2P. Tot slot komt in dit hoofdstuk naar voren dat de Braziliaanse deelname aan VN-Vredesmissies de laatste jaren is veranderd en goed de Braziliaanse ambities op internationaal gebied weergeeft.

Hoewel R2P sinds de uitgave van het ICISS-rapport in 2001 een grote ontwikkeling heeft doorgemaakt en vooral in VN-verband veelvuldig is besproken komt in hoofdstuk 1 naar voren dat R2P een nog verre van geaccepteerde norm is die te maken heeft met diverse uitdagingen. Brazilië beweert met de introductie van RWP een constructieve bijdrage aan de verdere ontwikkeling van R2P te willen leveren. Het land richt zich in het conceptdocument vooral op de derde, tevens meest controversiële pijler van R2P. De introductie van RWP heeft voor veel discussie gezorgd binnen de internationale gemeenschap. Het belang van

preventie, de vaststelling van criteria voor het gebruik van geweld en de oprichting van een monitoring- en evaluatiemechanisme zijn de belangrijkste onderdelen van het Braziliaanse voorstel. Brazilië speelt hiermee in op de uitdagingen voor R2P. De vraag om duidelijkere criteria voor het gebruik van geweld is een institutionele uitdaging die al sinds het ICISS-rapport op de agenda staat. Het bleek echter onmogelijk voor de internationale gemeenschap om hierover consensus te bereiken. Dit twistpunt komt ook in de discussie over RWP duidelijk naar voren: de angst dat interveniëren praktisch onmogelijk wordt onder de in RWP geschetste voorwaarden is één van de belangrijkste commentaren op het voorstel. Of de introductie van RWP op dit gebied van grote invloed zou kunnen zijn valt daarom te betwijfelen. Het voorstel om een monitoring- en evaluatiemechanisme op te richten voor de uitvoering van resoluties van de Veiligheidsraad is wel positief ontvangen in de internationale gemeenschap. Op dit vlak zit er potentie in het RWP-concept, Brazilië verzaakte echter om het idee verder uit te werken. Feitelijk geldt dit voor het hele conceptdocument: Brazilië lanceerde RWP in 2011 maar heeft vervolgens nagelaten een leidersrol bij de verdere ontwikkeling en specificering van RWP te houden.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de grootste toegevoegde waarde van RWP daarom niet te vinden is in het conceptdocument. Dit blijft, ondanks enkele goede suggesties, te vaag en onduidelijk. Het feit dat een niet-westers land het initiatief neemt bij de normevolucie van R2P, een concept dat gedomineerd wordt door westerse machten, kan gezien worden als een mijlpaal en tevens de grootste toegevoegde waarde van RWP. Vooral omdat RWP hierdoor de potentie heeft om een brug te slaan tussen de opkomende landen en het westen. Aangezien Brazilië heeft besloten om zich vooralsnog niet verder in te zetten voor RWP hangt het concept nu in de lucht. Om echt van toegevoegde waarde te zijn zou Brazilië, of een ander land, het concept weer moeten oppakken en verder uit moeten werken.

In de inleiding is uitgegaan van drie hypothesen die verklaren waarom Brazilië RWP heeft geïntroduceerd in het R2P-debat. De eerste hypothese veronderstelt dat de toevoeging van RWP vooral gebaseerd is op het feit dat Brazilië vindt dat er inhoudelijke aanpassingen nodig zijn aan het R2P-concept. Uit dit onderzoek blijkt dat het Braziliaanse beleid op het gebied van interventies en vredesoperaties van oudsher is gebaseerd op non-interventie, preventie en een voorkeur voor niet-dwingende maatregelen. Daarnaast komt naar voren dat Brazilië zich sinds de totstandkoming van R2P al kritisch ten opzichte van het

concept heeft opgesteld en de afgelopen jaren veelvuldig het belang van preventie en een aversie tegen het gebruik van geweld heeft benadrukt in de R2P-discussie. Ook het belang van een duidelijke autoriteit en richtlijnen is meerdere malen aangehaald door Braziliaanse politici. Brazilië lijkt zich sinds 2009 iets meer open te stellen voor R2P, maar de uitvoering van resolutie 1973 in Libië zorgde voor de toenemende bezorgdheid bij Brazilië omtrent het potentiële gevaar van misbruik bij R2P. Deze situatie vormde daarom ook de directe aanleiding voor Brazilië om juist op dat moment met RWP te komen.

De achterliggende oorzaak voor de introductie van RWP is dus gedeeltelijk inhoudelijk en herleidbaar naar de Braziliaanse achtergrond op het gebied van interventies en vredesoperaties. Ideeën zoals preventie, non-interventie, voorkeur voor niet-dwingende middelen, richtlijnen voor het gebruik van geweld en het belang van een duidelijke autoriteit vormen een constante factor in de Braziliaanse discours. Deze punten zijn ook te vinden in het RWP-voorstel.

De tweede hypothese stelt dat de introductie van RWP vooral gebaseerd is op de politiek-strategische agenda van Brazilië die bovendien niet los te koppelen is van de veranderende noord-zuid verhoudingen in de wereld. Uit dit onderzoek komt naar voren dat Brazilië als opkomende macht streeft naar meer zichtbaarheid op het internationale toneel en hierbij graag werkt via internationale instellingen en multilateralisme. Het verwerven van een vaste zetel binnen de Veiligheidsraad is daarbij een belangrijk doel. In militair en economisch opzicht is Brazilië geen grootmacht, daarom lijkt het gebruik van soft power de beste weg om een grotere invloed op het wereldtoneel te verkrijgen. De afgelopen jaren heeft Brazilië zich daarom sterker geprofileerd binnen verschillende samenwerkingsverbanden. Daarnaast is Brazilië actiever geworden op het gebied van internationale vredesoperaties. Brazilië kiest wel vooral voor een symbolische aanwezigheid in een groot aantal VN-missies en neemt daarnaast een leidende rol aan bij operaties die in overeenstemming zijn met de politieke belangen van het land. De deelname aan MINUSTAH in Haïti en de introductie van de term non-indifference binnen het Braziliaanse beleid kunnen gezien worden als een Braziliaanse poging om meer internationale zichtbaarheid te creëren. In dit licht lijkt RWP een logische volgende stap. De introductie van het concept hangt sterk samen met het streven naar een grotere aanwezigheid van Brazilië op het wereldtoneel. Brazilië probeerde te fungeren als bruggenbouwer door een leidersrol op zich te nemen bij de ontwikkeling van de R2P-norm. Een belangrijker hoger streven hierbij is het

verkrijgen van meer zichtbaarheid en invloed op het wereldtoneel. De introductie van RWP hangt daarom sterk samen met de politieke-strategische agenda van Brazilië. De veranderende wereldverhoudingen zorgen ervoor dat een opkomend land als Brazilië zijn eigen ideeën duidelijker wil en kan uitdragen binnen het R2P-debat.

Als laatste ging de derde stelling ervan uit dat de redenen voor de introductie van RWP zowel inhoudelijk als politiek-strategisch gemotiveerd waren. Zoals blijkt uit voorgaande paragrafen is dit inderdaad het geval en kan de introductie van RWP door Brazilië alleen verklaard worden door rekening te houden met beide hypothesen. Brazilië's inhoudelijke motivatie voor de introductie van RWP was een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. De Braziliaanse ambities in combinatie met de veranderende machtsverhoudingen hebben ervoor gezorgd dat Brazilië zijn eigen ideeën introduceerde binnen de R2P-discussie. De ideeën in het RWP-voorstel maken al jaren deel uit van de Braziliaanse discours, het ontstaan van een nieuwe multipolaire wereldorde creëert echter de noodzakelijke ruimte voor het nastreven van een actievere rol binnen de internationale gemeenschap. Brazilië vindt weliswaar dat inhoudelijke aanpassingen nodig zijn, maar zou niet met het RWP-voorstel gekomen zijn zonder deze omstandigheden.

Concluderend kan als antwoord op het eerste deel van de onderzoeksvraag gesteld worden dat de grootste toegevoegde waarde van RWP aan het R2P-debat niet zozeer in de inhoud van het conceptdocument ligt, maar in het feit dat een niet-westers land initiatief heeft getoond bij de doorontwikkeling van de norm. De belangrijkste reden voor Brazilië om het concept toe te voegen hangt hiermee samen. Het concept lijkt duidelijk gebaseerd te zijn op Braziliaanse standpunten over interventie en internationale vrede en veiligheid. De Braziliaanse inmenging in het debat valt echter niet te verklaren zonder te kijken naar het ontstaan van een nieuwe multipolaire wereldorde, waarbinnen landen als Brazilië een grotere rol nastreven. De introductie van RWP lijkt rechtstreeks terug te leiden tot het Braziliaanse streven naar een grotere rol binnen de internationale gemeenschap. Als een echte opkomende macht probeert Brazilië via multilateralisme een grotere rol te krijgen binnen het R2P-debat. Na het lanceren van het conceptdocument in 2011 en het uitvoerig bespreken van RWP in 2012 heeft Brazilië vanaf 2013 echter weinig toegevoegd aan de RWP-discussie. Zodoende lijkt het erop dat Brazilië zich heeft teruggetrokken uit het debat; een gemiste kans voor zowel R2P als Brazilië.

Geraadpleegde bronnen

Artikelen en boeken

- Badescu, C.G. en T.G. Weiss (2010) 'Misrepresenting R2P and Advancing Norms: An Alternative Spiral?', *International Studies Perspectives* 11
- Bellamy, A.J. (2011) 'Global Politics and the Responsibility to Protect: From Words to Deeds', *London: Routledge* (2011)
- Bellamy, A.J. (2008) 'The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention', *International Affairs* 84(4):615-639
- Benner, T. (2013) 'Brazil as a norm entrepreneur: the "Responsibility while Protecting" initiative', *GPPI working paper*
- Bogliolo Piancastelli de Siqueira, L.P. (2012) 'The Responsibility to Protect and the Responsibility while Protecting: an analysis of humanitarian intervention and the developing world', *London School of Economics*
- Brown, C. (2013) 'Sovereignty vs. Human Rights in a Post-Western World?', *ESCR Seminar Series*
- Brosig, M. (2012) 'Responsibility to Protect: The GIBSA Perspective'. In Brosig, M. (ed.) 'The Responsibility to Protect- From Evasive to Reluctant Action? The Role of Global Middle Powers', *HSF, ISS, KAS & SAIIA*
- Burges, S.W. (2013) 'Brazil as a bridge between old and new powers?', *International Affairs* 89(3): 577-594
- Burke- White, W.W. (2012) 'Adoption of the Responsibility to Protect'. In J. Genser en I. Cotler (eds.) 'The Responsibility to Protect: The promise of stopping mass atrocities in our time', *Oxford University Press*
- Cardoso, F.H. (2006) 'The Accidental President of Brazil: A Memoir', *Cambridge: Public Affairs*
- Christensen, S.F. (2013) 'Brazil's Foreign Policy Priorities', *Third World Quarterly* 34 (2):271-286
- Claes, J. (2012) 'Protecting Civilians from Mass Atrocities: Meeting the Challenge of R2P Rejectionism', *Global Responsibility to Protect* 4: 67-97
- Costa Vaz, A. (2013) 'Brazilian Perspectives on the Changing Global order and Security Challenges', *CEPS Working Document No.376*
- Dauvergne, P. en D.B.L. Farias (2012) 'The rise of Brazil as a global development power', *Third World Quarterly* 33(5):903-917

- Deller, N. (2012) 'Challenges and Controversies' in J. Genser en I. Cotler (eds.) 'The Responsibility to Protect: The promise of stopping mass atrocities in our time', *Oxford University Press*
- Engstrom, P. (2012) 'Brazilian Foreign Policy and Human Rights: Change and Continuity under Dilma', *Critical Sociology* 38 (6): 835-849
- Evans, G. (2012) 'Lessons and Challenges'. In J. Genser en I. Cotler (eds.) 'The Responsibility to Protect: The promise of stopping mass atrocities in our time', *Oxford University Press*
- Evans, G. (2012) 'Responding to Mass Atrocity Crimes: The Responsibility to Protect (R2P) after Libya and Syria', *Public Lecture at the Central European University School of Public Policy in Boedapest*
- Evans, G. (2008) 'The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All', *Washington DC Brooking Institutions Press*
- Evans, G. (2008) 'The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come ... and Gone?', *International Relations* 22(3):283-298
- Femes, D. (2009) 'Brazilian foreign policy in the changing world order', *South African Journal of International Affairs* 16 (2):161-182
- Foley, C. (2013) 'Normative developments in the protection of civilians in armed conflicts'. In E. Passarelli Hamann en R. Muggah (eds) 'Implementing the Responsibility to Protect; new directions for international peace and security?', *Iguarapé Institute*
- Garwood- Gowers, A. (2013) 'The BRICS and the Responsibility to Protect: Lessons from the Libyan and Syrian Crises.' In Sancin, Vasilka & Dine, Masa Kovic (Eds.) 'Responsibility to Protect in Theory and Practice' *GV Zalozba*
- Glanville, L. (2012) 'In defense of the responsibility to protect', *Journal of Religious Ethics* 41 (1):169-182
- Glazebrook, G. Det. (1947) 'The middle powers in the United Nations system', *International Organization* 1(2):307-318
- Goldman Sachs (2007), *BRICs and Beyond*, London: Goldman Sachs
- Hirst, M. en R.M. Nasser (2014) 'Brazil's involvement in peacekeeping operations; the new defence-security- foreign policy nexus', *Norwegian Peacebuilding Resource Centre*
- Johnstone, I. (2011) 'the Power of Deliberation: International Law, Politics and Organizations', *Oxford University Press*
- Keohane, R. (1969), 'Lilliputians's Dillemas: small states in international politics', *International Organizations* 23(2): 291-310
- Kolb, A.S. (2012) 'the Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RWP): Friends or Foes?', *Global Governance Institute Paper 6*

- Kenkel, K.M. (2012) 'Brazil and R2P: Does taking responsibility mean using force?', *Global Responsibility to Protect* 4:5-32
- Kenkel, K.M. (2010) 'South America's Emerging Power: Brazil as peacekeeper', *International Peacekeeping* 17(5): 644-661
- Kenkel, K.M. (2010) 'Stepping out of the Shadow: South America and Peace Operations', *International Peacekeeping* 17(5): 584-597
- Laïdi, Z. (2012) 'BRICS: Sovereignty power and weakness', *International Politics* 49(5): 614-632
- Lee, A. (2013) 'WRH Archives: 'Responsabilidade ao proteger: Brazil's attempts to reform international order', *Council on Hemispheric Affairs*
- Luck, E.C. (2012) 'From Promise to Practice: Implementing the Responsibility to Protect' in J. Genser en I. Cotler (eds.) 'The Responsibility to Protect: The promise of stopping mass atrocities in our time', *Oxford University Press*
- Luck, E.C. (2011) 'The Responsibility to Protect: the First Decade', *Global Responsibility to Protect* 3: 387-399
- Marcos, G. en A. Rodrigues (2011) 'Latin American and the Caribbean'. In J. Genser en I. Cotler (eds.) 'The Responsibility to Protect: The promise of stopping mass atrocities in our time', *Oxford University Press*
- McDougall, D. (2014) 'Responsibility While Protecting: Brazil's Proposal for Modifying Responsibility to Protect', *Global Responsibility to Protect* 6:64-87
- Muggah, R., I. Campbell e.a. (2013) 'Promoting peace in the post-2015 framework, the role of Rising Powers', *Saferworld and Igarapé Institute*
- Nye, J.S. (2004) 'Soft Power: The Means to Success in World Politics', *New York Public Affairs*
- Nye, J.S. (1990) 'Soft Power', *Foreign Policy* 80:153-171
- Pace, W. (2012) 'Civil Society, Latin America and the Development of RtoP', *Pensamiento Propio* 35
- Passarelli Hamann, E. en R. Muggah. (2013) 'Implementing the responsibility to protect: new directions for international peace and security?', *Igarapé Institute*
- Passarelli Hamann, E. (2012) 'Brazil and R2P: A rising global power struggles to harmonise discourse and practice'. In Brosig. M. (ed) 'The Responsibility to Protect- From Evasive to Reluctant Action? The Role of Global Middle Powers.', *HSF, ISS, KAS & SAIIA*
- Pattison, J. (2013) 'The ethics of "responsibility while protecting": Brazil, the responsibility to protect and guidelines for humanitarian intervention', *hrhw working paper* 71

- Quinton- Brown, P. (2013) 'The Responsibility While Protecting: Linchpin or Trojan Horse?' In E. Passarelli Hamann en R. Muggah (eds) 'Implementing the Responsibility to Protect; new directions for international peace and security?', *Iguarapé Institute*
- Quinton- Brown, P. (2013) 'Mapping Dissent: The Responsibility to Protect and Its State Critics', *Global Responsibility to Protect* 5: 260-282
- Rotmann, P, G. Kurtz en S. Brockmeier (2014) 'Major powers and the contested evolution of a 'responsibility to protect', *Global Public Policy Institute* 14(4):355-377
- Ruiz Ferreira, C.E. (2012) 'Brazil as a Non-Permanent Member of the UN Security Council During the 2010-2011 Term', *Friedrich Ebert Stiftung*
- Sampath Kumar, K. (2011) 'State Sovereignty to Sovereignty of Individuals: Evolution of R2P', *Strategic Analysis* 35(6): 966-972
- Santos, R. en T. Almeida Cravo (2014) 'Brazil's rising profile in United Nations peacekeeping operations since the end of the cold war', *Norwegian Peacebuilding Resource Centre*
- Serfaty, S. (2011) 'Moving into a Post-Western World', *The Washington Quarterly* 34:2: 7-23
- Serbin, A. en G.M.A. Rodrigues (2011) 'The relevance of the Responsibility to Protect for Latin America and the Carribean Region: Prevention and the role of Civil Society', *Global Responsibility to Protect* 3:266-285
- Serrano, M. (2011) 'The Responsibility to Protect and its Critics: Explaining the Consensus', *Global Responsibility to Protect* 425-437
- Shawki, N. (2011) 'Responsibility to Protect: the evolution of an international norm', *Global Responsibility to Protect* 3: 172-196
- Soares de Lima, M.R en M. Hirst (2006) 'Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities', *International Affairs* 82(1):21-40
- Sotero, P. (2010) 'Brazil's Rising Ambition in a Shifting Global Balance of Power', *Politics* 30 (S1):71-81
- Stuenkel, O. en M. Tourinho (2014)'Regulating Intervention: Brazil and the Responsibility to Protect', *Conflict, Security and Development* 14(4):379-402
- Stuenkel, O. (2014) 'The BRICS and the future of R2P: was Syria or Libya the Exception?', *Global Responsibility to Protect* 6: 3-28
- Stuenkel, O. (2013) 'Brazil as a norm entrepreneur: the Responsibility While Protecting' in E. Passarelli Hamann en R. Muggah (eds) 'Implementing the Responsibility to Protect; new directions for international peace and security?', *Iguarapé Institute*
- Stuenkel, O. (2013) 'Rising Powers and the Future of Democracy Promotion: the case of Brazil and India', *Third World Quarterly* 34(2):339-355
- Thakur, R. (2013) ' R2P after Libya and Syria: Engaging Emerging Powers', *The Washington Quarterly* 36(2):61-76

- Thakur, R. (2011) 'The Responsibility to Protect: Norms, Laws and the use of Force in International Politics', *Routledge*
- Thakur, R. (2006) 'The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect', *Cambridge University Press*
- Weiss, T.G. (2007) 'Humanitarian Intervention-War and Conflict in the Modern World', *Polity Press Cambridge*
- Weiss, T.G. (2006) 'R2P after 9/11 and the world summit', *Wisconsin International Law Journal* 741-760
- Wojcikiewicz Almeida, P. (2014) 'Brazilian View of Responsibility To Protect: From "Non-Indifference" To "Responsibility While Protecting"', *Global Responsibility to Protect* 6: 29-63
- Wojcikiewicz Almeida, P. (2013), 'From Non-indifference to Responsibility while Protecting: Brazil's Diplomacy and the Search for Global Norms', *South African Institute of Global Affairs Occasional Paper* No 138

Rapporten:

- The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001) <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>
- International Institute for Strategic Studies, 'The Military Balance', *London Routledge* (2015)

VN-documenten:

- A More Secure World: Our Shared Responsibility, Rapport van het VN High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf
- K. Annan, 'In larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All' (2005) <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/A.59.2005.Add.3.pdf>
- B. Ki-moon, 'Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World, 15 juli 2008: <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm>
- B. Ki-moon, 'Implementing the Responsibility to Protect', (A/63/677, 12 januari 2009): <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/10/PDF/N0920610.pdf?OpenElement>
- B. Ki-moon, "Report of the Secretary General – Early warning, assessment and the Responsibility to Protect" (UN A/64/864, 14 juli 2010): <http://www.unrol.org/files/SGReportEarlyWarningandAssessmentA64864.pdf>

- B. Ki-moon, 'Report of the Secretary General - the Role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect' (UN A/65/877, 27 juni 2011):
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/65/877
- B. Ki-moon, 'Report of the Secretary-General- Responsibility to Protect—Timely and Decisive Response' (UN A/66/874, 25 juli 2012):
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F66%2F874&Submit=Search&Lang=E
- B. Ki-moon, 'Report of the Secretary-General- Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention', (UN A/67/929, 9 juli 2013):
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F67%2F929&Submit=Search&Lang=E
- B. Ki-moon, 'Report of the Secretary-General- Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect', (UN A/68/947, 11 juli 2014), via
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F68%2F947&Submit=Search&Lang=E
- VN Persbericht 'Secretary-General presents his annual report to the general assembly' SG/SM/7136 GA/9596 (20 september 1999)
<http://www.un.org/press/en/1999/19990920.sgsm7136.html>
- Security Council Press Statement on Libya, 22 februari 2011, verkrijgbaar via
<http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10180.doc.htm>
- Resolutie 63/308 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, 'The Responsibility to Protect', (7 oktober 2009), via undocs.org/A/RES/63/308
- Resolutie 1970 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (26 februari 2011), zie
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970(2011))
- Resolutie 1973 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (17 maart 2011), zie
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011))
- Resolutie 66/253 B van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (7 augustus 2012), via http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_res_66_253_b.pdf
- Responsibility while Protecting-conceptpaper, UN General Assembly Security Council A/66/551-S/2011/701 (11 november 2011)
http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/English_Documents/Concept_Paper_Brazil.pdf
- Het Wereldconferentieslotdocument (24 oktober 2005):
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/1
- Het VN-Handvest:
<http://www.un.org/en/documents/charter/intro.shtml>

- VN-Handvest Hoofdstuk VII: 'Optreden met betrekking tot bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede en daden van agressie':

<http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>

Statements:

-Anan, K. 'Statement van VN-secretaris-generaal Kofi Anan op 16 september 1999 in de Algemene Vergadering van de VN: <http://www.economist.com/node/324795>

- Evans, G. 'Statement at the Informal UNGA discussion on 'Responsibility While Protecting', 21 February 2012' via

<http://www.globalr2p.org/media/files/garethevansstatementresponsibilitywhileprotecting.pdf>

- Luck, E.C. Openingstoespraak van de Speciaal-Adviseur van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties op het gebied van Responsibility to Protect op 21 februari 2012. Via

<http://www.responsibilitytoprotect.org/Luck%2021%20Feb%20RwP.pdf>

- Ribeiro Viotti, M.L. 'Statement tijdens de informele bijeenkomst van de Algemene Vergadering op 12 september 2012. Via <http://www.globalr2p.org/media/files/brazil-statement-2012.pdf>

- Rousef, D. 'Openings speech tijdens 66e Algemene Vergadering van de Verenigde Naties' op 21 september 2011: <http://www.voltairenet.org/article171477.html>

- Rousef, D. 'Statement tijdens de 67^e Algemene Vergadering van de Verenigde Naties' op 25 september 2012: http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/67/BR_en.pdf

- Statement van India tijdens de Informele dialoog over R2P op 5 september 2012: <http://www.globalr2p.org/media/files/india-statement-2012.pdf>

- Statement van Zuid-Afrika tijdens de Informele dialoog over R2P op 5 september 2012 <http://www.globalr2p.org/media/files/south-africa-statement-transcribed.pdf>

-Statement van China tijdens de Informele dialoog over R2P op 5 september 2012: <http://www.globalr2p.org/media/files/china-statement-2012-transcribed.pdf>

- Statement van Rusland tijdens de Informele dialoog over R2P op 5 september 2012: <http://www.globalr2p.org/media/files/russia-statement-2012-transcribed.pdf>

- Statement van Spanje tijdens de Informele dialoog over R2P op 5 september 2012: <http://www.globalr2p.org/media/files/spain-statement-2012-english-1.pdf>

- Statement van Frankrijk tijdens de Informele dialoog over R2P op 5 september 2012: [http://responsibilitytoprotect.org/France\(5\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/France(5).pdf)

Websites:

- Website van de NGO Global Responsibility for the Responsibility to Protect:

http://www.globalr2p.org/about_us

- Website van de NGO International Coalition for the Responsibility to Protect:

<http://www.responsibilitytoprotect.org/>

- International Coalition for the Responsibility to Protect, 'A Toolkit on the Responsibility to Protect':

<http://responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%20Toolkit%20on%20the%20Responsibility%20to%20Protect%20high%20res.pdf>

- Website van de United Nations Peacekeeping.

- Troops and police contributors:

http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml

- United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) :

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/>

- United Nations Peacekeeping Force in Cyprus:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unficyp/mandate.shtml>

- CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2034rank.html>