

## Een nieuw paradigma in de Middellandse Zee?

**E**en recent colloquium met Leidse studenten en onderzoekers over de problemen in de Middellandse Zee heeft mij bewust gemaakt van een fundamentele politieke en strategische verandering in onze buitenland- en veiligheids-politiek. Waar we in de jaren '90 nadachten over de humanitaire *interventie* – een militaire interventie om grove en stelselmatige mensenrechtenschendingen te stoppen of te voorkomen – leven we nu in een wereld waarin de humanitaire *afschrikking* een onderdeel van de strategie lijkt te zijn geworden.

### **Humanitaire interventie, R2P en human security**

In de jaren '90 kwam het leerstuk van de humanitaire interventie in zwang. Stelselmatige schendingen van mensenrechten, misdaden tegen de menselijkheid en dictators die verantwoordelijk waren voor een genocide op (delen) van de eigen bevolking zouden een adequate rechtvaardiging vormen voor (internationaal) militair ingrijpen, dat wil zeggen, het dreigen met of het gebruik van militair geweld. Een dergelijke interventie was nadrukkelijk geen reactie op een daad van agressie of een vermeende dreiging tegen de strategische belangen van de ene staat jegens een andere; de interventie was puur gemotiveerd door humanitaire overwegingen en de verantwoordelijkheid om menselijk lijden te stoppen. Het recht op niet-inmenging werd ondergeschikt gemaakt aan de humanitaire imperatief.

Nu heeft er bij mijn weten nooit een door de VN-Veiligheidsraad gesanctioneerde humanitaire interventie plaatsgevonden, dat wil zeggen dat de rechtvaardiging voor militair ingrijpen exclusief op de bescherming van mensenrechten is gebaseerd. De interventie in Kosovo (1999) ter bescherming van de moslimbevolking tegen de misdaden van de Servische president Milosevic wordt vaak als een voorbeeld van een humanitaire interventie

genoemd, maar de formele rechtvaardiging door de VN-Veiligheidsraad op humanitaire gronden ontbrak.

Het leerstuk van de humanitaire interventie werd gevolgd door het concept van *Responsibility to Protect* (R2P), dat stelt dat nationale soevereiniteit niet langer kan dienen als een schild ter bescherming van landen die niet in staat zijn hun eigen burgers te beschermen tegen gruweldaden en genocide. Het pionierswerk werd gedaan door de *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICSS), die in 2001 het R2P-concept voor het eerst onder woorden bracht en de politieke en rechtsfilosofische uitgangspunten formuleerde. Als 'politiek commitment' werd R2P vervolgens unaniem aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN tijdens de World Summit in 2005, waar in het World Summit Outcome Document is vastgelegd dat 'Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means' en dat 'The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authori-

ties manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.'

De derde bron waarin mensenrechten centraal staan is het concept van de *human security*, dat tegenover de traditionele opvatting (gebaseerd op statelijke veiligheid en de krijgsmacht als centraal machtsinstrument) de veiligheid van het individu, de groep en de samenleving stelt en aandacht vraagt voor de individuele aspecten van economische of ecologische onveiligheid. Hoewel het als veiligheidsconcept relatief nieuw is (medio jaren '90), ligt de filosofische basis in de beroemde Vier Vrijheden-speech van de Amerikaanse president Roosevelt uit 1941, waarin hij naast de vrijheid van meningsuiting en godsdienstvrijheid de vrijwaring van gebrek (*freedom of want*) en de vrijwaring van vrees (*freedom of fear*) benoemde.

### Omslag

Nu, twintig jaar na de formuleringen uit de jaren '90, worden we geconfronteerd met een situatie in de Middellandse Zee waarbij het beeld waarin de bescherming van mensenrechten centraal staat, lijkt te zijn gekanteld. Meervoudige crises en instabiliteit in Afrika zorgen voor een instroom van vluchtelingen die we in Europa niet aankunnen. Duizenden vluchtelingen hebben inmiddels het leven verloren in een poging de Middellandse Zee over te steken. Om de vluchtelingenstroom in te dammen en om zoveel mogelijk levens te redden hebben de EU en de NAVO verschillende operaties op touw gezet, zoals Triton en EUNAVFOR Med Operatie Sophia. Dit zijn formeel geen (search and rescue) reddingsmissies, maar ze leveren wel een cruciale bijdrage aan de redding van vluchtelingen. Tevens is een groeiend aantal NGO's op zee actief om vluchtelingen te redden.

Tegenstanders van de militaire en civiele (reddings)operaties in de Middellandse Zee wijzen op de pull factor: naarmate er meer schepen op zee zijn om vluchtelingen te redden, zullen ook meer vluchtelingen worden aangetrokken om de oversteek te wagen. De

risk-reward ratio zou daarmee in het voordeel van de vluchteling worden omgebogen. In deze opvatting moet het risico te kunnen verdrinken reëel zijn om de vluchtelingen af te schrikken de oversteek te lichtzinnig te maken. Voorstanders vinden dat Europa meer moet doen om meer levens te redden, tegenstanders bepleiten dat meer middelen op zee meer vluchtelingen zal aantrekken en in meer slachtoffers zal resulteren.

Afgezien van de praktische vaststelling dat de vluchtelingenstroom op zee slechts het symptoom is en dat de oorzaken van de vluchtelingenproblematiek op land liggen en alleen daar succesvol kunnen worden aangepakt, is de discussie over de rechten van een vluchteling belangrijk in het bepalen van de strategie. In dat opzicht is het denken van Hannah Arendt relevant. Zij stipuleerde het 'recht op rechten' ter bescherming van vluchtelingen en state-lozen. Het mensenrechtenstelsel is volgens Arendt gebaseerd op de aanname dat je deel moet uitmaken van een gemeenschap wil je rechten kunnen bezitten. Het recht op rechten is volgens Arendt het meest fundamentele recht dat aan alle andere mensenrechten vooraf moet gaan. Ook vluchtelingen hebben rechten, waaronder het recht op human security en de vrijwaring van vrees.

Het praktische dilemma is dat we weliswaar de symptomen van de vluchtelingen crisis proberen te bestrijden en de rechten van vluchtelingen erkennen, maar dat een effectieve comprehensive approach om de oorzaken van de exodus weg te nemen ontbreekt. Het gevolg is dat we, ongeacht de middelen die we op zee beschikbaar willen of kunnen stellen, met een situatie worden geconfronteerd waarin we overweldigd zullen blijven door de aantallen vluchtelingen. De bittere ironie is dat in onze tijd het respect voor mensenrechten als een centrale en verbindende waarde zonder meer is geaccepteerd en tot norm is verheven, maar dat een samenloop van omstandigheden en afwegingen over het politiek en praktisch haalbare hebben bijgedragen aan een situatie waarin de humanitaire afschrikking ongewild een onderdeel van onze strategie is geworden. ■