

Responsibility to Protect in Darfur: een verloren zaak?

Analyse over de bijdrage van het *Responsibility to Protect*-rapport aan de ontwikkeling in het denken over humanitaire interventies.



BACHELORSCHRIJFT

Elsa Poorthuis

5535336

Utrecht

Geschiedenis

e.c.m.poorthuis@students.uu.nl

24-01-2017

Christ Klep

(8253 woorden)

Samenvatting

Het 'Responsibility to Protect' is sinds het uitkomen van het rapport met diezelfde naam een omstreden term in het wetenschappelijke en politieke debat. Door humanitaire catastrofes in Rwanda (1994) en Sebrenica (1995) en de interventie van de NAVO in Kosovo (1999), zonder toestemming van de Veiligheidsraad was de controversie soevereiniteit versus interventie eind jaren '90 weer onderwerp van het internationale debat. De International Commission on Intervention and State Sovereignty kwam in 2001 met het *Responsibility to Protect*-rapport, die een principe naar voren moest brengen die consensus zou brengen over deze controversie binnen de internationale gemeenschap. De crisis in Darfur (2003) was een perfecte test-case voor de 'Responsibility to Protect', maar de internationale gemeenschap faalden in de 'Responsibility to Protect.' Dit onderzoek bekijkt of er ondanks het falen in Darfur sprake is geweest van een ontwikkeling in het denken over interventies en wat de *Responsibility to Protect* daar voor rol in heeft gespeeld. In het paper wordt de genocide in Rwanda (1994) als beginpunt genomen in dit proces. Als theoretisch kader wordt het *RtoP*-rapport geanalyseerd. Ook wordt er verschillende secundaire literatuur over *RtoP* met betrekking op Darfur gebruikt om te kijken hoe er in het historiografisch debat over het handelen van de internationale gemeenschap in Darfur gereageerd werd. Het onderzoek heeft geleid tot de volgende resultaten:

- De Verenigde Naties, en met name de VN Veiligheidsraad, heeft te afwachtend gehandeld tijdens de genocide in Rwanda. UNAMIR was slecht uitgerust en had niet de middelen om in te grijpen. Als de Verenigde Naties eerder had ingegrepen en UNAMIR had uitgebreid had dit wel degelijk verschil kunnen maken.
- Het *Responsibility to Protect*-rapport (*RtoP*) probeert een principe naar voren te brengen dat consensus moest brengen in het soevereiniteit versus interventiedebat. Het maakt aanpassingen in de terminologie zoals een switch van 'right to intervene' naar 'responsibility to protect', maar houdt ook vast aan traditionele terminologie en neemt de criteria uit de Just War doctrine als basis voor criteria voor militair ingrijpen.
- Het *RtoP*-rapport heeft invloed gehad op de reactie van de internationale gemeenschap op de crisis in Darfur. De situatie in Darfur, waar ook sprake was van etnische zuiveringen, deed menigeen denken aan de genocide in Rwanda tien

jaar daarvoor. Hoewel de *RtoP* terminologie veel te horen was bracht het geen consensus in het interventiedebat. Er zijn twee onduidelijkheden aan te wijzen in het rapport die ervoor hebben gezorgd dat de *RtoP* gefaald heeft in Darfur. Ten eerste was het onduidelijk op welk moment de verschuiving van de verantwoordelijkheid van de ene autoriteit (de staat zelf, regering van Darfur) naar de andere autoriteit gaat (VN Veiligheidsraad of AU) ging. Er moet een betere afbakening gemaakt worden over de maatstaf van de verschuiving van autoriteit. Waar moet een staat aan voldoen wil het nog de eigen verantwoordelijkheid hebben over de bescherming van haar eigen burgers? Welke mate van ‘massale inbreuk op mensenrechten’ en ‘scale of life loss’ moet er plaatsvinden tot de verschuiving van autoriteit plaatsvindt. Ten tweede was het onduidelijk op welke manier een militaire interventie moet plaatsvinden (the long term vision and strategy). Daarnaast zit de Verenigde Naties, met name de Veiligheidsraad, teveel vast in haar structuur en tradities, waardoor een structurele aanpak nog lastiger te realiseren is.

- In het onderzoek is er sprake van bronnenonderzoek (VN-resoluties en *RtoP*-rapport) en literatuuronderzoek (zie literatuurlijst).

Inhoud

Lijst met afkortingen	5
Inleiding	6
1. Een analyse van de rol van de VN in de Rwandese genocide	11
• Achtergrondinformatie	11
• Economische crisis	12
• De reactie van de internationale gemeenschap	13
2. Responsibility to Protect	18
• De inhoud van het <i>Responsibility to Protect</i> –rapport	19
• De criteria voor een militaire interventie	20
3. Darfur als testcase voor het Responsibility to Protect-principe	22
• Achtergrondinformatie	23
• De reactie van de internationale gemeenschap	24
• The Responsibility to Protect in Darfur	26
Conclusie	29
Literatuurlijst	31

Lijst met afkortingen

AMIS	African Union Mission in Sudan
AU	African Union
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
ICC	International Criminal Court
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda
JEM	Justice and Equality Movement
LJM	Liberation and Justice Movement
MRND	Mouvement Révolutionnaire Nationale pour le Développement
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NGO	Non-Governmental Organisation
RPF	Rwandan Patriotic Front
RtoP	Responsibility to Protect
SLA	Sudanese Liberation Army
SPLA	Sudan People's Liberation Army
UN	United Nations
UNAMID	United Nations – African Union Mission in Darfur
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNMIS	United Nations Mission in the Sudan
UNSC	United Nations Security Council
US	United States
VN	Verenigde Naties
VR	Veiligheidsraad

Inleiding

“The genocide against the Tutsi highlighted the extent to which the U.N. methods of prevention utterly failed,”¹. Zo sprak Colin Keating, de permanente vertegenwoordiger van Nieuw-Zeeland en in die functie tijdelijk voorzitter van de Veiligheidsraad van Verenigde Naties (VNVR) ten tijde van de Rwandese genocide. Hij deed deze uitspraak tijdens een open zitting van de Veiligheidsraad op 16 april 2014, tien jaar na de genocide, waarin hij openlijk zijn excuus aanbood. De genocide in Rwanda en de genocide in Srebrenica zijn voorbeelden van humanitaire catastrofes waarin de Verenigde Naties tekortgeschoten is. Ondanks een toename van humanitaire interventies in de jaren na de Koude Oorlog werden deze catastrofes niet voorkomen. De toename van interventies in de jaren 1990 zorgde tevens voor een intensivering van het debat over het evenwicht tussen soevereiniteit en (humanitaire) interventie.

De mislukte interventies zorgden ervoor dat de patstelling die telkens ontstond in het besluit om in te grijpen bij excessieve schending van mensenrechten nog pijnlijker en opvallender werd tegen de achtergrond van het toenemende belang van mensenrechtennormen, die steeds meer gecodificeerd werden. Voorstanders van interventies plaatsen deze boven het belang van de soevereiniteit van een staat. Tegenstanders van interventies kennen de soevereiniteit van een staat de eerste plaats toe. Zij zien interventies vooral als een kans voor grootmachten om hun invloed te blijven uitoefenen in de wereld en hiervoor het idee van mensenrechten te misbruiken als dekmantel. De soevereiniteit van een staat is in hun ogen vooral de enige manier waarop een kleine macht zichzelf tegen de grotere kan beschermen.²

Als interventies een inbreuk zijn op de soevereiniteit van een staat, hoe kan de VN dan nog ingrijpen bij humanitaire catastrofes? Dit is de grote vraag in het millennium rapport (2000) van de toenmalige secretaris-generaal van de VN, Kofi Annan. In het rapport stelt hij dat er een oplossing gevonden moet worden voor het aanhoudende debat tussen de twee principes van enerzijds de verdediging van de humaniteit en anderzijds de verdediging van soevereiniteit. Er moet een overkoepelend principe naar voren komen als deze principes met elkaar in conflict zijn. En dus stelt Kofi Annan de volgende vraag aan de leden van de Verenigde Naties:

¹ Per Liljas, ‘An Apology for the Rwandan Genocide, 20 Years Later’ (versie 17 april 2014) <http://time.com/66095/rwanda-genocide-keating-apology/> (05-01-2017).

² International Commission on Intervention and State Sovereignty, *Responsibility to Protect* (Ottawa 2001) 2.

[I]f humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?³

In het rapport *The Responsibility to Protect* (vanaf nu: *RtoP*) van de International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) is geprobeerd antwoord te geven op die vraag door een overkoepelend principe naar voren te brengen. De hoofdgedachte van het rapport is dat soevereine staten de verantwoordelijkheid hebben om hun eigen burgers te beschermen tegen grove schendingen van mensenrechten (zoals massamoord, verkrachting, hongersnood en a fortiori genocide) en wanneer ze hier niet tot in staat zijn of hier niet toe bereid zijn, deze verantwoordelijk bij de internationale gemeenschap komt te liggen. Het rapport verklaart ook dat het optimisme dat bestond over interventies begin jaren '90, een deuk opliep door interventies in onder andere Somalië en Srebrenica en de afwezigheid van een interventie in Rwanda. Bij de interventie in Kosovo door de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) in 1999 zonder toestemming van de VN Veiligheidsraad was de Verenigde Naties (en met name de Veiligheidsraad) meer dan ooit verdeeld. Het rapport probeert een oplossing te vinden voor het 'sovereiniteit versus interventiedebat' door een principe aan te bieden dat voor een zekere consensus in de discussie kan zorgen.⁴

Toch volgde er in 2003 weer een humanitaire crises in Darfur (Soedan). Een burgeroorlog brak uit en ook daar was er sprake van etnische zuiveringen met als gevolg honderdduizenden doden. Na de genocide in Rwanda en het verschijnen van het kritische *RtoP*-rapport over de effectiviteit van VN-vredesoperaties was er toch de hoop geweest dat dit niet meer zou voorkomen. Critici stellen terecht: “[t]he international community has once more proved slow and ineffective in responding to large-scale, state-supported killing.”⁵

³ K. Annan, *We the people. The role of the United Nations in the 21st century*, United Nations (New York 2000) 34. http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf

⁴ ICISS, *Responsibility to Protect* (Ottawa 2001) VII.

⁵ Scott Strauss, 'Darfur and the Genocide Debate', *Foreign Affairs* 84 (2005) 1, 123-133, aldaar 124.

Centrale vraagstelling

Uit dit alles blijkt wel dat de belangrijke vraag naar de verhouding van interventie en soevereiniteit nog steeds onopgelost is. Dit is een goede reden om deze kwestie aan de hand van het handelen van de VN tussen 1993 en 2004 aan de orde te stellen.

De vraag die centraal staat in dit paper is de volgende: *In hoeverre laat het handelen van de internationale gemeenschap, belichaamd door de Verenigde Naties, sinds het uitbreken van het conflict in 2003 in Darfur zien dat het Responsibility to Protect-principe bijgedragen heeft aan een consensus inzake het interventie versus soevereiniteitsdebat?*

In dit paper zal ten eerste de genocide in Rwanda als beginpunt worden genomen van een nieuwe fase in het debat over interventies. Tijdens de Rwandese genocide in 1994 zijn er tussen de 500.000 en 1.000.000 mensen vermoord.⁶ De meeste slachtoffers waren afkomstig van de Tutsi-minderheid die werden vermoord door de Hutu's die een meerderheid vormen in Rwanda. In 1993 werd er op verzoek van de Rwandese regering een interventiemacht vanuit de VN gestuurd. Deze missie, The United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) liep uit op een grote mislukking. De VN was niet in staat vrede te waarborgen, onder andere door geen toestemming te geven om het verstrekte mandaat uit te breiden en te weigeren grote wapenvoorraden te ontmantelen. Nadat België zijn VN-eenheid terugtrekt uit Rwanda bleef een klein deel van UNAMIR onder leiding van commandant Romeo Dallaire over. Dallaire waarschuwde de VN meerdere malen voor de aankomende genocide, maar een uitbreiding van het mandaat waaronder UNAMIR opereerde werd hem geweigerd. De geplande genocide voltrok zich en de overgebleven VN-soldaten konden niets doen.⁷

Hoe kon het dat de VN niet of nauwelijks reageerde op de genocide die zich met enorm tempo in Rwanda voltrok? In het eerste hoofdstuk van dit paper zal antwoord gegeven worden op de volgende vraag: *In hoeverre heeft de VN geprobeerd de genocide in Rwanda (1994) te voorkomen?*

Het *RtoP*-rapport, dat indirect als reactie op onder andere de Rwandese genocide verscheen, markeert de fouten die de VN in het verleden heeft gemaakt en probeert een oplossing naar voren te brengen die een dergelijke catastrofe in heden en toekomst moet

⁶ Aidan Hehir, A., *Humanitarian Intervention. An introduction*, (New York 2010) 204.

⁷ *Ibidem*, 203.

voorkomen. Een belangrijke nadruk in het rapport wordt gelegd op woordkeuze. Woordkeuze wordt gezien als een kenmerkend fenomeen in het soevereiniteit-interventiedebat. De interpretatie van specifieke termen bepaalt volgens het rapport vaak al de manier waarop er gehandeld wordt (framen). Het gebruik van dergelijke termen dient kritisch te worden onderzocht en gecorrigeerd. Het kernwoord in die verschuiving is ‘responsibility’. In het rapport wordt gesproken over drie ‘responsibilities’ die de basis moeten vormen van elke interventie: ‘responsibility to prevent’, ‘responsibility to protect’ en ‘responsibility to rebuild’. Daarnaast worden criteria gegeven waaraan voldaan moet worden voor er sprake kan zijn van militair interveniëren. Vooral de rol van de VN Veiligheidsraad hierin is belangrijk, aangezien die volgens het rapport het meest geschikt is om te beslissen over militaire interventies met als doel het beschermen van mensen. Het rapport stelt dat de VN Veiligheidsraad zo snel mogelijk moet reageren op een aanvraag om te interveniëren als er sprake is van ‘large scale loss of human life or ethnic cleansing’.⁸ In hoofdstuk twee zal het *RtoP*-rapport geanalyseerd worden en een antwoord gegeven worden op de vraag:

Wat geeft het Responsibility to protect –rapport als criteria voor het ondernemen van een (militaire) humanitaire interventie?

Als ijkpunt zal in hoofdstuk 3 van dit paper de burgeroorlog in Darfur genomen worden. Twee jaar na het verschijnen van het rapport in 2001 vindt in Darfur (Soedan) een andere humanitaire crisis plaats. In Soedan woedde er vóór 2003 al lange tijd een burgeroorlog. Deze speelde zich af tussen de Islamitische regering en de rebellerende groep SPLA. Als het bijna tot een vredesakkoord gekomen is breken in Darfur opstanden uit tegen de Arabische georiënteerde regering door rebellerende Afrikaanse groepen. Wat volgt is een golf van etnische zuiveringen van afstammelingen van de Afrikaanse stammen uitgevoerd door de regering gesteunde Arabische militie de Janjawid. Er wordt gesproken van een ‘tweede Rwanda’. De vraag die opkomt is hoe de VN heeft gereageerd op deze crisis en of dit verschilde van hoe ze heeft gereageerd op de crisis in Rwanda. Zijn de verbeterpunten inzake interventies, zoals naar voren gebracht in het *RtoP*-rapport, meegenomen in deze beslissingen? Of is de kloof tussen wat de VN in hun doelen benadrukt en in werkelijkheid nastreeft te groot om te dichten? De ontwikkeling in het denken over humanitaire interventies en de werkelijke uitvoering ervan staan centraal. De vraag die in het derde en laatste hoofdstuk beantwoord zal worden is:

⁸ ICISS, *Responsibility to Protect*, XII.

Was de VN in staat het RtoP-principe toe te passen in hun reactie op de crisis in Darfur (2003)?

Literatuur en bronnen

De literatuur over de *Responsibility to Protect* is zo omvangrijk dat ik gebruik heb gemaakt van voornamelijk secundaire literatuur over de *Responsibility to Protect* in relatie tot Darfur. Deze literatuur staat vrij sterk in het teken van het al of niet geslaagd zijn van de *RtoP* in Darfur. Dit is echter niet onze centrale vraag. De centrale hoofdvraag is niet of *RtoP* in Darfur wel of niet geslaagd is – het is immers duidelijk dat de zaak in Darfur niet is opgelost - maar of we kunnen achterhalen of de kwestie Darfur en de rol van de *RtoP* daarin werkelijk een stap is geweest in de richting van een oplossing voor het soevereiniteits- versus humanitaire interventie debat. Daarnaast vormen het *RtoP*-rapport zelf en de resoluties van de VN Veiligheidsraad een belangrijke bronnen voor het schrijven van dit paper.

Hoofdstuk 1: Een analyse van de rol van de VN in de Rwandese genocide

Vanaf de oprichting van de Verenigde Naties (1945) zijn er grote ontwikkelingen geweest op de gebieden van Mensenrechten en ‘human security’.⁹ Sinds 1945 is er een toename in de codificatie van deze rechten. In 1948 werd bijvoorbeeld de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens aangenomen door de Verenigde Naties. De Rwandese genocide in 1994 wordt daarom gezien als het schoolvoorbeeld van het diepgaand falen van de VN. Ondanks toenemende focus op mensenrechten na de Koude oorlog, met name van die van ‘gewone mensen’, is er niet doelmatig ingegrepen om de losbarstende genocide te vermijden of in te perken, ondanks verontrustende signalen. Na de catastrofe in Rwanda heeft het proces van erkenning van de (term) genocide en van het falen van de VN lang geduurd. In het volgende hoofdstuk zal de focus niet liggen op hoe de Rwandese genocide tot stand is gekomen en zich heeft ontwikkeld, maar op de manier waarop de VN en de (meest betrokken) lidstaten hebben gehandeld en gereageerd op de genocide. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat luidt:

In hoeverre heeft de VN daadwerkelijk geprobeerd de genocide in Rwanda (1994) te voorkomen?

Deze vraag kom enigszins irrelevant over, omdat het antwoord ook eenvoudig lijkt: nauwelijks. Toch is het belangrijk om te kijken naar het handelen van de VN inzake Rwanda. Het kan ons een beeld geven van het denken over interventies ten tijde van de genocide. Deze vraag stelt indirect ook de vraag wat de Verenigde Naties wél heeft gedaan. In hoeverre is zij daarmee medeverantwoordelijk of zelfs schuldig aan genocide? Wat had ze wel moeten doen? Had ze meer kunnen doen?

Achtergrondinformatie

Om hier goed antwoord te geven is het zinvol om iets meer te weten over het conflict in 1994. Rwanda kent een lange geschiedenis van conflicten tussen de Hutu meerderheid en de Tutsi minderheid. De Hutu, de Tutsi (en Twa¹⁰) spreken dezelfde taal (Kinyarwanda) en er was vaak sprake van huwelijken tussen de verschillende groepen.¹¹ Deze groepen

⁹ ICISS, *Responsibility to Protect*, 7 & 15.

¹⁰ De derde groep die onderscheiden wordt in de Rwanda, vormt minder dan 1% van de bevolking: “Twa were discriminated against by both groups, but because of their lack of demographic weight or political resources, they had little political voice” uit: Newbury, C., ‘Background to genocide: Rwanda’ 12-13.

¹¹ Filip Reyntjens, ‘Rwanda: Genocide and Beyond’, *Journal of Refugee Studies* 9 (1996) 3, 240-251, aldaar 243.

kwamen voort uit verschillende stammen en bestonden al vóór de koloniale overheersing die eind negentiende eeuw begon. De koloniale overheersing zorgde ervoor dat etniciteit een rol ging spelen: “Colonial policy helped to intensify bipolar differentiation between Tutsi and Hutu (...).”¹² Er bestond een lange traditie waarin de Tutsi minderheid de monarchie bezette en de macht in handen had. Ook tijdens de koloniale overheersing kregen Tutsi’s, met name tijdens de Belgische overheersing, een voorkeurspositie. Tijdens deze koloniale overheersing werden de verschillende aspecten van de samenleving (kerk, school en leger) steeds meer georganiseerd. In 1933 werden er identiteitskaarten ingevoerd waarop werd aangegeven tot welke groep iemand behoorde. Het pre-koloniale cliënteel systeem verdween door de invoering van het Christendom en de nadruk op etniciteit: “The Belgians’ desire for administrative and ideological simplicity was to have a lasting consequence for generations of people living in the Great Lakes region.”¹³ Tijdens de ‘Revolutie van 1959’ kwamen de Hutu rebellen in opstand tegen het heersende Tutsi regime. Toen België in 1961 Rwanda verliet en het land zelfstandig werd, kwamen de Hutu’s aan de macht. De Tutsi’s als superieure groep werd gezien als iets uit de koloniale tijd en werd daarom niet meer getolereerd.¹⁴ De revolutie resulteerde in een vluchtelingenstroom van Tutsi’s naar buurland Oeganda, waar zij in 1987 de Rwandan Patriotic Front (RPF) vormden. Op 1 oktober viel de RPF Rwanda binnen in een poging een coup d’état te plegen. Juvénal Habyarimana, de leider van de Mouvement Révolutionnaire Nationale pour le Développement (MRND), de heersende partij in Rwanda, werd gesteund door onder andere Frankrijk en het Rwandese leger en de inval mislukte.¹⁵ Deze nederlaag ging gepaard met gewelddadigheden tegen Tutsi’s. Hoewel er dus al langere tijd sprake was van politieke en sociaal-economische instabiliteit wat leidde tot gewelddadige situaties, was het pas in 1990 dat Tutsi’s een specifiek doelwit werden.¹⁶

Internationaal werd gesproken over een burgeroorlog en werden de regering van Rwanda en de RPF aangemoedigd vrede te sluiten. In 1993 sloten de partijen (RPF, MRND en andere oppositie partijen) het Arusha-akkoord waarin afgesproken werd dat er een interim-regering zou komen nadat er een VN-vredesmacht was geïnstalleerd. De

¹² Catharine Newbury, ‘Background to genocide: Rwanda’, *Issue: A Journal of Opinion* 23 (1995) 12-17, aldaar 12.

¹³ Helen M. Hintjens, ‘The 1994 Genocide in Rwanda’, *The Journal of Modern African Studies* 37 (1999) 2, 241-286, aldaar 254.

¹⁴ Hintjens, ‘The 1994 Genocide in Rwanda’, 254.

¹⁵ Hehir, *Humanitarian Intervention*, 202.

¹⁶ Newbury, ‘Background to genocide: Rwanda’, 12,13.

Arusha-akkoorden betekenden formeel het einde van de burgeroorlog en er werd besloten dat de RPF, bestaande uit de Tutsi minderheid, meer vertegenwoordigd zou worden op politiek en militair niveau. Op 5 oktober werd de vredesmacht United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) ingesteld om er op toe te zien dat de afspraken die waren gemaakt werden uitgevoerd.¹⁷ UNAMIR arriveerde in november 1993 in Rwanda, maar de installatie van de interim-regering werd uitgesteld.¹⁸ De Hutu-extremisten voelden zich verraden door de akkoorden en hadden het gevoel dat de RPF had gewonnen, doordat de aanwezigheid van de laatste in het leger en de politiek aanzienlijk groter zou worden dan daarvoor.¹⁹ De Arusha-akkoorden kunnen achteraf worden gezien als een formele façade die een katalysator bleek te zijn waardoor de genocidale plannen in een stroomversnelling werden gebracht.

Economische crisis

Helen Hintjens, van het Internationale Instituut voor Sociale Studies (ISS) in Den Haag, wijst de economische crisis als gevolg van snelle daling van koffieprijzen aan als een oorzaak van de genocide. Daarnaast was er sprake van een ‘militarisatie van staatsuitgaven’ door de Rwandese regering. Het leger groeide en ondanks de enorme voedseltekorten als gevolg van de economische crisis, werden financiële reserves gebruikt voor de aanschaf van wapens. Daarnaast ontstond er ook een toename van paramilitarisatie in de burgerlijke samenleving.²⁰ De voedseltekorten werden steeds zorgwekkender, maar de Hutu-extremisten weigerden samen te werken met de RPF:

“Instead of heeding the critical choices and sharing power with opposition parties, so that funds would be released by the World Bank, extremist politicians and military, as well as some powerful business and media interests, set their faces towards genocide as the only ‘final solution’ to their problems”.

UNAMIR werd getipt dat er een project met als doel genocide bezig was. Er werd gesproken over grote opslagplaatsen van wapens en munitie, militaire trainingen en de organisatie van ‘death squads’. UNAMIR stelde een onderzoek in en deze informatie werd al snel bevestigd. De commandant van UNAMIR, Romeo Dallaire vroeg het Department of Peacekeeping Operations (DPKO) van de VN toestemming om de

¹⁷ Hehir, *Humanitarian Intervention*, 202.

¹⁸ Newbury, ‘Background to Genocide: Rwanda’ 15

¹⁹ Hehir, *Humanitarian Intervention*, 202

²⁰ Hintjens, ‘The 1994 Genocide in Rwanda’, 256 & 257.

opslagplaatsen te ontmantelen, maar dit werd geweigerd op grond van: niet in overeenstemming met het mandaat. Tot twee keer toe is via de DPKO aan de Veiligheidsraad (VR) gevraagd het mandaat uit te breiden, maar deze verzoeken bleven onbeantwoord.²¹

Na de moordaanslag op Hutu-president Habyarimana op 6 april 1994, - onduidelijk is door welke partij -, ontvouwde de genocide zich snel.²² Hoewel Tutsi's meteen als schuldigen voor de aanslag werden aangewezen, beweerden zij juist dat Hutu-extremisten de aanslag pleegden als rechtvaardiging voor het beginnen van de genocide. Wegen werden afgezet en identiteitskaarten werden gecheckt op etniciteit (die tijdens de koloniale overheersing waren ingevoerd). Tutsi's konden zo makkelijk worden geïdentificeerd en vrijwel meteen worden vermoord. In 100 dagen werden er tussen de 500.000 en 1.000.000 mensen vermoord.²³

De reactie van de internationale gemeenschap

De extremisten wisten dat het Belgische contingent het sterkste was en waren er daarom op uit geweest een val voor te bereiden voor tien Belgische paracommando's, zodat de missie zou instorten.²⁴ Hun strategie werkte. Door de moord door Hutu's op tien Belgische paracommando's op 7 april 1994, besloot België zijn troepen terug te trekken uit UNAMIR en deze verlieten Rwanda enkele dagen later.²⁵ Op 21 april besloot de Veiligheidsraad de troepen in Rwanda te minimaliseren tot 270, maar veranderde al snel van mening doordat de genocide niet meer ontkend kon worden. Op 17 mei nam de Veiligheidsraad resolutie 918 aan waarin het mandaat en de troepen van UNAMIR werden uitgebreid, maar de uitvoering zou te lang duren om nog effect te kunnen hebben.²⁶ Door het mandaat dat in eerste instantie uitgevaardigd was voor UNAMIR, was het de troepen niet toegestaan iets te doen, wat de regering de mogelijkheid gaf de genocide te plannen: "The UNAMIR force in Rwanda did nothing; it became clear to those in the Habyarimana regime planning the liquidation of opponents that they could act with impunity"²⁷

²¹ Hehir, *Humanitarian Intervention* 203

²² Ibidem, 204.

²³ Ibidem, 203.

²⁴ Roméo Dallaire, *Shake Hand with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda* (Londen 2004) 143 & 144.

²⁵ Hehir, *Humanitarian Intervention* 207.

²⁶ Ibidem, 208-209.

²⁷ Newbury, 'Background to Genocide: Rwanda', 16.

Het doel van UNAMIR was in eerste instantie om erop toe te zien dat de besluiten uit de Arusha-akkoorden ook daadwerkelijk zou worden uitgevoerd: “The Security Council, [...] decides to establish a peace-keeping operation under the name "United Nations Assistance Mission for Rwanda" (UNAMIR) for a period of six months subject to the proviso that it will be extended beyond the initial ninety days only upon a review by the Council based on a report from the Secretary-General as to whether or not substantive progress has been made towards the implementation of the Arusha Peace Agreement;”.²⁸ Het mandaat bevestigde de rol van de VN soldaten als observanten, die moesten toezien dat beiden partijen (RPF en MRND) de afspraken zouden nakomen.

In zijn boek *Shake hands with the devil* beschrijft Romeo Dallaire, destijds de commandant van UNAMIR, de gebeurtenissen in Rwanda voorafgaand en tijdens de genocide. Dallaire was door een informant (een hooggeplaatste Hutu) ingelicht over de geplande genocide en het bestaan van wapenvoorraden. In een telegram dat hij naar Kofi Annan, destijds hoofd van de DPKO stuurt waarschuwt hij voor de komende genocide en enorme opslag van wapenvoorraden en vraagt via hem toestemming van de VR om deze te ontmantelen. Het antwoord was dat hij de regering van Rwanda zo snel mogelijk zou confronteren met deze informatie, die alles natuurlijk stelling ontkende. Hij kreeg geen toestemming om een andere operatie uit te voeren, omdat UNAMIR voornamelijk als buffer was bedoeld, niet als strijdmacht. Dallaire kon niets doen: “I was absolutely beside myself with frustration”²⁹ Grootmachten als Groot-Brittannië en de Verenigde Staten hielden expres afstand van UNAMIR. De Verenigde Staten hadden na het Somalië debacle waar achttien Amerikaanse soldaten waren gedood, niet bepaald zin in een interventie.³⁰ De VR werd nooit geïnformeerd over de alarmerende berichten van Dallaire.³¹ Zij nam zelfs, een dag voor de moord op president Habyarimana, resolutie 909 aan waarin zij ironisch genoeg de partijen vraagt hun laatste geschillen op te lossen: “The Security Council [...] urges the parties to resolve their latest differences without delay with a view to the immediate establishment of those transitional institutions still required for the continuation of the process,”³² en waarin de bijdrage van UNAMIR in Rwanda

²⁸ UN, ‘Resolutie 872 (1993), S/RES/872, 5 oktober, 2: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Chap%20VII%20SRES%20872.pdf>

²⁹ Dallaire, *Shake hands with the Devil*, 145-146.

³⁰ Strauss, ‘Rwanda and Darfur: A comparative Analysis’, *Genocide Studies and Prevention: An International Journal* 1 (2006) 8, 41-55, aldaar 50.

³¹ Hehir, *Humanitarian Intervention*, 203-204.

³² UN, Resolutie 909 (1994), *S/RES/909 (1994)*, 5 April 1994, 2: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/166/62/PDF/N9416662.pdf?OpenElement>

wordt geprezen: “The Security Council, [...] Welcomes the fact that, despite the difficulties encountered in implementing the Arusha Peace Agreement, the cease-fire has been respected, and commends in this respect the essential contribution made by UNAMIR;”³³.

Op 10 april werd Dallaire bericht dat hij zich moest voorbereiden op het terugtrekken UNAMIR uit Rwanda. Een uitbreiding van UNAMIR toen de genocide al begonnen was had weinig verschil gemaakt.³⁴

In november 1994 werd de International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) opgericht met als doel: opsporen van de schuldigen van de genocide (genocide volgens het verdrag van Geneve 1948).³⁵ Dit was voor het eerst dat er een internationaal tribunaal werd opgericht na een humanitaire crisis. Hoewel dit betekende dat de Rwandese genocide ook echt officieel de term ‘genocide’ kreeg toegekend is er nog lange tijd sprake geweest van het weerhouden van het gebruik van de term. Hintjens wijdt dit in haar artikel in 1990 aan ‘a sense of disbelief at the enormity of the killings’, wat volgens haar gebruikelijk is als er sprake is van een genocide.³⁶

Ruim na de genocide werd in 1999 de ‘Onderzoekscommissie Rwanda 1999 naar rol van de VN en haar organen (VN Veiligheidsraad)’ opgericht. Het falen van de VN is volgens de commissie gelijk aan het falen van de VN als een werkend systeem. “The failure by the UN to prevent and subsequently to stop the genocide in Rwanda was failure by the UN system as a whole.”³⁷ Zij benadrukt dat de fout bij meerdere actoren ligt, maar de VN hier het allermeest heeft gefaald:

“The overriding failure in the response of the United Nations before and during the genocide in Rwanda can be summarized as a lack of resources and a lack of will to take on commitment which would have been necessary to prevent or to stop the genocide.”³⁸

UNAMIR had volgens de commissie met 2500 manschappen wel degelijk een verschil uit kunnen maken in de eerste dagen van de genocide, maar had hier de benodigde middelen niet voor en faalde.³⁹

³³ UN, Resolutie 909 (1994), *S/RES/909 (1994)*, 5 April 1994, 2

³⁴ Geciteerd in: A. Hahir, *Humanitarian Intervention*, 213.

³⁵ UN, S/RES/955 (1994), 8 november 1994, 2. http://www.unmict.org/specials/ictr-remembers/docs/res955-1994_en.pdf?q=ictr-remembers/docs/res955-1994_en.pdf

³⁶ H.M. Hintjens, ‘The 1994 Genocide in Rwanda’, 275, 276.

³⁷ UN, ‘Report of the Independent Inquiry into the Actions of the UN During the 1994 Genocide in Rwanda’ S/1999/1257, 15 december: www.un.org/News/dh/latest/rwanda/htm.

³⁸ Ibidem, 30.

³⁹ Ibidem, 30, 31.

In 2000 vroeg Kofi Annan in zijn Millennium speech de internationale gemeenschap om een oplossing voor het interventie-soevereiniteit debat te vinden om een volgende crisis zoals Rwanda te voorkomen. De regering van Canada reageerde met de oprichting van de International Commission on Intervention and State Sovereignty die de taak kreeg een rapport op te stellen die consensus zou moeten brengen in deze internationale kwestie. Het resultaat was het 'Responsibility to Protect' principe dat in het volgende hoofdstuk besproken zal worden.

De Verenigde Naties is dus niet in staat waren de genocide in Rwanda te voorkomen en te stoppen. Hoewel er wel sprake was van een interventiemacht besloot de Veiligheidsraad deze op het cruciale moment te reduceren in plaats van uit te breiden. Ook het mandaat waaronder UNAMIR opereerde werd niet uitgebreid. De dood op de tien Belgische paramilitairen zorgden ervoor dat België zijn contingent, tevens de basis van UNAMIR, terugtrok, waardoor de genocide uitgevoerd worden. Hoewel er verscheidene pogingen zijn gedaan door commandant Roméo Dallaire om de internationale gemeenschap door middel van de DPKO te waarschuwen, mocht dat niet baten. De overgebleven *peacekeepers* kregen geen toestemming in te grijpen in de ontluikende genocide. De Arusha-akkoorden hielden geen rekening met de onstabiele situatie in Rwanda waar de focus steeds meer begon te liggen op etnische verschillen. De afspraken die gemaakt in de Arusha-akkoorden zorgden ervoor dat Hutu-extremisten genocide als enige mogelijkheid zagen om te voorkomen dat de Tutsi's zeggenschap kregen op politiek en militair gebied. Critici stellen dat als de Verenigde Naties sneller hadden ingegrepen en UNAMIR had uitgebreid dit wel degelijk een verschil had kunnen maken.

Hoofdstuk 2: Responsibility to Protect

In het vorige hoofdstuk werd beschreven hoe de VN heeft gereageerd op een situatie waar humanitaire interventie geboden was. Nadat er duidelijk was geworden wat voor catastrofe had plaatsgevonden in Rwanda en hoe zeer de VN gefaald hadden (niet alleen daar!), laaide het debat over rol van de VN en de VR binnen deze interventies op. In dit hoofdstuk zal de inhoud van het Responsibility to Protect rapport geanalyseerd worden. Het rapport moest antwoord geven op de taak, die Kofi Annan aan de internationale gemeenschap gaf om consensus te creëren binnen de internationale gemeenschap over het probleem van interventie versus soevereiniteit.

Sinds de oprichting van de Verenigde Naties (VN) in 1945 is er ontwikkeling geweest in het denken over interventies en wat dit betekent voor de soevereiniteit van een staat. Het voornaamste doel van de VN is het behouden van internationale vrede en veiligheid. Als we kijken naar de geschiedenis van interventies is er een continu debat gaande over de het evenwicht tussen de soevereiniteit van een land, die beschermd en besloten ligt in artikel 2.4/2.7 van hoofdstuk I van de Charter van de VN, en één van de hoofddoelen van de VN, het behouden van (en het streven naar) de internationale vrede en veiligheid, zoals deze besloten ligt in artikel 1, lid 1 van hoofdstuk I van de Charter. In artikel 24 wordt de verantwoordelijkheid hiervan bij de VN Veiligheidsraad gelegd. In hoofdstuk VII, artikel 51 wordt bij bedreiging van deze internationale vrede de toestemming gegeven aan de VN-veiligheidsraad voor het overgaan tot zowel non-militaire als militaire acties.⁴⁰

De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk is: *Wat gaf het Responsibility to Protect – rapport als criteria voor het ondernemen van een (militaire) interventie.*

Deze criteria zijn belangrijk voor het debat over interventie. Als duidelijk is wat deze criteria zijn en waar deze op zijn gebaseerd, kunnen we makkelijker beantwoorden of de criteria zijn toegepast in Darfur en of er consensus rondom deze criteria voor interventie bestaat.

⁴⁰ UN, 'Charter of the United Nations', <http://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/> (15-01-2017)

De inhoud van het *Responsibility to Protect* –rapport

Om antwoord te geven op deze vraag is het zinvol om enigszins het rapport uit een te zetten:

Zoals is het begin van het *Responsibility to Protect*-rapport (*RtoP*-rapport) benadrukt wordt is dit een rapport over het ‘recht op interventie’. De vraag die dit recht oproept is wanneer het voor een staat is toegestaan om te interveniëren in een andere staat met als doel het beschermen van burgers in die staat. Eind jaren '90 stond de behoefte aan een eind aan de controverse over interventies weer hoog op de agenda. Het falen van de VN in de jaren '90 in situaties waar een interventie dringend nodig was, maar niet gerealiseerd werd (Rwanda) en in humanitaire catastrofale situaties waar wél interventies plaatsvonden, maar werden gezien als een mislukking (Srebrenica, Somalië, Kosovo) waren hier de aanleiding voor. Als antwoord hierop werd de ICISS door onder andere de regering van Canada ingesteld. Het werd haar taak om antwoord te geven op deze vraag. De uitkomst hiervan was het *Responsibility to Protect* rapport.⁴¹

Het rapport bestaat uit twee belangrijke onderdelen: de kernprincipes van de ‘*Responsibility to Protect*’ en de principes voor een militaire interventie. In het rapport worden er onder andere belangrijke aanpassingen voorgesteld in gebruikte terminologie. Zo begint het rapport onder andere met een afbakening van het begrip ‘interventie’. In het rapport zal interventie staan voor, ‘action taken against a state or its leaders, without its or their consent, for purposes which are claimed to be humanitarian or protective’.⁴² Daarnaast wordt de veelgebruikte term ‘humanitaire interventie’ niet overgenomen, maar er wordt gebruik gemaakt van de term ‘interventie’ of ‘militaire interventie’ met als doel het beschermen van mensen.⁴³

Sinds het ontstaan van de VN is er een positivistische ontwikkeling geweest wat betreft mensenrechten en de veiligheid van de mens. Onder veiligheid als opgenomen in artikel 1 van het VN Charter, moet men menselijke veiligheid verstaan. Hierdoor komt de nadruk te liggen op “the security through human development with access to food and employment, and to environmental security”. De betekenis die lange tijd aan veiligheid hing is volgens het rapport niet meer van toepassing. Veiligheid moet meer omhelzen dan het reiken van militaire middelen als bescherming. “The fundamental components of human security – the security of *people* against threats of life, health, livelihood, personal

⁴¹ ICISS, *Responsibility to Protect*, 1-2.

⁴² Ibidem, 8

⁴³ Ibidem, 9.

safety and human dignity – can be put a risk by external aggression, but also by factors within a country, including “security” forces”⁴⁴

De belangrijkste terminologie die in het rapport verbannen wordt is de ‘right to intervene’. Daarvoor in de plaats komt de ‘Responsibility to Protect’. Het probleem met de terminologie ‘right to intervene’ is dat de focus niet ligt bij het land dat hulp nodig heeft, maar bij het land dat ingrijpt. Ook focust het alleen op de actie van interventie zelf. Daarnaast maakt het een interventie makkelijker, omdat het impliceert dat de interventie boven de soevereiniteit komt. De terminologie ‘responsibility to protect’ draait dit om en legt de focus bij het land dat hulp nodig heeft. Vooral de term ‘responsibility’ is belangrijk. Het legt in eerste instantie de verantwoordelijkheid bij de staat zelf en als deze niet in staat is het probleem zelf op te lossen de verantwoordelijkheid bij de internationale gemeenschap komt te liggen. In het woord responsibility ligt ook de verantwoordelijkheid om een situatie waar er sprake is van schending van de ‘human safety’ te voorkomen (responsibility to prevent) en de verantwoordelijkheid om te zorgen voor wederopbouw na de gebeurtenis (responsibility to rebuild). De centrale gedachte van het rapport en dus van de Responsibility to Protect volgt dan logischerwijs: “[I]ntervention for human protection purposes, including military intervention in extreme cases, is supportable when major harm to civilians is occurring or imminently apprehended, and the state in question is unable or unwilling to end the harm, or is itself the perpetrator”.⁴⁵

De criteria voor een militaire interventie

Militaire interventie is volgens de ICISS gelegitimeerd in twee omstandigheden. Ten eerste bij het verlies van levens op grote schaal en ten tweede bij etnische zuiveringen op grote schaal. Ook hier wordt er in het rapport afgebakend wat hier wel en niet binnen valt. Daarnaast zijn er nog vier criteria waaraan de militaire interventie moet voldoen: de interventie moet met juiste intentie uitgevoerd worden, er moet geen andere optie zijn en is daarom het laatste redmiddel, de schaal, duur en intensiteit van de militaire interventie moet in proportie zijn en de militaire interventie mag alleen uitgevoerd worden als er een gunstig vooruitzicht is dat de interventie gaat slagen. Als de gevolgen van de interventie nog erger zijn dan als de actie wordt uitgevoerd, kan de militaire interventie niet

⁴⁴ Ibidem, 15

⁴⁵ ICISS, *Responsibility to Protect*, 16

doorgaan. Dit zijn eveneens de klassieke voorwaarden uit de Just War doctrine. Kennelijk geldt die dus blijkbaar nog steeds als referentiekader.⁴⁶

In het rapport is een duidelijk standpunt genomen. Er moet een ontwikkeling komen in het denken over interventies. Het gebruiken van de juiste begrippen kan daar volgens de ICISS al een heel verschil in maken. Daarnaast wordt de VN Veiligheidsraad kritisch benaderd. Zij heeft volgens het rapport meerdere malen gefaald in het behouden van internationale vrede, uit overwegingen waar de meerderheid van de lidstaten van de VN niet achter zou hebben gestaan. Daardoor vormen interventies een instrument voor de vijf permanent leden van de Veiligheidsraad aangezien zij, naar eigen belang, kunnen beslissen wanneer deze ingezet worden. Het rapport biedt alternatieven, maar pleit ook voor het afschaffen van vetorecht wat betreft interventies met als doel de veiligheid en het beschermen van mensen in nood.

Het RtoP rapport komt enerzijds met verschillende vernieuwingen in zowel terminologie als organisatorisch, maar houdt anderzijds vast aan theorieën die al lange tijd onderdeel zijn van het interventie debat zoals de Just War Doctrine. De vernieuwingen in de terminologie focust zich grotendeels op de verantwoordelijkheid van de staten en de internationale gemeenschap. Door deze direct aan te spreken wil het RtoP voorkomen dat interventies vanuit eigen belang worden ondernomen, zoals vaak werd gerechtvaardigd met 'the right to intervene'. De internationale gemeenschap reageerde positief op het verschijnen van het rapport en hierbij ook de kritische houding tegenover de VR. In het volgende hoofdstuk zal er de burgeroorlog in Darfur een ijkpunt vormen in het interventiedebat en gekeken worden in hoeverre er sprake is geweest van toepassing van het RtoP-principe in deze situatie.

⁴⁶ Hehir, *Humanitarian Intervention*, 29.

Hoofdstuk 3: Darfur als testcase voor het Responsibility to Protect principe.

In 2003 komen er berichten dat er in Darfur (Sudan) sprake is van etnische zuiveringen op burgers met Afrikaanse etniciteit op grote schaal door Arabische burgermilities die gesteund worden door de regering. De situatie in Darfur roept associaties op met die in Rwanda bijna een decennia eerder.⁴⁷ Roméo Dallaire, die aan het hoofd stond van de VN-missie UNAMIR, schrijft in 2004 *The New York Times* een opiniestuk met de titel 'Looking at Darfur, seeing Rwanda'. Hij bekritiseert de houding van de VN veiligheidsraad:

The United Nations, emasculated by the self-interested maneuverings of the five permanent members of the Security Council, fails to intervene. Its only concrete step, the Security Council resolution passed in July, all but plagiarized the resolutions on Rwanda 10 years earlier.⁴⁸

In juli 2004 claimt het Amerikaanse Congress dat er in Darfur sprake is van een genocide. Na onderzoek gedaan te hebben gebruiken ook staatsecretaris Colin Powell en president George W. Bush de term genocide om de situatie in Darfur te labelen.⁴⁹ Toch stellen critici dat, ondanks deze aandacht voor de situatie in Darfur de internationale gemeenschap niet in staat is geweest de genocide te voorkomen.

“To understand and learn from the still unfolding tragedy of Darfur, the international community must go beyond ‘never again’ rhetoric and ask hard questions about why the U.N. had been unable to translate its post-Rwanda commitments into effective practice.”⁵⁰

⁴⁷ Hehir, *Humanitarian Intervention* 271.

⁴⁸ Roméo Dallaire, 'Looking at Darfur, Seeing Rwanda', *The New York Times*, 4 oktober 2004. <http://www.nytimes.com/2004/10/04/opinion/looking-at-darfur-seeing-rwanda.html>

⁴⁹ Strauss, 'Darfur and the Genocide Debate', 130.

⁵⁰ Michael Clough, 'Darfur: Whose Responsibility to Protect', *Human Right Watch* (2005) 2.

Door de vergelijkingen die getrokken worden met Rwanda kan de situatie in Darfur als een testcase gezien worden voor het ‘Responsibility to Protect’-principe. Deze was immers opgesteld om situaties zoals de genocide in Rwanda in de toekomst te voorkomen. Critici zijn duidelijk in hun standpunt dat het RtoP-principe niet geslaagd is in Darfur. Toch is het belangrijk om te onderzoeken wat de rol van de VN was op de situatie in Darfur en welke rol het RtoP—principe daarin speelde. De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk is:

Was de VN in staat het RtoP-principe toe te passen in hun reactie op de crisis in Darfur (2003)?

Achtergrondinformatie

Darfur is a typical north-east African civil war, consisting of multiple overlapping conflicts interspersed with large-scale offensives by the government army and its proxies and rebels.”⁵¹

Het conflict in Darfur (een regio in het westen van Soedan) is een lastige combinatie van verschillende conflicten die elkaar beïnvloeden en overlappen. Soedan was al decennia het decor van een burgeroorlog. Het conflict speelde zich af tussen de centrale Arabische, en grotendeels islamitische, overheid en de Sudanese People’s Liberation Army (SPLA) waarvan het grootste deel van de aanhangers zich in het zuiden/zuid-oosten bevond en een Afrikaanse, vaak ook christelijke, identiteit hadden.⁵² In 2004 komt het na de vredesoverleggen, Intergovernmental Authority on Development (IGAD), bijna tot een akkoord tussen beide partijen. Door het uitsluiten van bepaalde groepen resulteerde dit echter in een nieuw conflict in Darfur. De rebellengroepen de Sudan Liberation Army (SLA) en de Justice and Equility Movement (JEM) kwamen met geweld in opstand tegen de centrale Arabische regering in Khartoem. Deze rebelgroepen waren ontstaan uit eerdere conflicten in de jaren ’80 en ’90 waarin regeringen de Arabische milities in Darfur steunden om Afrikaanse⁵³ dorpen aan te vallen om te voorkomen dat zuidelijke rebellen land zouden winnen.

Darfur was oorspronkelijk opgedeeld in Arabische stammen die van origine nomaden waren en Afrikaanse stammen die sedentaire landbouw bedreven. Darfur was

⁵¹ Alex De Waal, ‘Darfur and the failure of the responsibility to protect’, *International Affairs* 83 (2007) 6, 1039-1054, aldaar 1039.

⁵² Ibidem, 1039-1040.

⁵³ Op basis van Afrikaanse etniciteit, niet in geografische zin.

wel voor het overgrote deel islamitisch. Door droogte was er een enorme schaarste aan vruchtbaar land gekomen en dat leidde tot conflicten.⁵⁴ De Janjawid, een door Khartoem gesteunde en ‘gecreëerde’ Arabische militie reageerde met harde middelen op de opstand en werd gesteund door de regering en het regeringsleger. Wat volgden waren etnische zuiveringen door de Janjawid in 2003 en begin 2004 waarin zij geholpen werden door luchtaanvallen uitgevoerd door het regeringsleger waarin voornamelijk Afrikaanse dorpen werden platgebombardeerd.⁵⁵ Anders dan in de rest van Soedan kan hier dus gesproken worden van zuiveringen op basis van etniciteit.

De reactie van de internationale gemeenschap

De eerste maanden van de crisis in Darfur worden gekenmerkt door een stilte van de internationale gemeenschap: “Moreover, at the highest levels of UN policy formation, Darfur was a non-issue for the first 13 months of the rebellion and the Sudanese government’s counter-insurgency campaign. Although concern was mounting among UN staff on the ground, Darfur would not appear on the UN Security Council agenda until March 2004.”⁵⁶

Eind 2003 wordt er voor het eerste gesproken over mensenrechtenschendingen in Darfur. Jan Egeland (UN Under-Secretary for Humanitarian Affairs) sprak over Darfur als één van de ergste crisis van de wereld op dat moment.⁵⁷ Op 7 april 2004 Kofi Annan sprak tijdens de tienjarige herdenking van de genocide in Rwanda voor de Human Rights Commission. Hier klinken al duidelijk de geluiden door van het RtoP-rapport:

“First, we must all acknowledge our responsibility for not having done more to prevent or stop the genocide (in Rwanda red.)”⁵⁸ en uitte daarnaast zijn bezorgdheid over de situatie in Darfur: “(...) let me say here and now that I share the grave concern expressed last week by eight independent experts appointed by this Commission at the

⁵⁴ Strauss, “Darfur and the genocide debate” 126.

⁵⁵ Darren Brunk, ‘Dissecting Darfur: Anatomy of a Genocide Debat’, *International Relations* 22 (2008) 1, 25-44, aldaar 27 & 28.

⁵⁶ Brunk, ‘Dissecting Darfur’, 28.

⁵⁷ Clough, ‘Darfur: Whose responsibility to Protect’ 3.

⁵⁸ UN, ‘SG/SM/9245-AFR/893-HR/CN/1077’, (7 april 2004) by: Kofi Annan:

<http://www.un.org/press/en/2004/sgsm9245.doc.htm>

scale of reported human rights abuses and at the humanitarian crisis unfolding in Darfur, Sudan.⁵⁹

In april wordt er ook een onderzoekscommissie (UN High Commission for Human Rights) door de VN naar Darfur gestuurd om te onderzoeken of er sprake was massale inbreuk op de mensenrechten.⁶⁰

De VN Veiligheidsraad nam op 11 juni resolutie 1547 aan. De nadruk in de resolutie lag op meer op het akkoord tussen de regering en de SPLA.⁶¹ In punt 6 gaat het kort over Darfur: The Security Council calls upon the parties to use their influence to bring an immediate halt to the fighting in the Darfur region.”⁶²

Op 30 juli 2004 wordt resolutie 1556 aangenomen. De Veiligheidsraad beval dat de Sudanese regering de Janjawid militia zou ontwapenen en diegenen zou bestraffen die inbreuk hadden gepleegd op mensenrechten en het internationale humanitaire recht in Darfur. Zo niet, dan zouden er sancties volgen. Ook werd er een strijdmacht van de African Union (AU) ingesteld om toezicht te houden op het vredeakkoord dat in april gesloten was tussen de rebellen en de regering.

In juli 2004 wordt door de VN de missie AMIS ingesteld. De regering van Soedan wordt opgeroepen met onmiddellijke ingang te stoppen met militair geweld. Hoewel er dus in 2003 al sprake was van etnische zuiveringen. Een maand later wordt de situatie een bedreiging genoemd voor de ‘internationale vrede en veiligheid en stabiliteit in de regio’ en benadrukt de partijen om tot een politiek besluit te komen.⁶³

Op 18 September 2004 volgt resolutie 1564 waarin de Veiligheidsraad de secretaris-generaal opdraagt om een onderzoekscommissie in te stellen. De commissie stuurt in november 2004 en januari 2005 teams naar Soedan om bij alle partijen te onderzoeken of er sprake is van handelingen die inbreuk maken op de Rechten van de Mens en het internationale humanitaire recht. De uitkomst is als volgt: er is geen sprake van genocide, maar wel sprake van ‘genocidale handelingen’.⁶⁴ Daarnaast wordt er in resolutie 1564 opgeroepen tot een uitbreiding van de AU-missie en dat er sancties zullen volgen als de regering zich niet aan de afspraken van deze resolutie en die van resolutie

⁵⁹ UN, ‘SG/SM/9245-AFR/893-HR/CN/1077’, (7 april 2004) by: Kofi Annan:

<http://www.un.org/press/en/2004/sgsm9245.doc.htm>

⁶⁰ Clough, ‘Darfur: Whose responsibility to Protect’ 3.

⁶¹ Clough, ‘Darfur: Whose responsibility to Protect’, 4.

⁶² UN, ‘Resolution 1547 S/RES/1547’, (11 juni 2004).

⁶³ Beth Van Schaack, ‘Darfur and the Rhetoric of Genocide’, *Whittier Law Review* (2004), 1101-1142, aldaar 1108.

⁶⁴ *Ibidem*, 1114 & 1115.

1556 houdt. In de volgende resolutie (1574) verzwakt deze dreigende toon over consequenties weer en komt de nadruk weer te liggen op het Naivasha-akkoord te liggen. Om dit akkoord tussen het noorden en zuiden van Soedan te bereiken worden de Verenigde Naties en de World Bank gevraagd om ontwikkelingshulp te bieden aan Sudan en de regering.

The Responsibility to Protect in Darfur

De reden waarom de Responsibility to protect in Darfur als een mislukking kan worden beschouwd ligt aan de onduidelijkheden in het rapport, die door critici in het historiografisch debat worden benadrukt en waar het rapport geen uitkomst voor biedt. Kortom wat in de theorie haalbaar lijkt is dat in de praktijk vaak niet. In Darfur uitte dat zich op twee verschillende manieren.

Ten eerste bestaat er onduidelijkheid bij wie de ‘responsibility’ precies ligt en wat de maatstaf is voor de verschuiving van de verantwoordelijkheid van de ene autoriteit naar de andere. Zoals is het RtoP-rapport staat moet interventie plaatsvinden wanneer een staat niet bereid/in staat is om zijn eigen burgers te beschermen. “[I]ntervention for human protection purposes, including military intervention in extreme cases, is supportable when major harm to civilians is occurring or imminently apprehended, and the state in question is unable or unwilling to end the harm, or is itself the perpetrator”.⁶⁵ In het artikel “Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq” van Alex J. Bellamy (2005) wordt benadrukt dat de ‘Responsibility to protect’ in de praktijk toch problemen oplevert. Het probleem zit erin wie de primaire verantwoordelijkheid (responsibility to protect) heeft om burgers te beschermen. Bellamy benadrukt: “Changing the language of the intervention debate has done little to forge consensus or overcome the struggle between sovereignty and human rights”⁶⁶ De overstap van de primaire verantwoordelijkheid die, in eerste instantie bij het land ligt waar de crisis zich afspeelt naar de VN Veiligheidsraad als de staat zelf niet bereid of in staat is zijn burgers te beschermen, in de praktijk moeilijker dan in theorie het geval leek. Dit bleek het geval in Darfur. De discussie ontstond wat de maatstaf was die gebruikt moest worden om te beslissen op welk moment een staat zelf ‘unable’ of

⁶⁵ ICISS, *Responsibility to Protect*, 16

⁶⁶ Alex Bellamy, ‘Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq’, *Ethics and International Affairs* 19 (2005) 2, 31-53, aldaar 33.

‘unwilling’ bleek om zijn burgers te beschermen. Dus op welk moment de verantwoordelijkheid overging naar de VN Veiligheidsraad en moest beslissen of er een militaire interventie in Darfur moest plaatsvinden om de burgers van Darfur te beschermen.⁶⁷

Eenzijds gebruikten voorstanders van een interventie de *RtoP* om te benadrukken dat de Sudanese regering niet in staat was zijn burgers te beschermen dus dat de verantwoordelijkheid bij de internationale gemeenschap lag in de vorm van een interventie. Anderzijds zeiden tegenstanders, zoals de Sudanese regering dat de verantwoordelijkheid nog steeds bij de primaire verantwoordelijke lag: Sudan zelf.⁶⁸

Ten tweede kan voor het falen van *RtoP* in Darfur de afwezigheid van: “the long term vision and strategy of the operation”⁶⁹ aangewezen worden. Scott Straus beargumenteert in zijn artikel ‘Darfur and genocide debate’ dat het slagen of mislukken van een interventie afhangt op een goede visie en strategische planning. Het probleem met de Responsibility to Protect is dat de criteria voor een interventie te veel focussen op het ‘wanneer’ en ‘of’ en niet op de manier waarop de interventie dan moet plaatsvinden.⁷⁰ In de uitvoering zitten vaker problemen. De interventie van de AU leek in eerste een goede stap. De voornamelijk taak van de AU was toezien dat de vredesakkoorden werden nageleefd. Toen er steeds meer duidelijk werd dat er grove schendingen van mensenrechten plaatsvonden bleek AMIS, de interventiemacht van AU, te zwak en slecht uitgerust om hier een oplossing voor te bieden.⁷¹ Daarnaast is de VN Veiligheidsraad niet consequent in het ondernemen van actie. Alex de Waal, onderzoeker op het gebied van humanitaire kwesties, stelt terecht dat de reactie van de VN Veiligheidsraad op de crisis in Darfur steeds bestaat uit het nemen van een kleine stappen: “The responses of the UN Security Council and the AU Peace and Security Council (PSC) consisted chiefly of ad hoc steps rather than a systematic or strategic approach to the crisis”.⁷²

Dit komt onder andere door de verschillende belangen die in de VR een grote rol spelen. Zo onthielden China, Algerije, Pakistan en Rusland zich van stemmen bij het aannemen resolutie 1564 waar gesproken werd over maatregelen als de Sudanese

⁶⁷ Ibidem, 52.

⁶⁸ Bellamy, ‘Responsibility to Protect or Trojan Horse?’, 52.

⁶⁹ De Waal, ‘Darfur and the failure of the responsibility to protect’, 1047.

⁷⁰ Straus, ‘Darfur and the Genocide Debate’, 84 *Foreign Affairs*. 123 (2005) 1045.

⁷¹ Bellamy, ‘Responsibility to Protect or Trojan Horse?’, 44.

⁷² Alex De Waal, ‘Darfur and the failure of the responsibility to protect’ *Darfur and the failure of the responsibility to protect*

regering zich niet aan de afspraken zou houden.⁷³ Michael Clough schrijft in opdracht van de *Human Rights Watch* dat ondanks grote ontwikkelingen op het gebied van het beschermen van burgers in conflictsituaties de VN te erg vast zit in zijn structuur en tradities: “Despite enormous developments in the institutions, standards, and policies that set out to protect civilians in conflict, the United Nations is still an association of sovereign states committed to traditional principles of international order and constrained by the ability of the five permanent member of the Security Council to veto collective action.”

We kunnen dus stellen dat ondanks het *Responsibility to Protect*- principe vaak genoemd is in relatie tot Darfur. Er is dus in de internationale gemeenschap geprobeert gebruik te maken van het principe in betrekking tot een interventie. Een consensus over de vorm en inhoud van de interventie is echter niet tot stand gekomen. Dit komt door twee onduidelijkheden in het rapport die in de praktijk voor problemen zorgden. Ten eerste is het onduidelijk op welk moment de verschuiving van de *Responsibility to Protect* plaatsvindt van de ene autoriteit naar de andere als de eerste niet in staat is haar eigen burgers te beschermen. De regering van Darfur die tegen een interventiemacht was claimde dat de verantwoordelijkheid nog steeds bij hun lag. Voorstanders van een interventie claimden dat de inbreuk op mensenrechten te groot was en dat de VN (en met name de VR) de verantwoordelijkheid had om in te grijpen. Ten tweede geeft het rapport alleen antwoord op de vraag ‘wanneer’ een interventie moet plaatsvinden en niet op de vraag ‘op welke manier’ deze interventie plaats moet vinden. Een structurele aanpak van het probleem mist daarom in de praktijk. Dit wordt nog eens versterkt door de verschillende belangen van de VN Veiligheidsraad en de vijf permanente leden.

⁷³ Clough, ‘Darfur: Whose responsibility to Protect’, 5

Conclusie:

Het eind van de Koude Oorlog zorgde voor een groeiende populariteit wat betreft interventies die medio jaren '90 snel verdween door mislukte interventies of het ontbreken van een interventie.

Als we kijken naar de acties van de Verenigde Naties ten tijde van de genocide in Rwanda, is er een enorme terughoudendheid te ontdekken. Na alarmerende signalen over een aankomende genocide van Hutu-extremisten op de Tutsi-minderheid kwam er alsnog geen actie vanuit de internationale gemeenschap. In plaats van het sturen van meer troepen in Rwanda, na verscheidene waarschuwingen van generaal Dallaire via DPKO gericht aan de VR, besloot de VN UNAMIR beneden te brengen naar 270, iets wat nu een totaal ongepaste zet lijkt. Na de genocide, waar tussen de 500.000 en 1.000.000 mensen werden vermoord, is er veel kritiek gekomen op het handelen van de internationale gemeenschap. In 2000 vroeg Kofi Annan aan de internationale gemeenschap wat de oplossing moest zijn voor het voorkomen van dit soort crises in een context waarin interventie nog steeds een onacceptabele inbreuk was op de soevereiniteit van een staat.

Dit zorgde ervoor dat de Canadese regering een commissie (ICISS) aanstelde die onderzoek moest doen naar dit dilemma en moest proberen een sluitend principe te formuleren dat een consensus in het debat aan zou brengen. Belangrijke punten in het rapport waren een verandering van de terminologie interventie. De belangrijkste verandering was 'Right to intervene' werd vervangen door de 'Responsibility to protect'. Dit moest zorgen dat de internationale gemeenschap meer verantwoordelijkheid zou voelen om op te treden als er sprake was van het verlies van levens op grote schaal en/of bij etnische zuiveringen op grote schaal. Daarnaast zijn er nog vier criteria waaraan de militaire interventie moet voldoen, gebaseerd op de criteria van de Just War doctrine. De VR als aangewezen autoriteit voor het beslissen over deze interventies wordt kritisch benaderd in het rapport. Zo moeten de vijf vast leden geen gebruik maken van hun veto-recht als het gaat om interventies die humanitaire crises moeten voorkomen. Alleen op die manier kan er meer consensus gecreeërd worden.

Hoewel er het rapport in eerste instantie positief werd ontvangen bleek later dat bij toepassing van het principe in de praktijk de nodige problemen ontstonden. In 2003 verslechterde de politieke situatie in Darfur. Er bleek sprake te zijn van etnische zuiveringen door arabische burgermilities op afrikaanse burger (van bepaalde stammen).

Deze arabische burgermilities (waaronder de Janjawid) werden gesteund door de Sudanese regering. De VN Veiligheidsraad nam verschillende resoluties aan, maar dit zorgde niet voor effectieve verandering in het menselijk lijden in Darfur.

Als we kijken naar de centrale vraagstelling van deze scriptie - in hoeverre het handelen van de internationale gemeenschap, belichaamd door de Verenigde Naties, sinds het uitbreken van het conflict in 2003, in Darfur laat zien dat het *Responsibility to Protect*-principe bijgedragen heeft aan een consensus inzake het interventie-soevereiniteitdebat – kunnen we stellen dat de terminologie van ‘Responsibility to Protect’ wel door de internationale gemeenschap is aangenomen, maar (nog) niet voor consensus heeft gevormd. Zowel voor- als tegenstanders vormen de term naar hun hand om hun standpunt te benadrukken. Dit is te wijden aan onduidelijkheden in het rapport. Daarnaast zit de Verenigde Naties, met name de Veiligheidsraad, teveel vast in haar structuur en tradities, waardoor een structurele aanpak nog lastiger te realiseren is. Er moet een betere afbakening gemaakt worden over de maatstaf van de verschuiving van autoriteit en op welke manier een militaire interventie moet plaatsvinden (the long term vision and strategy).

Om dit onderzoek nog completer te maken is het belangrijk om te kijken naar de toepassing van de *RtoP*-principe in huidige conflicten. Ook zijn er in de afgelopen jaren aanpassingen gemaakt in het principe. In dit paper is gebruikt van het concept zoals in het rapport van ICISS is voorgesteld om te kijken of dit bijgedragen heeft aan de ontwikkeling van het debat. Daarnaast is er nog veel meer literatuur over dit onderwerp, maar daarvoor is een langere tijd en grote omvang van de scriptie vereist.

Huidige conflicten zoals de burgeroorlog in Syrië waar er ook sprake is van massale inbreuk op mensenrechten en ‘large scale loss of life’ bewijzen dat er nog steeds geen eenduidende oplossing is gevonden voor de vraag die Kofi Annan in 2000 aan de internationale gemeenschap stelde dat het soevereiniteit versus interventie debat nog steeds erg aanwezig is. Het is daarom belangrijk om de verschillende ontwikkelingen in het debat te onderzoeken en te blijven zoeken naar sluitend principe die voor consensus vormt in het debat en humanitaire catastrofes vermijdt.

Literatuurlijst:

Bellamy, A., 'Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq', *Ethics and International Affairs* 19 (2005) 2, 31-53

Bellamy A., 'The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention', *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 84 (2008) 4, 615-639.

Brunk, D., 'Dissecting Darfur: Anatomy of a Genocide Debat', *International Relations* 22 (2008) 1, 25-44.

Clough, M., 'Darfur: Whose Responsibility to Protect', *Human Right Watch* (2005) 2.

Dallaire, R., *Shake Hand with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda* (Londen 2004).

Dallaire, R., 'Looking at Darfur, Seeing Rwanda', *The New York Times* (4 oktober 2004).

Dayton, B.W., & Kriesberg, L., *Conflict Transformation and Peacebuilding. Moving from violence to sustainable peace.* (Oxon 2009).

De Waal, A., 'Darfur and the failure of the responsibility to protect', *International Affairs* 83 (2007) 6, 1039-1054.

Hehir, A., *Humanitarian intervention. An introduction. 2nd edition*, (Londen 2013).

Hintjens, H.M., 'The 1994 Genocide in Rwanda', *The Journal of Modern African Studies* 37 (1999) 2, 241-286

Hellema, D. & Reiding, H., *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegestelling*, (Amsterdam 2004).

Ketih, A., 'The African Union in Darfur: An African Solution to a Global Problem?' (2007).

MacFarlane, S.N. & Thielking, C.J., Weiss, T.G., 'The Responsibility to Protect: Is Anyone Interested in Humanitarian Intervention?', *Third World Quarterly* 25 (2004) 5, 977-992.

Newbury, C., 'Background to genocide: Rwanda', *Issue: A Journal of Opinion* 23 (1995) 12-17.

Paris, R., & Sisk, T.D., *The Dilemmas of statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations* (Oxon 2009).

Stahn, C., 'Responsibility to Protect: Policitical Rhetoric or Emerging Legal Norm', *The American Journal of International Law* 101 (2007) 1, 99-120.

Straus S., 'Darfur and the Genocide Debate', *Foreign Affairs* 123 (2005).

Strauss, 'Rwanda and Darfur: A comparative Analysis', *Genocide Studies and Prevention: An International Journal* 1 (2006) 8, 41-55.

Van Schaack, B., 'Darfur and the Rhetoric of Genocide' *Whittier L. Rev.* 26 (2004).

Weschler J., 'UN Response to the Darfur Crisis', *Fride* (2010).

Bronnen:

United Nations, "We the people. The role of the United Nations in the 21st century", by: Kofi Annan, New York (2000) 34.

International Commission on Intervention and State Sovereignty, 'The responsibility to protect', *International Development Research Centre* (2001).

United Nations General Assembly Security Council, 'Report of the Panel on United Nations Peace Operations' (21 augustus 2000).

UN, 'Resolutie 872 (1993), S/RES/872, (5 oktober 1993).

UN, Resolutie 909 (1994), *S/RES/909 (1994)*, (5 April 1994).

UN, S/RES/955 (1994), 8 november 1994

UN, 'Charter of the United Nation ', <http://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/> (15-01-2017)

UN, 'SG/SM/9245-AFR/893-HR/CN/1077', (7 april 2004) by: Kofi Annan

UN, 'Resolutie 1547 S/RES/1547', (11 juni 2004).

Foto titelblad: <http://www.sudantribune.com/spip.php?mot154> (Reuters)