

Humanitaire interventie en soevereiniteit

Humanitaire interventie en soevereiniteit

De geschiedenis van een tegenstelling

**Duco Hellema
Hilde Reiding**

BOOM, Amsterdam

De uitgave van dit boek is mede mogelijk gemaakt dankzij financiële bijdragen van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) en het Onderzoekinstituut voor Geschiedenis en Cultuur (OGC).

Afbeelding omslag: Amerikaanse militairen van de *Multinational Force* langs de kustweg ten zuiden van Beiroet (A.E.M. Wijkmans, Harmelen)

Omslagontwerp: Wim Zaat, Moerkapelle

Zetwerk: Velotekst (B.L. van Popering), Zoetermeer

Druk en afwerking: Drukkerij Wilco, Amersfoort

© 2004 De auteurs

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912. Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

ISBN 90 8506 114 8

NUR 697

Inhoud

**Humanitaire interventie en soevereiniteit.
De geschiedenis van een tegenstelling**
DUCO HELLEMA EN HILDE REIDING

7

DEEL I: DE GESCHIEDENIS 21

**Soevereiniteit. Het geleidelijk verhardende van een kneedbaar
principe, 1450-1815**
JEROEN DUINDAM

23

**Van beschavingsmissie tot zelfbeschikkingsrecht: de evolutie van
Europese soevereiniteit buiten Europa**
MAARTEN KUITENBROUWER

37

‘Humanitaire interventies’ tijdens de opkomst van de natiestaat, 1800-1870
ROB VAN VUURDE

57

Staatsraison en Volkenbond. Het interbellum
ANIQUE VAN GINNEKEN

83

**Soevereiniteit en humanitaire interventie. Theorie en praktijk in de
Koude Oorlog**
FLORIBERT BAUDET

105

DEEL II: ACTUELE PROBLEMEN 123

Humanitaire interventie. De huidige stand van zaken
PETER BAEHR EN CEES FLINTERMAN

125

De CNN-factor. Humanitaire interventie en de macht van massamedia

PETER MALCONTENT

135

Conflictpreventie en soevereiniteit

FRED GRÜNFELD

159

Humanitaire interventie en de verbreiding van democratie

DUCO HELLEMA

175

DEEL III: VIER CASESTUDIES 187

**‘Holocausts’ en het werk van de Almachtige op de Balkan. De Britse opstelling
tegenover de ‘Oosterse kwestie’, 1875-1878**

BOB DE GRAAFF

189

Een omstreden interventie. De casus van Kosovo

SIMONE EYSINK

217

Kolonialisme en humanitaire interventie. De Lombok-expeditie van 1894

JUR VAN GOOR

235

**De interventie in Oost-Timor. ‘Soevereiniteit’ en goede relaties versus
zelfbeschikkingsrecht en solidariteit**

MARLIES GLASIUS

253

Noten

271

Personenregister

301

Over de auteurs

305

Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling

DUCO HELLEMA EN HILDE REIDING

Humanitaire interventies vormen een van de belangrijkste, meest besproken en omstreden fenomenen in de hedendaagse internationale politiek. Er zijn fervente voorstanders en uitgesproken tegenstanders. Sommigen menen dat humanitaire interventies onrechtmatig zijn, of een voorbeeld van westerse arrogantie en overheersing.¹ Anderen zijn daarentegen van mening dat de Verenigde Naties en de westerse democratische staten de plicht hebben in te grijpen daar waar zich humanitaire catastrofes voordoen en dat zij op dit gebied eigenlijk nog te weinig doen.² De bedoeling van dit boek is om de beginselen die ten grondslag liggen aan het fenomeen humanitaire interventie, te confronteren met de rivaliserende beginselen van soevereiniteit, niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden en het daarmee nauw verbonden geweldverbod.

Humanitaire interventie

De beginselen, of vooronderstellingen, die ten grondslag liggen aan het verschijnsel humanitaire interventie bestaan uit de rechten van de mens, of wellicht zelfs nog breder, de als algemeen geldig beschouwde principes van de liberale democratie, alsmede de veronderstelling dat de democratische staten, of de zogenoemde ‘internationale gemeenschap’, het recht en zelfs de plicht hebben in te grijpen in landen, of gebieden, waar deze rechten massaal worden geschonden. Daartegenover staan de beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging, dat wil zeggen de veronderstelling dat staten soeverein, in internationaal-rechtelijke zin onafhankelijk zijn, dat staten zich niet met de binnenlandse aangelegenheden van andere staten mogen bemoeien, en dat zij in het interstatelijk verkeer geen geweld tegen elkaar mogen gebruiken.

Beide begrippen, zowel humanitaire interventie als soevereiniteit, zijn ingewikkeld en verdienen nadere aandacht. Het is niet de bedoeling van deze inleiding alle problemen door middel van een bepaalde definitie op te ruimen (‘weg te definiëren’). We presenteren ruime definities, en lichten toe welke problemen, onduidelijkheden en ambivalenties vervolgens nog blijven bestaan. Onder humanitaire interventie verstaan we het volgende: een militair ingrijpen door een staat, een groep van staten of een internationale organisatie, in de binnenlandse aangelegenheden van een andere staat omwille van humanitaire doelstellingen. Voorbeelden van dergelijke humanitaire interventies zijn: Noord-Irak (1991), Somalië (1992), Haïti (1994), Bosnië (1995), Kosovo (1999), Oost-Timor (1999), en mogelijk ook Irak (2003).

Elk woord in de bovenstaande definitie levert problemen op. Dat geldt al direct voor het begrippenpaar ingrijpen/interventie. Wat is een militaire interventie of ingreep? Interventie heeft iets te maken met het schenden van de soevereiniteit van een staat, maar niet elke vorm van buitenlandse bemoeienis met de interne aangelegenheden noemen we een interventie. Nye spreekt in dit verband van een 'forcible interference in the domestic affairs of another state'.³ Onze definitie is nog strikter en heeft het over een *militair* ingrijpen. Dat wil zeggen dat er pas sprake is van een militair ingrijpen, als bijvoorbeeld het luchtruim van een staat door militaire vliegtuigen wordt geschonden, als door marineschepen bombardementen worden uitgevoerd, of daadwerkelijk troepen aan land worden gezet in het territoir van een bepaalde staat. Diplomatieke pressie en economische sancties vallen derhalve buiten onze definitie, hoewel afbakeningproblemen kunnen ontstaan, bijvoorbeeld wanneer economische sancties tegen een bepaalde staat met militaire middelen worden gehandhaafd.

De passage 'door een staat, een groep van staten, of een internationale organisatie' kan eveneens leiden tot discussie en meningsverschil. Sommige auteurs zijn van mening dat een unilaterale actie van de ene staat tegen de andere onrechtmatig is, en daarom in geen geval als een humanitaire interventie kan worden aangemerkt. 'Throughout history, the self-appointed police have shown themselves to be singularly incapable of not abusing their position', schrijft een commentator.⁴ Alleen interventies in multilateraal verband kunnen daarom als legitiem worden aangemerkt. Het is een begrijpelijk standpunt. Maar als we unilateraal humanitair ingrijpen afwijzen, dringt zich de vraag op waarom een optreden door meer dan één staat dan wel als legitiem kan worden aangemerkt. Malanczuk stelt deze vraag met nadruk. 'Multilateral intervention by a group of states may be preferable for political reasons to reduce the danger of abuse, but legally it is confronted with the same principal objections, if there is no authorization to use force by a competent international body.'⁵ Daarom verdient het overigens de voorkeur het optreden van enkele staten (zoals in het geval van Irak in 2003), zonder instemming en leiding door de VN of door een andere internationale organisatie, ook als unilateraal aan te merken.

Onze definitie laat de door Malanczuk en anderen opgeworpen vraag open. De bovenvermelde definitie beperkt zich dus ook niet tot militaire ingrepen die op instigatie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties tot stand komen.⁶ Een humanitaire interventie kan volgens de in dit boek gehanteerde definitie plaatsvinden zowel *met* als *zonder* instemming van de Veiligheidsraad. Sommige commentatoren en politici menen dat humanitaire interventies, juist omdat hun juridische grondslag problematisch en omstreden is, alleen maar legitiem zijn als ze door de Veiligheidsraad zijn goedgekeurd. Daarover bestaat eveneens meningsverschil. Anderen zijn immers van mening dat staten, althans de democratische staten, het recht en de plicht hebben om in te grijpen in geval van een humanitaire noodsituatie, ook al, of juist omdat de Veiligheidsraad niet tot een beslissing kan komen. Ook de Nederlandse regering wijst een ingrijpen zonder instemming van de Veiligheidsraad niet ten principale af. Onze definitie laat deze discussie, hoe belangrijk ook, onopgelost.

Onze definitie laat nog meer vragen open. Zo hebben we niet expliciet vermeld dat een humanitaire interventie pas als zodanig kan worden aangemerkt als deze plaatsheeft *zonder toestemming* van de betrokken staat. Sommige auteurs definiëren een humanitaire interventie uitdrukkelijk als een vorm van militair ingrijpen, gericht op humanitaire doelstellingen ‘without the permission of the state within whose territory force is applied’.⁷ Deze, overigens meest gangbare definitie, lijkt evenwel bepaalde interventies ten onrechte uit te sluiten. In sommige gevallen gaan staten immers weliswaar akkoord met de komst van buitenlandse troepen, maar pas na zware diplomatieke, en zelfs militair geladen pressie van buitenaf, zoals in het geval van Indonesië en Oost-Timor. De bovenvermelde definitie sluit het ingrijpen in Oost-Timor niet bij voorbaat uit en laat de mogelijkheid open dit geval aan te duiden als een humanitaire interventie. Indonesië was immers aanvankelijk niet van zins een internationale troepenmacht op zijn grondgebied toe te laten en stemde pas na zware druk met de komst van buitenlandse troepen in.⁸

Er kunnen zich ook situaties voordoen waarin een staat door interne chaos in het geheel niet meer in staat is tot handelend optreden. In dergelijke gevallen kan worden betwijfeld of er nog wel soevereiniteit bestaat. Immers, er is geen sprake meer van effectieve statelijke gezagsuitoefening. Het doel van een humanitaire interventie is in dergelijke gevallen niet zozeer gericht op bescherming van de bevolking, of delen daarvan, tegen een repressieve staat, maar veeleer op bescherming tegen schendingen door niet-statelijke actoren, en op herstel van het staatsgezag en wederopbouw van een politieke orde. Onze definitie sluit ingrijpen in deze gevallen niet uit. Ook in dergelijke gevallen spreken we van humanitaire interventies, althans indien de militaire ingreep ook voldoet aan de andere elementen van onze definitie.

Dat neemt niet weg dat humanitaire interventies geen *peace-keeping* operaties zijn die plaatsvinden met *instemming* van de strijdende partijen. De in 1964 ontstane *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* (UNFICYP) en de VN-vredesmissies in Cambodja zijn voorbeelden van ‘vredeshandhavende operaties’, die onderdeel vormen van een door strijdende partijen ondertekende wapenstilstand waarbij buitenlandse troepen als een neutrale arbiter dienen toe te zien op de naleving van de overeengekomen regeling. Een humanitaire interventie daarentegen is een militaire ingreep, een vorm van *inmenging* in de binnenlandse aangelegenheden van een staat, waarvoor de betreffende staat geen toestemming heeft gegeven, of waarmee deze slechts heeft ingestemd na zware druk van buitenaf. Ook hier kunnen in de praktijk afbakeningsproblemen ontstaan omdat sommige vredesoperaties in het nabije verleden weliswaar door de Veiligheidsraad als *peace-keeping* operaties werden aangemerkt, maar (zoals in het geval van UNPROFOR in Bosnië) de vrede ter plekke eigenlijk nog door de blauwhelmen met geweld moest worden afgedwongen.

Het bredere verschijnsel van de inzet van militairen ten behoeve van vredeshandhavende en/of humanitaire doelstellingen kunnen we het beste aanduiden met de term *vredesmissies*. Humanitaire interventies vormen dus een bepaalde variant van het bredere verschijnsel van vredesmissies. Vredeshandhavende operaties of waarnemingsoperaties zijn andere voorbeelden van vredesmissies. Zij zijn evenwel geen ingrepen in de interne

aangelegenheden van een staat en staan niet op gespannen voet met het beginsel van soevereiniteit en niet-inmenging.⁹

Ook de term 'humanitaire doelstellingen' is problematisch. Het is immers moeilijk te bepalen wat we nu precies onder humanitair moeten verstaan. De internationale diplomatie is niet vrij van opportunisme en schijnheiligheid. Het is dan ook niet altijd even eenvoudig om de door staten of internationale organisaties aangevoerde doelstellingen te toetsen. Wij gaan er niettemin van uit dat de claim van staten dat een militaire interventie humanitair is, gerechtvaardigd is als we in redelijkheid kunnen aannemen dat hun optreden, in termen van doelen, effecten en proportionaliteit, gericht is op het beëindigen van grootschalig menselijk lijden.¹⁰

Er moet in dit verband worden opgemerkt dat we in onze definitie spreken van 'humanitaire doelstellingen', niet van '*uitsluitend* humanitaire doelstellingen'. Bij de meeste interventies spelen naar alle waarschijnlijkheid verscheidene doelstellingen, zowel humanitaire als andere, door elkaar. Dat is, zo meent Walzer, geen uitzondering maar regel. 'Staten don't send their soldiers into other states, it seems, only in order to save lives', schrijft hij in zijn *Just and Unjust Wars*. 'So we shall have to consider the moral significance of mixed motives.'¹¹ Het geval van de Brits-Amerikaanse aanval op Irak in het voorjaar van 2003 is een interessant voorbeeld. Hier was in ieder geval geen sprake van *uitsluitend* humanitaire motieven. Aanvankelijk verwees de Amerikaanse regering ter rechtvaardiging van de militaire dreigementen tegen Irak naar de veronderstelde Irakese betrokkenheid bij het internationaal terrorisme, later naar de Irakese massavernietigingswapens. Pas kort voor de daadwerkelijke militaire aanval, en vooral ook *na* de oorlog, legden Amerikaanse en Britse woordvoerders steeds meer de nadruk op de doelstelling van 'regime change'. Is hier nu sprake van een humanitaire interventie? Daarover kan worden getwist. De bovenvermelde definitie sluit dit geval in ieder geval niet *bij voorbaat* uit.

Soevereiniteit

Ook het begrip soevereiniteit is problematisch. Dat geldt niet alleen voor de twintigste eeuw, maar ook, en wellicht nog sterker, voor de voorafgaande eeuwen, toen de beginselen van soevereiniteit en zelfbeschikking door de Europese mogendheden nog niet van toepassing werden geacht op grote delen van de niet-westerse wereld. Delen van de niet-westerse wereld waren immers koloniën, en niet-gekoloniseerde samenlevingen werden in het algemeen niet beschouwd als soevereine staten met vergelijkbare rechten als de Europese mogendheden. Binnen Europa zelf waren staten ook nog lange tijd niet op een met de twintigste-eeuwse verhoudingen vergelijkbare wijze soverein. Het is eigenlijk pas in de tweede helft van de twintigste eeuw dat de soevereiniteitsbeginselen een universele geldigheid krijgen.

Onder soevereiniteit verstaan we in dit boek 'de door andere staatkundige eenheden erkende, exclusieve gezagsuitoefening door een staat of vorst over zijn grondgebied'. Voor een goed begrip van de term is het nuttig een onderscheid te maken tussen interne en externe aspecten. De interne aspecten hebben vooral betrekking op de vraag wat we

nu precies onder 'exclusieve gezagsuitoefening' moeten verstaan. De externe aspecten zitten gevangen in de zinsnede 'door andere staatkundige eenheden erkende'. Zoals we zullen zien, zijn de problemen die onze definitie met zich meebrengt voor een belangrijk deel gerelateerd aan de verhouding tussen de interne en externe aspecten.

We richten de aandacht allereerst op de binnenlandse aspecten, op de vraag wat we nu moeten verstaan onder 'exclusieve gezagsuitoefening'. Er kan allereerst worden opgemerkt dat exclusieve statelijke gezagsuitoefening in feite niet bestaat. Geen enkele staat in de wereld – zelfs geen der grote mogendheden – heeft een volledig exclusieve greep op zijn territorium, dan wel samenleving. Internationale samenwerking en regelgeving, economische interdependentie, alsmede globale verschijnselen als migratie, maken alle staten kwetsbaar en afhankelijk van ontwikkelingen die de staatsgrenzen overschrijden. Niettemin geldt in het internationaal-politieke en diplomatieke verkeer nog steeds het uitgangspunt dat staten in juridische zin zelfstandig zijn, tenzij zij zich met hun uitdrukkelijke instemming aan internationale regelgeving en samenwerking gebonden hebben. Soevereiniteit is dus vooral een juridische of constitutionele term, of fictie zo men wil.

Ook het begrip 'gezagsuitoefening' is ingewikkeld. Gezag is immers iets anders dan macht. Gezag veronderstelt een zekere mate van aanvaarding en legitimiteit. De legitimiteit van het staatsgezag kan verschillende grondslagen hebben. 'The holders of sovereignty do not just prod, coerce, assert their will, or force their way, but rule according to natural law, divine mandate, a communal law or tradition, a constitution, or international law', schrijft Daniel Philpott.¹² Het gebruik van de term gezag impliceert bijvoorbeeld dat bezetting of annexatie door een externe mogendheid in principe niet onder de term soevereiniteit valt. Desalniettemin kunnen in bezettingssituaties op termijn ingewikkelde soevereiniteitsproblemen ontstaan; macht is in de geschiedenis immers vaak getransformeerd tot gezag.

Het gebruik van de term gezag heeft mogelijk nog andere implicaties. Sommige auteurs menen dat de soevereiniteit van een staat pas volwaardig is, als deze is gebaseerd op een bepaalde vorm van democratisch mandaat. Zij menen dat democratie in de loop van twintigste eeuw eigenlijk de enige geaccepteerde basis van legitimiteit is geworden. Maar lang niet alle staten zijn daadwerkelijk democratisch. Robert Keohane suggereert in dit verband dat er gradaties van democratie en legitimiteit, en dus ook gradaties van soevereiniteit kunnen worden onderscheiden. Een ondemocratische legitimiteitsbasis, en daarom aanvechtbare interne soevereiniteit, zou volgens hem ook gevolgen moeten hebben voor de internationale status van een bepaald regime. Dictaturen zouden zich, de redenering van Keohane volgend, niet, of althans met minder recht, op de beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging kunnen beroepen.¹³

Onze definitie van soevereiniteit gaat zover niet. Niet alleen democratische staten zijn soeverein; ook niet-democratische staten, zoals de Volksrepubliek China of Saoedi-Arabië, worden in de praktijk als soevereine staten erkend. Gezag veronderstelt in onze definitie vooral *reguliere* machtsuitoefening, zoals de communisten vanaf 1949, ondanks het ontbreken van democratie, een bepaalde vorm van gereguleerde macht over China uitoefenen (en de nationalist niet meer), hetgeen dan ook, zij het in sommige gevallen

met enige vertraging, leidde tot internationale erkenning van het Chinese communisme. We spreken in deze bundel dan ook niet van *nationale* soevereiniteit, omdat door de toevoeging nationaal kan worden gesuggereerd dat de soevereiniteit, doordat ze uiteindelijk toebehoort aan het volk, een bepaalde vorm van democratische mandatering zou vereisen. De toevoeging nationaal zou een vergelijking met staten van vóór de twintigste eeuw bovendien ook moeilijk maken.

Een ingewikkeld soevereiniteitsvraagstuk ontstaat niettemin als het gezag in een bepaalde staat zodanig uiteen is gevallen dat een regering niet meer in staat is bindende beslissingen te nemen, of wanneer verschillende actoren elkaar gewapenderhand de regeringsmacht betwisten. Men zou kunnen aanvoeren dat er in dergelijke gevallen geen sprake meer is van effectieve gezagsuitoefening en soevereiniteit en dat een humanitaire interventie derhalve niet meer indruist tegen de beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging. Daar staat tegenover dat staten of territoria waarvan het staatsgezag uiteen is gevallen, nog steeds door andere staten en door internationale organisaties als onafhankelijke staatkundige eenheden worden erkend. Het zijn een soort lege hulzen, waarvan de buitenkant, de externe aspecten van soevereiniteit, nog steeds intact worden geacht. Het zou onrechtmatig zijn als andere landen een dergelijke, in anarchie verkerende, staat zouden bezetten en bijvoorbeeld onderling zouden verdelen.

In de definitie vormt de toevoeging 'door andere staatkundige eenheden aanvaarde' mede daarom een noodzakelijke, zij het tevens problematische, toevoeging. Het is niet de bedoeling te suggereren dat erkenning door andere staten het doorslaggevend aspect van het soevereiniteitsbeginsel is. Soevereiniteit is in de eerste plaats gebaseerd op effectieve gezagsuitoefening binnen het eigen territorium. Maar de toevoeging 'door andere staatkundige eenheden aanvaarde' is bedoeld om duidelijk te maken dat het soevereiniteitsbeginsel een internationaal wederkerige acceptatie van de exclusiviteit van het statelijk gezag omvat. Staten mogen niet in de interne aangelegenheden van andere staten ingrijpen, terwijl zij tegelijkertijd mogen verwachten dat ook hun eigen soevereiniteit door anderen wordt gerespecteerd. 'A polity's practice of its authority on the inside requires recognition of this authority from the outside.'¹⁴

De tegenstelling

De tegenstelling humaniteit-soevereiniteit gaat om meer dan het conflict tussen idealisme en machtspolitiek, zoals in de Leer der Internationale Betrekkingen zo vaak bediscussieerd. De soevereiniteitsbeginselen kunnen niet worden gereduceerd tot een aanvaarding, of zelfs rechtvaardiging, van internationale anarchie en willekeur. Natuurlijk kunnen de beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging op opportunistische wijze worden aangewend om kritiek op repressie en onderdrukking terzijde te leggen. Maar ook de beginselen die ten grondslag liggen aan het fenomeen humanitaire interventie, kunnen worden misbruikt en worden aangewend om machtspolitieke of economische belangen te maskeren.

Er staan twee 'clusters' van beginselen tegenover elkaar die beide normen, regels en en zelfs idealen omvatten. Bij de soevereiniteitsbeginselen lijkt dat niet direct zo duidelijk.

Er zijn niettemin twee belangrijke normen en/of idealen in de soevereiniteits- en niet-inmengingsbeginselen aanwezig. 'Sovereignty is more than just a functional principle of international relations', stelt de *International Commission on Intervention and Sovereignty* in haar rapport *The Responsibility to Protect* terecht. 'For many states and peoples, it is (...) a recognition of their equal worth and dignity, a protection of their unique identities and their national freedom, and an affirmation of their right to shape and determine their own destiny.'¹⁵ In de tweede plaats vormen de verboden op inmenging en op geweld de basis voor vreedzame internationale verhoudingen. Het geweldverbod vormt de kern van het Handvest van de Verenigde Naties, dat tot stand kwam na de Tweede Wereldoorlog en vooral bedoeld was om een dergelijke wereldwijde catastrofe voor eens en voor altijd uit te bannen. Vrede vormt, zo kan men stellen, ook een kleine zestig jaar na de totstandkoming van het Handvest nog steeds de belangrijkste voorwaarde voor internationale stabiliteit, voor vriendschappelijke relaties tussen de volkeren van deze wereld en voor een voorspoedige ontwikkeling van de wereldeconomie.

Daar staan tegenover de idealen die onderdeel vormen van de beginselen die ten grondslag liggen aan het fenomeen humanitaire interventie. Humanitaire interventies zijn volgens de voorstanders uitdrukking van algemeen menselijke waarden, zoals met name neergelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Alle staten hebben de rechten in dit document onderschreven en daarmee erkend dat hun binnenlandse optreden aan bepaalde regels of standaarden is onderworpen. Er heeft zich tegen het einde van de twintigste eeuw een algemeen aanvaarde verantwoordelijkheid ontwikkeld om een einde te maken aan massaslachtingen, etnische zuiveringen en hongersnood, zo stelt *The International Commission on Intervention and Sovereignty*. Soevereine staten hebben de taak en verantwoordelijkheid om hun bevolking tegen dergelijke catastrofes te beschermen. Als zij daartoe niet in staat of daartoe niet bereid zijn, dan moet 'the larger international community' deze verantwoordelijkheid op zich nemen. De commissie concludeerde in 2001 dat er in de wereld brede consensus bestond over het idee 'that the responsibility to protect its people from killing and other grave harm was the most basic and fundamental of all responsibilities that sovereignty imposes – and that if a state cannot and will not protect its people from such harm, then coercive intervention for human protection purposes, including ultimately military intervention, by others in the international community may be warranted in extreme cases.'¹⁶

Als we de beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging niettemin strikt en absoluut opvatten, vormen humanitaire interventies daarop zonder twijfel een inbreuk. Krasner schrijft: 'Westphalian sovereignty is violated when external actors influence or determine domestic authority structures.'¹⁷ We zouden daar voor de duidelijkheid aan toe kunnen voegen 'met militaire middelen'. Als staten zich met militaire middelen gaan bemoeien met de binnenlandse politieke verhoudingen van een andere staat, dan is dat strijdig met de beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging. Een humanitaire interventie is zelfs strijdig met alletwee de cruciale onderdelen van het Westfaalse systeem, het is zowel een vorm van inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van een staat, als een doorbreking van het geweldverbod.

Maar is een dergelijke strikte en absolute opvatting van soevereiniteit nog van toepassing in de internationale politiek van het einde van de twintigste eeuw? En is ze ooit van toepassing geweest? Is de verhouding tussen de twee beginselen in de loop der tijd veranderd? We kunnen vanuit twee – onderling tegengestelde – perspectieven naar de historische ontwikkeling van de relatie humaniteit-soevereiniteit kijken. Sommige auteurs menen dat de beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging in de loop der tijd aan betekenis hebben ingeboet, met name gedurende de tweede helft van de twintigste eeuw. De staat heeft de controle over zijn grondgebied meer en meer verloren. Het fenomeen globalisering, allerlei vormen van interstatelijke integratie en samenwerking, alsmede de aanvaarding van universele beginselen als de rechten van de mens, zijn daarvan de oorzaak. De opkomst van het verschijnsel humanitaire interventie toont aan dat staten zich dienen te houden aan bepaalde, in het internationaal systeem geaccepteerde regels, met name de rechten van de mens. Zij kunnen zich niet meer achter de veelal opportunistisch aangewende beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging verschuilen.

Vanuit een tegenovergesteld perspectief wordt geargumenteed dat staten nog steeds een centrale rol in de wereldpolitiek spelen. Alle samenlevingen van deze wereld zijn georganiseerd in statelijke eenheden. Er is geen reden aan te nemen dat daarin vooralsnog verandering zal komen. Universele beginselen, zoals met name die van de rechten van de mens, vormen vooralsnog niet meer dan een algemeen kader van opvattingen, waarover in de praktijk nog sterk van mening wordt verschild. En de soevereiniteitsbeginselen staan vooralsnog centraal in het Handvest van de Verenigde Naties. Humanitaire interventies zijn daarom, ondanks alle fraaie doelstellingen, volgens deze opvatting, gewoon een vorm van oorlog. Zij zijn veelal gebaseerd op aanvechtbare gronden, en soms zelfs op opportunisme. Daarom moet ook met aanzienlijke scepsis worden gekeken naar staten die pretenderen op grond van bepaalde universele, humanitaire beginselen te handelen, zeker als dat optreden niet is gebaseerd op een mandaat van de Veiligheidsraad. Het geweldverbod dient vanuit dit perspectief nog steeds het uitgangspunt van het internationaal recht te zijn, en de basis voor een vreedzame gemeenschap van staten.

Een genuanceerd oordeel lijkt in deze kwestie op zijn plaats. Daarbij moet worden bedacht dat de twee beginselen die in dit boek tegenover elkaar staan, zeer verschillend van aard zijn. De soevereiniteitsbeginselen onderwerpen, aangevuld met velerlei aanvullende normen en praktijken, vooral het interstatelijk verkeer aan regels. Ze vormen de voorwaarde voor vreedzame betrekkingen tussen staten en samenlevingen. Daarbij hebben alle staten, althans in beginsel, dezelfde rechten. De beginselen die ten grondslag liggen aan humanitaire interventies richten zich vooral op de binnenlandse verhoudingen. Ze leggen vooral het binnenlandse optreden van staten aan banden, en onderwerpen dit aan algemeen aanvaarde, of algemeen aanvaard geachte, beginselen: de rechten van de mens en democratie. Ze doorbreken het formele interstatelijke gelijkheidsbeginsel door aan te nemen dat democratische staten, al dan niet onder auspiciën van de Verenigde Naties, het recht en de plicht hebben in te grijpen in samenlevingen waarin de mensenrechten op ernstige wijze worden geschonden.

Bij deze discussie dringt zich de volgende vraag op. Heeft de mensheid zich in de loop van de moderne tijd ontwikkeld tot een ware wereldgemeenschap, waarin individuen de dragers van universele normen en waarden, zoals de rechten van de mens, zijn geworden? Optimistische commentatoren menen dat zo'n gemeenschap zich inderdaad aan het ontwikkelen is. 'The optimist may choose to stress the existence of a global civil society which shows that transnational co-operation involving the members of different political communities is flourishing.'¹⁸ Anderen menen dat het zover nog lang niet is, en dat de wereld nog steeds verdeeld is in verschillende, cultureel en politiek uiteenlopend georganiseerde, nationale gemeenschappen. Er is dus geen sprake van een *wereld*-, maar van een *statengemeenschap*, dat wil zeggen van een gemeenschap van staten 'which (...) have established by dialogue and consent common rules and institutions for the conduct of their relations, and recognise their common interest in maintaining these arrangements'.¹⁹

De opbouw van het boek

Het is de bedoeling van dit boek de tegenstelling humaniteit-soevereiniteit op drie manieren te belichten. In de eerste plaats vanuit een historisch perspectief; in de tweede plaats door een aantal problemen, of thematische aspecten, te belichten die zich in het huidige tijdsgewricht (na het einde van de Koude Oorlog) voordoen; in de derde plaats door een aantal *casestudies* te behandelen. In het eerste, historische, deel wordt getracht de historische ontwikkeling van de bovengenoemde tegenstelling te behandelen, vanaf het ontstaan van het moderne statensysteem in de vroegmoderne tijd.

Over het algemeen wordt aangenomen dat het Europese statensysteem sinds de vredesverdragen van Westfalen in 1648 is gebaseerd op de beginselen van statelijke soevereiniteit, territoriale verdeling en, wellicht later in tijd, ook op die van het verbod op inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Aanvankelijk beperkte de werking van de 'Westfaalse normen' zich tot Europa, maar in de negentiende eeuw en vooral na de Tweede Wereldoorlog heeft het systeem zich door de dekolonisatie eerst in Latijns Amerika en vervolgens over de gehele wereld verspreid. Niettemin wordt door verschillende auteurs erkend dat de Westfaalse soevereiniteitsbeginselen nooit volledig en absoluut zijn nagevolgd. Staten hebben altijd de neiging gehad zich met de binnenlandse aangelegenheden van andere staten te bemoeien. Ook hebben zich binnen het Westfaalse statensysteem bepaalde criteria ontwikkeld die betrekking hadden op de binnenlandse orde van de deelnemende staten. Een staat werd pas beschouwd als een onderdeel van de 'Westfaalse orde' indien deze aan bepaalde beschavingscriteria voldeed. Niet-christelijke staten, zoals het Osmaanse rijk, maakten lange tijd geen deel uit van de Europese statenfamilie en konden ook geen beroep doen op de diplomatieke prerogatieven die de Europese staten elkaar in het internationaal verkeer toekenden.

Een tweede aanname, die door verschillende auteurs wordt verdedigd, is dat in de loop van de negentiende, maar vooral in de tweede helft van de twintigste eeuw, de soevereiniteitsbeginselen verder onder druk zijn komen te staan. Dit was enerzijds het gevolg van wat we vaak aanduiden als *globalisering*, en anderzijds van de ontwikkeling

van internationale normen en waarden, bijvoorbeeld op het terrein van de religieuze vrijheid en later de mensenrechten, die de soevereiniteit van staten, althans op papier, beperkten. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid, aldus de gangbare redenering, dat humanitaire interventie tegenwoordig, met name na de Koude Oorlog, een aanvaarde praktijk is: de Verenigde Naties, of zelfs individuele staten, hebben het recht of de plicht in te grijpen in andere staten als zich daar een humanitaire catastrofe voordoet. En onlangs suggereerde secretaris-generaal Kofi Annan in het kader van de discussie over hervorming van de Verenigde Naties, dat zou moeten worden nagedacht over het creëren van een mogelijkheid om door middel van pre-emptief gebruik van geweld te anticiperen op situaties waarin genocide of andere grootschalige schendingen van de rechten van de mens dreigen.²⁰

De bedoeling van het historische deel van dit boek is de voorgeschiedenis van deze ontwikkeling nader te bestuderen. Daarbij doen zich verschillende interessante vragen voor. Is het inderdaad zo dat de Westfaalse orde vóór de twintigste eeuw louter was gebaseerd op soevereiniteit en niet-inmenging? Deze kanttekeningen bij een als absoluut opgevatte Westfaalse orde worden in dit boek door verschillende auteurs onderschreven. Duindam wijst er in zijn bijdrage op dat de toepassing van het begrip soevereiniteit op de internationale betrekkingen in de vroegmoderne tijd problematisch is. De bijdragen van Duindam, Van Vuurde en De Graaff tonen bovendien aan dat de staten ook in de vroegmoderne tijd en in de negentiende eeuw de neiging hadden zich te bemoeien met de interne aangelegenheden van andere staten. De vaak als absoluut opgevatte Westfaalse soevereiniteitsbeginselen zijn dus altijd tegengesproken door rivaliserende morele, religieuze of zelfs humanitaire beginselen die betrekking hadden op de binnenlandse verhoudingen van staten.

Zoals uit het artikel van Kuitenbrouwer blijkt, heeft de beschavingsmissie van de Europese staten zich vooral gericht op de niet-westerse wereld. Dat wijst op een boeiend aspect van de voorgeschiedenis van het verschijnsel humanitaire interventie. Men zou immers op goede gronden kunnen aanvoeren dat humanitaire interventies, en meer in het algemeen vredesmissies, nog steeds hoofdzakelijk plaatsvinden in niet-westerse staten en gebieden. Deze continuïteit roept delicate en zelfs zorgwekkende vragen op. Vormen de hedendaagse humanitaire interventies een breuk met het koloniale verleden of zijn ze in zekere zin juist een voortzetting van de ethisch-koloniale politiek uit het verleden? Zijn de beginselen waarmee humanitaire interventies worden gerechtvaardigd universeel, of zijn ze uitdrukking van een langdurige westerse dominantie over de niet-westerse wereld?

Zoals gezegd, wordt vaak verondersteld dat de humanitaire beginselen in de twintigste eeuw, en met name in de tweede helft ervan, tot bloei komen, en de werking van de soevereiniteitsbeginselen beperken. De bijdragen van Van Ginneken en Baudet tonen aan dat in de loop van de twintigste eeuw inderdaad sprake is geweest van de ontwikkeling van internationaal aanvaarde, humanitaire beginselen. Binnen het kader van de Volkenbond kwamen algemeen aanvaarde regels tot stand die betrekking hadden op de binnenlandse verhoudingen binnen staten en koloniale samenlevingen. Deze werden met name neergelegd in het zogenaamde minderhedenregime en het mandaatstelsel.

van de Volkenbond. Na de Tweede Wereldoorlog vormde de opkomst van het beginsel van de rechten van de mens de tot dan toe meest uitgebreide en ingrijpende internationale vaststelling van beginselen waaraan de binnenlandse orde van staten diende te beantwoorden.

Maar het beeld is ingewikkeld. Immers, tegelijkertijd kwamen de beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging in de loop van de twintigste eeuw tot wereldwijde bloei. De Westfaalse orde ontwikkelde zich, dankzij de staatsvorming na de Eerste Wereldoorlog en met name door de dekolonisatie na de Tweede Wereldoorlog, tot een internationaal systeem dat de gehele aardbol omvatte. Vooral de dekolonisatie en het ontstaan van nieuwe niet-westerse staten leek de neiging zich met de binnenlandse aangelegenheden van staten te bemoeien eerder te verzwakken dan te versterken. In de *UN Declaration on the Granting of Independence* van 1960 werd vastgesteld dat binnenlandse politieke problemen nooit een voorwendsel mochten vormen om onafhankelijkheid uit te stellen. 'Inadequacy of political, economic, and social and educational preparedness should never serve as a pretext for delaying independence.'²¹ Daar komt nog bij dat de politieke omstandigheden in de wereld, zowel vóór de Tweede Wereldoorlog als tijdens de Koude Oorlog, de ontwikkeling van een humanitaire praktijk in de weg stonden. De beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging stonden gedurende het overgrote deel van de twintigste eeuw dus recht overeind.

Door het einde van de Koude Oorlog leken de voorwaarden te ontstaan voor een versterking van de humanitaire beginselen. Aan het begin van de jaren negentig heerste binnen de westerse landen een sfeer van optimisme. In zijn rapport aan de Algemene Vergadering stelde de toenmalige secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Boutros Ghali, in 1991 dat 'it is now increasingly felt that the principle of non-interference with the essential domestic jurisdiction of States cannot be regarded as a protective barrier behind which human rights could be massively or systematically violated with impunity.' Hij benadrukte overigens dat hij geen pleidooi hield voor unilaterale, maar voor collectieve actie, gebaseerd op besluiten in overeenstemming met het Handvest van de Verenigde Naties.²²

In de loop van de jaren negentig zouden inderdaad verscheidene humanitaire interventies plaatsvinden. Dat was niet alleen het gevolg van het bovenvermelde westers optimisme. Het was ook nodig. Binnen verscheidene, vooral niet-westerse, samenlevingen ontstonden langdurige burgeroorlogen die gepaard gingen met massale schendingen van de rechten van de mens. Tegenover deze humanitaire catastrofes zagen de Verenigde Naties, en in sommige gevallen ook individuele westerse staten, zich genoodzaakt gewapenderhand in te grijpen. Deze interventies hadden wisselend succes. In andere situaties aarzelden de Veiligheidsraad en/of de westerse staten echter in te grijpen. Dergelijke ambivalenties droegen ertoe bij dat omstrede bleef onder welke voorwaarden humanitaire interventies konden worden beschouwd als rechtmatig of legitiem.

In het tweede deel van het boek zal aandacht worden besteed aan enkele belangrijke actuele aspecten van humanitaire interventies. De vraag die daarbij centraal staat is, of er inderdaad tegen het einde van de twintigste eeuw sprake is van een terugdringing van de beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging ten gunste van de beginselen

die ten grondslag liggen aan humanitaire interventies; en zo ja, hoe we die wending kunnen verklaren. Of moeten we vaststellen dat de beginselen van soevereiniteit en zelfbeschikking niet veel van hun gezag hebben verloren, en de tegenstelling tussen de twee beginselen die in dit boek centraal staat, derhalve scherper is geworden? In het verlengde van deze preliminaire vragen, liggen verschillende andere vragen. Wanneer en hoe hebben de Verenigde Naties en/of individuele staten het recht, of de plicht, de soevereiniteit van andere staten omwille van die humanitaire doelstellingen te schenden? Hoe heeft het internationaal recht zich in dit opzicht ontwikkeld?

In de bijdrage van Baehr en Flinterman wordt getracht de balans aan het begin van de 21ste eeuw op te maken. Zij vragen zich met name af of, en onder welke omstandigheden, een humanitaire interventie aan het begin van de 21ste eeuw als rechtmatig wordt beschouwd, en *kan* worden beschouwd. Malcontent gaat vervolgens in op de vraag hoe de publieke opinie zich heeft ontwikkeld. Vormen de publieke meningsvorming en de media, zoals tijdens de burgeroorlog in Bosnië, een stimulans om een einde te maken aan een humanitaire catastrofe, en spelen zij dus een in moreel opzicht positieve en constructieve rol? Of wekken ze veeleer emotie en sentiment op, die een zakelijk oordeel in de weg staan en bijdragen aan voorbarige beslissingen?

Niettemin kan worden vastgesteld dat humanitaire interventies door de meeste westerse staten, met name indien ze zijn goedgekeurd door de Veiligheidsraad, als legitiem worden beschouwd.²³ Er bestaat zelfs de neiging de doelstellingen van humanitaire interventies uit te breiden. De bijdragen van Grünfeld en Hellema richten zich op dergelijke pleidooien en praktijken. Zij vormen in zekere zin een spiegelbeeld. Grünfeld gaat in op de argumenten voor een vroegtijdig, of zelfs preventief, ingrijpen. Hellema bespreekt de neiging van interveniërende staten steeds langer in conflictgebieden aanwezig te blijven. Voor beide tendensen, zowel het eerder ingrijpen als het langduriger aanwezig blijven, zijn goede argumenten te vinden. Het is beter te voorkomen dan te genezen. En als er dan wordt ingegrepen is het verstandig van de gelegenheid gebruik te maken om de dieper liggende oorzaken van alle gewelddadigheid weg te nemen door een ingrijpende herstructurering van de politieke orde. Maar beide vormen van interventie staan op gespannen voet met de beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging. Humanitaire interventies, en de bijbehorende schending van de soevereiniteit van een staat, worden veelal gerechtvaardigd met een beroep op een acute, humanitaire noodsituatie, een 'supreme humanitarian emergency'.²⁴ Vroegtijdig ingrijpen, alsmede langdurige aanwezigheid, rekken de criteria op grond waarvan de beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging terzijde worden geschoven derhalve aanzienlijk ver voorbij een acute noodsituatie, op. Meer nog dan een kortstondige humanitaire interventie, staan vroegtijdig ingrijpen en democratisering op gespannen voet met de in het Handvest van de Verenigde Naties neergelegde soevereiniteitsbeginselen.

In het derde deel van het boek worden ten slotte vier *casestudies* behandeld. Het betreft hier interventies in Indonesië en de Balkan. Een tweetal speelt zich af aan het einde van de negentiende eeuw; de overige twee vonden plaats aan het einde van de twintigste eeuw. Het is de bedoeling van de *casestudies* om de tijd fase van eind negentiende, begin twintigste eeuw, te vergelijken met het tijdvak van ongeveer honderd jaar

later. Zoals we zullen zien, tonen de *casestudies* hoe ingewikkeld het is de vraag te beantwoorden of de verhouding tussen de twee voornoemde 'clusters' van beginselen zich in de loop der tijd, of gedurende de afgelopen twee decennia, heeft gewijzigd. Er zijn argumenten om die vraag negatief te beantwoorden. Ook in het verleden hebben staten altijd een beroep gedaan op beginselen van humaniteit en beschaving om hun optreden te rechtvaardigen, en soms ook op goede gronden. De westerse staten voeren al eeuwenlang een beschavingsmissie uit in de niet-westerse wereld. Dat wijst op continuïteit en het relativeert de gedachte dat we aan het begin van de 21ste eeuw meer dan ooit in een tijdperk van grote veranderingen leven.

Daar staat tegenover dat de Veiligheidsraad in de loop van de jaren negentig, zij het onder bepaalde voorwaarden, verscheidene humanitaire interventies heeft goedgekeurd en ze daarmee inderdaad een zekere legitimiteit heeft verschaft, ook al werden de betreffende beslissingen veelal genomen als noodmaatregelen en uitzonderingsgevallen. Het besef van de noodzaak van humanitaire interventies is bovendien mede gebaseerd op in verklaringen en verdragen vastgelegde rechten van de mens, die na de Tweede Wereldoorlog tot stand zijn gekomen. Maar de vraag of er morele veranderingen zijn opgetreden in het handelen van met name de westerse staten, of er in dit opzicht sprake is van *voortgang*, blijft buitengewoon moeilijk te beantwoorden.

DEEL I
De geschiedenis

Soevereiniteit. Het geleidelijk verharden van een kneedbaar principe, 1450-1815

JEROEN DUINDAM

Inleiding

In deze bundel ligt het accent op de praktijk en legitimering van contemporaine humanitaire interventies. De meeste bijdragen gaan uitvoerig in op specifieke voorbeelden uit het recente verleden; de navolgende bijdrage heeft veeleer een historisch-inleidend karakter.¹ Een van de basisbegrippen die hier ter discussie staan, soevereiniteit, kreeg geleidelijk gestalte in de eeuwen tussen de Vrede van Lodi (1454) en de uiteindelijke nederlaag van Napoleon in 1815. De negentiende- en twintigste-eeuwse logica, waarin 'humanitaire interventies' als inbreuk konden worden beschouwd op de soevereiniteit, gold voor de voorafgaande periode slechts in beperkte mate. Alle termen die in deze bundel centraal staan verdienen daarom een vertaling naar de realiteit van de vroegmoderne periode. Deze bijdrage tracht een dergelijke vertaling te bieden. Het uitkristalliseren van het soevereiniteitsbegrip in de praktijk staat hierbij centraal: de verschuivende opvattingen van politieke denkers en rechtsgeleerden over soevereiniteit komen zijdelings ter sprake.

Eén algemeen punt verdient vooraf overweging. De toevoeging 'humanitaire' vóór interventies dekt ongetwijfeld een tijdloos begrip, een binding aan hogere menselijke waarden. Daarbij moeten we vaststellen dat de specifieke invulling van het begrip uiterst tijd- en cultuurgebonden lijkt te zijn. De internationale verhoudingen kennen een spanning tussen enerzijds ordenende principes en vormen van samenwerking, anderzijds een praktijk die valt te typeren als een onordelijke, *ad hoc* en pragmatisch vormgegeven rivaliteit. Beide uitersten waren in de Middeleeuwen en vroegmoderne tijd even zonneklaar aanwezig als in de contemporaine periode. Er is géén eenduidig proces van wanorde naar orde, van machtswellust naar moraliteit, van geweld naar geweldloosheid. Veeleer is er sprake van een schaalvergroting, institutionalisering en verschriftelijking van ordeningssystemen, tegenover een moeilijk controleerbare groei van het geweldspotentieel van de deelnemers aan de internationale competitie op wereldschaal. We kunnen dus beter spreken van een schaalvergroting in beide zijden van de vergelijking, dan van een ontwikkeling van de ene pool naar de andere. Omstreden en interessant daarbij blijft ongetwijfeld de vraag of er niettemin een causale relatie tussen de twee processen is te leggen: was het versterkte samenwerkings-, orderings- en rechtsdenken een reactie op de uit de hand lopende praktijk van oorlogvoering?