

Vergaderjaar 2004–2005

29 800 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2005

24 832

Nr. 86

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2005

Op 28 mei 2003 richtte de regering zich tot de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) met het verzoek om een gemeenschappelijk advies over «falende staten». Het advies van de AIV en CAVV, «Falende staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid», werd op 15 juli 2004 aan de regering aangeboden.

Op 29 oktober 2004 liet de regering per brief aan uw Kamer¹ weten dat haar reactie op het advies zou worden uitgesteld tot na het uitkomen van het rapport van het High-Level Panel² (HLP) van de Verenigde Naties, hetgeen inmiddels is geschied. De bevindingen van het HLP-rapport zijn waar relevant zoveel mogelijk meegenomen in deze reactie.

Algemeen

De regering dankt de AIV en de CAVV voor het gegeven advies. Het advies biedt een nuttige analyse van het begrip «falende staat» en schetst een goed beeld van de complexe problematiek die gepaard gaat met dit fenomeen. De regering deelt de conclusie van het advies dat falende staten een bedreiging vormen, ook voor Nederland en de Europese Unie. Ook in de Veiligheidsstrategie van de EU wordt gesteld dat falende staten één van de grootste bedreigingen voor Europa zijn. De regering is dan ook van mening dat het voorkomen dat staten falen en het weer op de been helpen van falende staten van groot belang is. Hiervoor dient het gehele scala aan voorhanden zijnde instrumenten op geïntegreerde wijze te worden ingezet.

Het advies geeft een goede omschrijving en een heldere analyse van falende staten. Er is echter geen internationaal overeengekomen definitie of geaccepteerde lijst van falende staten en het is ook niet te verwachten dat op dit gebied internationale overeenstemming wordt gevonden. Dit betekent dat in het beleid ten aanzien van falende staten altijd sprake zal zijn van een ruime mate van beleidsvrijheid, waarin politieke keuzes door-

¹ Kamerstuk II, 2004–2005, 29 800 V, nr. 60 (29 oktober 2004).

² Rapport van het High-Level Panel on Threats, Challenges and Change: «A more secure world: our shared responsibility» (General Assembly, A/59/565), 29 november 2004.

slaggevend zijn. Het proces van falen verloopt niet lineair en zelfs binnen een staat kunnen verschillende regio's op verschillende manieren en in uiteenlopende mate falen. Er bestaat dan ook geen eenduidige receptuur of oplossing.

Geïntegreerd beleid

Voor de verschillende fasen en mate van falen is een op de specifieke context toegesneden geïntegreerde en coherente inzet van beleidsinstrumenten van groot belang. De inzet in een land als Afghanistan laat zien dat een gelijktijdige en coherente inzet van zowel politieke, militaire als ontwikkelingsgerelateerde instrumenten noodzakelijk is om de overgang van conflict naar een meer stabiele situatie te begeleiden. Er dient gelijktijdig te worden ingezet op onder meer de terreinen conflictpreventie, conflictbemiddeling, vredeshandhaving en vredesopbouw, waaronder hervormingen binnen de veiligheidssector, demobilisatie- en reïntegratieprogramma's, en specifiek op de context toegesneden vormen van wederopbouw.

Om deze geïntegreerde aanpak te concretiseren, heeft de regering besloten tot het oprichten van het Stabiliteitsfonds, waarin de expertise van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie wordt samengebracht. Dit fonds maakt het mogelijk op snelle en flexibele wijze ondersteuning te bieden bij activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling en de verschillende beleidsinstrumenten en middelen op een meer coherente en geïntegreerde wijze in te zetten. Zo is het in het kader van het Stabiliteitsfonds mogelijk om in landen waar Nederlandse militairen zijn ingezet ook bij te dragen aan capaciteitsopbouw op het gebied van de veiligheidssector. In het kader van het beleid gericht op wederopbouw en vrede, veiligheid en ontwikkeling wordt in grote mate samengewerkt tussen de verschillende ministeries en worden beleidsmatige keuzes besproken en op elkaar afgestemd. Uw Kamer zal hierover binnenkort nader worden geïnformeerd in de regeringsnotitie «Wederopbouw na gewapend conflict».

Zoals in de regeringsreactie op het AIV-advies «Nederland en crisis-beheersing: drie aspecten»³ is vermeld, is de regering ervan overtuigd dat op dit moment een tekort aan middelen niet het grootste obstakel voor een geïntegreerd veiligheidsbeleid vormt, maar juist de complexiteit van en relatieve onbekendheid met deze problematiek en de manier waarop hieraan beleidsmatig en praktisch invulling moet worden gegeven. Bij de evaluatie van het Stabiliteitsfonds na twee jaar (eind 2005/begin 2006) kan de omvang en het functioneren van het fonds nader worden bezien.

Legitimering voor ingrijpen in falende staten

Het advies constateert terecht dat falen op zichzelf geen eigenstandige volkenrechtelijke grond of verplichting tot ingrijpen (zowel civiel als militair) in een staat door externe actoren verschaft. Ook legt het soevereiniteitsbeginsel beperkingen op aan extern ingrijpen. Deze constatering versterken de conclusie dat vooral politieke overwegingen ten grondslag liggen aan de beslissing al dan niet in te grijpen. Naarmate het falen en de gevolgen daarvan ernstiger worden, zal de politieke verplichting tot ingrijpen zwaarder zijn en zullen ook zwaardere instrumenten nodig zijn. Omgekeerd vraagt de inzet van zwaardere instrumenten om een zwaardere politieke onderbouwing en een breder politiek draagvlak. Dat laatste geldt in de sterkste mate voor militair ingrijpen. Een politieke beslissing tot militair ingrijpen zou idealiter moeten berusten op een volkenrechtelijke basis, te weten:

- op uitnodiging van de legitieme regering van de staat in kwestie;
- op artikel 51 van het VN-Handvest in het geval van zelfverdediging; of

³ Kamerstuk II 2003–2004, 29 521, nr. 5 (29-06-2004).

- op een resolutie van de Veiligheidsraad waarin het gebruik van geweld wordt geautoriseerd.

De regering deelt de mening van de AIV en de CAVV dat de vroegtijdige inzet van militaire middelen heilzaam kan zijn om afglijden van staten te voorkomen. De regering onderschrijft eveneens de nadruk die de AIV en de CAVV leggen op de centrale rol van de Veiligheidsraad bij de besluitvorming op dit punt. De regering is het ermee eens dat de Veiligheidsraad zo alert en effectief dient op te treden dat ingrijpen buiten de Veiligheidsraad om, anders dan ter zelfverdediging, niet nodig is.

De Veiligheidsraad zou zich eerder en krachtiger dienen uit te spreken over falende staten: «early warning» zou moeten leiden tot «early action». De door het High-Level Panel voorgestelde vijf criteria voor legitimiteit van ingrijpen door de Veiligheidsraad lijken een geschikte toetsingslijst aan de hand waarvan de Veiligheidsraad zou moeten vaststellen of militair ingrijpen noodzakelijk is.⁴

In uitzonderlijke gevallen waarbij de Veiligheidsraad niet optreedt, een situatie zoals genoemd in de motie-Van Baalen c.s. (Kamerstuk 29 800 V nr. 34) kan er echter een verantwoordelijkheid bestaan tot ingrijpen. De regering verwijst hiervoor naar haar reactie op het AIV- en CAVV-advies «Humanitaire Interventie» en de uitwerking van het toetsingskader, zoals dat tot stand is gekomen in conferenties gehouden te Noordwijk en Scheveningen⁵.

Rol van de Verenigde Naties

Het advies bepleit de instelling van een nieuw politiek VN-orgaan. Dat zou moeten leiden tot meer samenhang in de inbreng van donoren en daarmee voorzien in de behoefte aan goed gecoördineerde internationale samenwerking. De regering deelt de mening dat in het algemeen de coördinerende rol van de VN in het proces van herstel zou moeten worden versterkt. Het reeds genoemde rapport van het High-Level Panel gaat diep in op dit specifieke onderwerp en doet evenals de AIV en de CAVV aanbevelingen voor een sterkere rol van de VN vooral in de post-conflict fase⁶. Het HLP-rapport stelt dat vredesopbouw en wederopbouw op lange termijn essentieel zijn in het voorkomen van terugval tot conflict en dat het VN-systeem onvoldoende is toegerust om een algemene coördinerende taak te spelen in de ondersteuning van staten in hun transitie van oorlog naar vrede. Het rapport adviseert om een Peacebuilding Commission (PBC) op te richten voor het hele continuüm van «early warning» naar post-conflict wederopbouw. In het VN-secretariaat zou tevens een Peacebuilding Support Office (PSO) moeten komen voor ondersteuning en om te zorgen dat de Secretaris-Generaal brede actie met zonodig inschakeling van het gehele VN-systeem kan ondernemen. De PSO zou ook actoren in het veld moeten ondersteunen. Het rapport beveelt tevens aan de functie van Speciale Vertegenwoordiger te versterken, zodat deze ter plaatse een sterk coördinerende rol kan vervullen.

De regering is van mening dat met name op het gebied van post-conflict wederopbouw inderdaad een nieuwe coördinatie- en samenwerkingsstructuur tot stand dient te komen. De regering verwijst tevens naar de brief aan de Tweede Kamer inzake de hervormingen in de VN, waarin eveneens gepleit is voor een meer permanente structuur voor de aanpak van het probleem van falend bestuur in staten⁷. De voorkeur gaat uit naar een flexibele structuur die gebruik maakt van reeds bestaande instrumenten en organisaties en waarbij continuïteit verzekerd is. Nauwe samenwerking met de Bretton Woods instellingen en andere VN-organisaties, alsmede relevante regionale organisatie, is daarbij essentieel. Een in te stellen commissie zou, vanwege voldoende autoriteit,

⁴ Ibid 2, para. 207–208.

⁵ AIV/CAVV advies nr. 13, Humanitaire Interventie, Den Haag, april 2002 en de Notitie Humanitaire Interventie van 30 oktober 2001; Kamerstuk II nr. 27 742, 2001–2002, nr. 5.

⁶ Ibid. 2, para. 261–269.

⁷ Kamerstuk II 2003–2004, 24 832, nr. 5 (1 juni 2004).

onder de Veiligheidsraad moeten ressorteren. De door de AIV en de CAVV voorgestelde nieuwe structuur wordt echter nogal zwaar en centralistisch geacht. De structuur zoals in het HLP-rapport weergegeven lijkt flexibeler, met een coördinerende in plaats van een direct besturende taak, waarbij alle betrokken spelers vertegenwoordigd zijn. Uitgangspunten zijn dat de structuur niet moet leiden tot extra bureaucratie. De commissie moet zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande kennis, zoals van UNDP alsook van de expertise van het «Department for Peace Keeping Operations» (DPKO), dat sinds het «Brahimi-rapport»⁸ naar een meer geïntegreerde benadering van vredesopbouw streeft. Deze zouden tevens vertegenwoordigd dienen te zijn in de voorgestelde structuur. Een op te richten Peacebuilding Support Office (PSO) zou ook zoveel mogelijk gebruik moeten maken van de reeds aanwezige expertise. De rol van de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal dient tevens versterkt te worden. Deze zou krachtig en effectief moeten kunnen optreden, zowel in de beginstadia van falend bestuur alsook in post-conflictsituaties, wanneer een vredesmissie bezig is zich terug te trekken en de continuïteit van wederopbouw verzekerd dient te zijn.

Het nut van het instellen van een multilateraal post-conflictfonds voor falende staten dat kan bijdragen aan de samenhang tussen vrede, veiligheid en ontwikkeling, zoals voorgesteld door de AIV/CAVV, wordt onderschreven. Een post-conflictfonds zou gebruik moeten maken van de reeds bestaande structuren. Het High-Level Panel doet een soortgelijke aanbeveling en is van mening dat er een Peacebuilding Fund moet komen van minstens \$ 250 miljoen. Dit fonds zou moeten worden ingezet voor activiteiten gericht op reïntegratie en rehabilitatie, alsmede terugkerende kosten van de overheid⁹. De regering is van mening dat het fonds breder inzetbaar zou moeten zijn om een gefragmenteerde en niet-coherente inzet tegen te gaan. Een dergelijk fonds zou moeten worden ingebed in bestaande structuren. Het lijkt efficiënter om één fonds te hebben waaruit alle stabiliteitgerelateerde uitgaven gedaan kunnen worden, op basis van overeenstemming binnen de PBC. Een voorbeeld van een soortgelijk fonds is het «Thematic Trust Fund for Crisis Prevention and Recovery», beheerd door het «Bureau for Crisis Prevention and Recovery» van de UNDP, waaraan vanuit het Stabiliteitsfonds een bijdrage is geleverd.

De regering benadrukt verder dat op het terrein van economisch herstel met name de Wereldbank (alsook het IMF) met zijn financiële expertise een belangrijke rol kan vervullen. In dit verband kan nog worden opgemerkt dat in de discussie inzake VN-hervorming en de discussie inzake donorharmonisatie ook sterk wordt ingezet op een effectiever stelsel van multilaterale instellingen. Zoals bekend worden de ontwikkelingsactiviteiten van de VN verricht door een veelheid aan instellingen. Daarnaast zijn er ook de Bretton-Woodsinstellingen. Verminderde fragmentatie, een meer solide en meer voorspelbare financiering door donoren, alsmede een heldere taakverdeling tussen de VN en met name de Wereldbank/IDA zou de slagkracht van deze instellingen bij wederopbouwactiviteiten in belangrijke mate kunnen vergroten.

Inzet van militaire middelen door Nederland

In het kader van militaire inzet geeft het advies aan dat Nederland aan kortdurende missies hoog in het geweldsspectrum zou moeten deelnemen. De regering deelt deze mening en verwijst hiervoor verder naar de regeringsreactie op het AIV-advies «Nederland en crisisbeheersing: drie aspecten»¹⁰. Ook indien wordt besloten tot een langdurige betrokkenheid bij stabilisatie en wederopbouw van een staat kan de krijgsmacht een essentiële bijdrage leveren aan het herstel en de hervorming van veiligheidsstructuren.

De inzet van militaire expertise kan ook in een eerder stadium plaats-

⁸ Rapport van het «Panel on United Nations Peace Operations» (A/55/305 – S/2000/809), 21 augustus 2000.

⁹ Ibid 2, para. 228.

¹⁰ Kamerstuk II 2003–2004, 29 521, nr. 5 (29–06–2004).

vinden. Het betreft hierbij vooral omstandigheden waarbij de specifieke deskundigheid van de krijgsmacht wenselijk is, zoals in het kader van «*Security Sector Reform*» (SSR) alsmede voor de militaire integratie van ex-soldaten in het kader van «*Disarmament, Demobilisation and Reintegration*» (DDR). Goed bestuur van de veiligheidssector, die zowel de politie als de krijgsmacht omvat, is essentieel voor duurzame stabiliteit. Het opstellen en uitvoeren van programma's gericht op SSR en DDR draagt bij aan het voorkomen van verder falen en aan het scheppen van voorwaarden voor wederopbouw en ontwikkeling. Deze militaire rol heeft overigens, anders dan de AIV/CAVV suggereert, niet het karakter van CIMIC. CIMIC-activiteiten staan primair in het teken van de ondersteuning van de veiligheid van de betrokken vredesmacht (*force protection*) en facilitering van de betreffende operatie (*force acceptance*) en beperken zich dus tot aan de vredesmissie gerelateerde activiteiten. De inzet van militaire middelen kan dus verder strekken dan de klassieke crisisbeheersingsoperatie die een situatie moet stabiliseren. Ook kan het, ter vergroting van de veiligheid van de eigen troepen en voor het op verantwoorde wijze kunnen terugtrekken van Nederlandse troepen, wenselijk zijn in het gebied waar Nederlandse eenheden zijn gestationeerd ook wederopbouwactiviteiten te overwegen. Een ruimere inzet van ontwikkelingsactiviteiten in een land waar Nederlandse militairen zijn ingezet dient derhalve in ogenschouw te worden genomen, maar een automatische koppeling tussen beide zou echter aan beide kanten een effectieve uitvoering van het wederopbouwbeleid kunnen belemmeren.

Inzet van Nederland bij wederopbouw

Gezien het grote aantal landen dat zich in een wederopbouwfase na een conflict bevindt en de beperkte financiële middelen zal de Nederlandse inzet voor herstel van falende staten zich noodzakelijkerwijs moeten beperken tot steun aan een relatief klein aantal landen. De huidige inzet kan als volgt worden verhelderd.

Een aantal landen wordt, in een regionale benadering, gesteund bij het proces van post-conflict stabilisatie tot aan de fase van structurele wederopbouw. Dit betreft met name de drie prioritaire regio's voor ontwikkelingssamenwerking, te weten de Grote Meren regio, de Hoorn van Afrika en de Westelijke Balkan (zie de nota «Aan Elkaar Verplicht»). Daarnaast kan Nederland in specifieke gevallen ook buiten deze gebieden landen ondersteunen bij de bevordering van vrede, veiligheid en stabiliteit. Een kleine groep wederopbouwlanden kan rekenen op langdurige en gediversifieerde Nederlandse ondersteuning en daartoe op termijn deel uitmaken van de groep partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking. Op dit moment vindt een dergelijke ondersteuning plaats in landen op de Balkan en in Afghanistan.

Nieuw paradigma

Het AIV/CAVV-advies stelt een nieuw paradigma voor bij de beleidsvorming van het Nederlands buitenlands beleid, namelijk dat voorkómen van het falen van staten en van de bijbehorende schade een groter netto-effect heeft dan verdere voortgang in op zichzelf stabiele staten. Een integrale afweging van Nederlandse belangen zou volgens dat paradigma moeten leiden tot een grotere inzet van middelen ter preventie van het falen van staten.

De regering onderschrijft de stelling niet dat het voorkomen van het falen van staten een groter netto effect heeft op de ontwikkeling dan de verdere vooruitgang van stabiele staten. Natuurlijk is het voorkómen dat staten falen en in conflict ten onder gaan te prefereren boven het herstellen van staten die falen. Het structureel voorkómen van het falen van staten (in tegenstelling tot het korte termijn ingrijpen in crisistijd) is echter veelal

onmogelijk omdat zowel de volkenrechtelijke gronden als de politieke wil tot ingrijpen ontbreken. Tevens wijst de regering erop dat de mogelijkheden om op effectieve wijze de structurele oorzaken van falen weg te nemen in staten die niet voldoen aan de basisvoorwaarden op het gebied van goed bestuur, beperkt zijn.

De huidige keuze voor inzet van ontwikkelingsmiddelen in staten waar tenminste een zekere positieve trend op het gebied van goed bestuur waarneembaar is, is mede ingegeven door internationale ervaring dat de inzet hier effectiever is dan inzet in staten waar niet wordt voldaan aan deze basisvoorwaarden.

Slotopmerkingen

In het advies van de AIV en de CAVV wordt ruime aandacht besteed aan de inzet van het militair instrumentarium en een «wederopbouwscenario», waarbij de oplossing voor herstel voornamelijk wordt gezocht in (tijdelijke) internationale bestuursorganen. Alternatieven voor een dergelijke grootscheepse overname van bestuursverantwoordelijkheden worden niet of nauwelijks besproken. De hedendaagse praktijk wijst echter uit dat een grootscheepse overname van het bestuur niet altijd mogelijk dan wel wenselijk is. Vaker wordt een concept toegepast waarbij een lokaal gevormde regering sturend is en waarbij de internationale gemeenschap bijdraagt aan het herstelproces. Hoe een complete bestuurlijke overname in landen ter grootte van de Democratische Republiek Congo zou dienen plaats te vinden blijft onduidelijk in het advies. Verder wordt wel nadruk gelegd op het belang van mensenrechten, democratisering en de rechtstaat, maar welke zaken concreet nodig zijn voor het voorkomen van falen en bij het opnieuw opbouwen van staten blijft in het ongewisse.

Essentieel in het hele proces van opbouw van een falende staat blijft de verantwoordelijkheid van regionale actoren en voor zover of zodra mogelijk die van het land zelf. Het is een stap voorwaarts dat in het voorstel van het HLP regionale organisaties van het begin af aan betrokken worden in de PBC. De regering onderschrijft ook de opvatting in het rapport dat regionale organisaties versterkt moeten worden¹¹. In de Afrikaanse context lijkt in het bijzonder behoefte te bestaan aan een nieuwe structuur die zich richt op het herstel van falende staten. Hierbij kan wellicht worden aangesloten bij de in Addis Abeba bestaande structuur van de Economic Commission for Africa (ECA). Dit zal het verwerven van draagvlak in Afrika voor het herstel van falende staten sterk bevorderen.

Overigens hebben de lidstaten van de Afrikaanse Unie recent aanvaard dat de Unie het recht heeft om ingrijpen in een lidstaat te autoriseren bij zwaarwegende omstandigheden, te weten oorlogsmisdaden, genocide en misdaden tegen de menselijkheid¹². De bevoegdheid om terzake te beslissen, is mede gedelegeerd aan de «Peace and Security Council» (PSC) van de AU. De AU en al haar organen zullen eerst pogen te beslissen met consensus, maar de PSC heeft, indien die consensus niet kan worden bereikt, vervolgens het recht om met tweederde meerderheid van de stemmen te beslissen¹³.

Daarmee heeft de AU een rechtsbasis gecreëerd om daadwerkelijk in te grijpen bij zorgelijke situaties.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp

¹¹ Ibid 2, para. 270–272.

¹² Art. 4, Principles, sub (h) van de «Constitutive Act» van de Afrikaanse Unie.

¹³ Ibid. art. 8 sub 13.

FALENDE STATEN

EEN WERELDWIJDE VERANTWOORDELIJKHEID

No. 35, Mei 2004

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Begripsomschrijvingen	5
	I.1	Overwegingen vooraf 5
	I.2	Het staatsmodel 5
	I.3	Een institutionele (formele) en een functionele (materiële) benadering 6
	I.4	Enkele recente begripsomschrijvingen; terminologie 8
	I.5	Kiezen van een omschrijving 10
II	Volkenrechtelijke aspecten	12
	II.1	Toepassing van het volkenrecht bij onduidelijkheid over wie de staat rechtens vertegenwoordigt 12
	II.2	Staatsaansprakelijkheid 14
	II.3	Kunnen niet-statelijke actoren mensenrechten schenden en/of internationale misdrijven plegen? 19
	II.4	Conclusies en aanbevelingen 23
III	Het falen van staten: oorzaken, effecten en de internationale gemeenschap	24
	III.1	Oorzaken van het falen van staten 24
	III.2	Fases in het proces van falen 29
	III.3	Effecten van het falen van een staat 30
	III.4	Welke gronden heeft de internationale gemeenschap om zich met falende staten bezig te houden? 31
	III.5	Het doel: steun voor de staat 34
IV	Middelen om het falen van staten te bestrijden	38
	IV.1	Het falen van staten en prioriteit van beleid: een nieuw paradigma 38
	IV.2	De actoren 43
	IV.3	Categorieën van beleidsmiddelen ter voorkoming van het falen van staten 46
	IV.4	Gerichte maatregelen in concrete gevallen van het falen van een staat 52
	IV.5	Maatregelen gericht op beperking van gevolgen, waaronder humanitaire hulp 53
	IV.6	Slotopmerkingen 54
	IV.7	Conclusies en aanbevelingen 55

V	De inzet van militaire middelen	56
V.1	Het geweldverbod en de inzet van militaire middelen in falende staten	56
V.2	Optreden met instemming van de Veiligheidsraad	57
V.3	Optreden zonder autorisatie van de Veiligheidsraad, het geval van zelfverdediging	59
V.4	De interventie op uitnodiging	60
V.5	Optreden zonder autorisatie van de Veiligheidsraad: het geval van de humanitaire interventie	62
V.6	Ontwikkelingen sedert het vorige advies en het zoeken naar een oplossing voor de rechtmatigheid van militaire middelen	64
V.7	Doelmatigheid van militaire middelen	66
V.8	Nederlandse inzet	70
V.9	Conclusies en aanbevelingen	71
VI	Herstel van falende staten	73
VI.1	Omschrijving van 'herstel' en varianten van soevereiniteit	73
VI.2	Wederopbouw als vervolg op militair ingrijpen	74
VI.3	Exitstrategieën	78
VI.4	Beschrijving van de ervaringen met de structuur in post-conflictsituaties	79
VI.5	Conclusies en aanbevelingen	82
VII	Voorstellen voor een verbeterde internationale aanpak	83
VII.1	De institutionele kant van staatsherstel binnen de VN	83
VII.2	Elementen van het voorstel	85
VII.3	Afsluitende opmerkingen	89
VII.4	Conclusies en aanbevelingen	90
VIII	Samenvatting en algemene beleidsconclusies	92
VIII.1	Samenvatting	92
VIII.2	Algemene beleidsconclusies	95

Bijlage I	Adviesaanvraag
Bijlage II	Ledenlijsten
Bijlage III	Lijst van gebruikte afkortingen
Bijlage IV	Modellen van VN-bestuur

Woord vooraf

Op 28 mei 2003 hebben de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) gevraagd gezamenlijk advies uit te brengen over de problematiek inzake 'falende staten'. In de adviesaanvraag, die is opgenomen als bijlage I van dit advies, stelt de regering onder meer dat de gebeurtenissen van 11 september 2001 het fenomeen 'falende staten' in een nieuw daglicht hebben geplaatst. Zij hebben duidelijk gemaakt dat het fenomeen 'falende staten' geen geïsoleerd en verafgelegen probleem meer is. Tegenwoordig vormen deze staten niet alleen een bedreiging voor hun eigen bevolking, maar tevens voor omliggende staten en voor de wereldgemeenschap als geheel, aldus de regering.

De regering vraagt de AIV en de CAVV om in ieder geval aandacht te besteden aan de volgende vragen:

1. 'Wat is een werkbare definitie van het begrip falende staat? In welke situaties en op welke gronden zou de internationale gemeenschap (VN, IFI's, NAVO, regionale organisaties) moeten bijdragen aan het voorkomen dan wel herstellen van falende staten? Welke rol is daarbij weggelegd voor Nederland respectievelijk de Europese Unie?
2. Over welke hulpmiddelen beschikt de internationale gemeenschap om te voorkomen dat staten geleidelijk aan ineenstorten en om staten die reeds gefaald zijn weer op de been te helpen? Hoe kunnen politieke en economische instrumenten, inclusief ontwikkelingssamenwerking, het beste worden ingezet? En speelt de verlening van humanitaire hulp een specifieke rol of juist niet?
3. Onder welke omstandigheden verdient de inzet van militaire middelen overweging? Hoe verhouden dergelijke interventies van buitenaf zich met het leerstuk van de staatssoevereiniteit en het non-interventiebeginsel? Kunnen preventief, dat wil zeggen voordat het staatsgezag geheel instort, militaire eenheden worden gestationeerd? En wanneer is het overheidsgezag dermate hersteld dat een vredesoperatie kan worden beëindigd zonder het gevaar te lopen van een hervatting van de strijd? Kunnen zowel voor de pre- als voor de post-gevechtsfase indicatoren worden ontwikkeld die aangeven dat een staat niet langer of juist weer wel op eigen benen kan staan?
4. Zijn er ontwikkelingen in het internationale recht die het de internationale gemeenschap mogelijk maken om niet-statelijke actoren aan te spreken op misdrijven, die als mensenrechtenschendingen zouden worden aangemerkt, ingeval zij zouden zijn gepleegd door (vertegenwoordigers van) staten? Welke inhoud heeft het begrip staatsaansprakelijkheid nog in falende staten en hoe dient het volkenrecht te worden toegepast in situaties, waarin niet langer duidelijk is wie ten rechte de falende staat vertegenwoordigt?

Hoofdstuk I van het advies gaat in op het begrip 'falende staat'. In hoofdstuk II worden enige specifiek volkenrechtelijke vraagstukken behandeld, die uit de hierboven onder punt 4 genoemde vragen voortvloeien. Hoofdstuk III is gewijd aan de oorzaken en gevolgen van het falen van staten en de gronden die de internationale

gemeenschap heeft om dit falen te bestrijden. Hoofdstuk IV behandelt de niet-militaire middelen die kunnen worden ingezet. In hoofdstuk V wordt beschreven op welke gronden militaire middelen rechtmatig kunnen worden ingezet en onder welke omstandigheden zij het meest doelmatig kunnen worden ingezet. Hoofdstuk VI kijkt naar ervaringen met het herstellen van staten. Hoofdstuk VII bevat een voorstel voor grotere betrokkenheid van de VN. Hoofdstuk VIII geeft een korte samenvatting en de algemene beleidsconclusies. Specifieke aanbevelingen zijn opgenomen achter de betreffende hoofdstukken.

De tekst van dit advies is voorbereid door een gemengde commissie, de Commissie Falende Staten, die bestond uit een aantal leden van de CAVV en een aantal leden van de permanente commissies van de AIV.¹ De Commissie stond onder leiding van de voorzitter, prof. mr. N.J. Schrijver (lid Commissie Mensenrechten van de AIV en tevens lid van de CAVV), en de vice-voorzitter, prof. dr. K.C. Wellens (voorzitter CAVV). De andere leden waren: mw. dr. K.C.J.M. Arts (CAVV), mw. prof. dr. M.G.W. den Boer (AIV), mr. A. Bos (CAVV), prof. mr. Th.C. van Boven (AIV), dr. M.M.T.A. Brus (CAVV), mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh (AIV), prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman (AIV), prof. dr. M.T. Kamminga (CAVV), prof. dr. K. Koch (AIV), mr. F. Kuitenbrouwer (AIV), mr. dr. E.P.J. Myjer (CAVV), prof. dr. P.A. Nollkaemper (CAVV), mw. dr. B. Oomen (AIV), mw. mr. J.W.H.M. van Sambeek (CAVV), prof. dr. A.H.A. Soons (CAVV), mw. mr. H.M. Verrijn Stuart (AIV), gen. b.d. A.K. van der Vlis (AIV) en drs. E.P. Wellenstein (AIV).

Mw. dr. M.C. Castermans-Holleman (AIV) heeft als corresponderend lid deelgenomen. Zij heeft de afronding van het advies niet meer mogen meemaken. De AIV en de CAVV hebben met groot leedwezen kennisgenomen van haar overlijden.

Bijstand werd verleend door de ambtelijk contactpersonen mr. S. Fazili en prof. dr. J.G. Lammers van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het secretariaat werd gevoerd door mr. P.J.A.M. Peters (secretaris AIV) en mw. mr. drs. C.D. Noland (secretaris CAVV). Zij werden ondersteund door de stagiairs R. Bartels, Chr.M.G. de Wit, J.P. Denkers, Th. Juhász (allen AIV).²

Dit advies is vastgesteld op 7 mei 2004 in een gecoördineerde procedure van beide adviescolleges.

1 De ledenlijsten van de AIV en de CAVV zijn opgenomen als bijlage II.

2 Bij de voorbereiding van de tekst is dankbaar gebruik gemaakt van de informatie en inzichten die werden aangereikt door dr. A. Bloed (AIV/CVV), drs. R. van der Veen (ministerie van Buitenlandse Zaken), dhr. M. Hollestelle (Pax Christi Nederland), dhr. R. von Meijenfeldt en dhr. J. Tuit (Netherlands Institute for Multiparty Democracy) en dhr. K.J.H.H. Sietsma (Control Risks Group Limited).

I Begripsomschrijvingen

A. Het begrip 'staat'

I.1 Overwegingen vooraf

Het begrip 'falende staat', respectievelijk 'failing state' en 'failed state', is van betrekkelijk recente oorsprong. Het is (nog) niet met zoveel woorden erkend en vastgelegd in het volkenrecht. Door politici en wetenschappers wordt het niettemin gebruikt, zij het niet altijd in dezelfde betekenis.¹

Het is niet goed mogelijk, en voor het onderhavige rapport ook niet nodig, om een juridisch sluitende definitie te formuleren. Het is voldoende het begrip 'falende staat' te omschrijven om een kader te hebben waarbinnen de problemen kunnen worden behandeld die worden aangesneden in de adviesaanvraag.

Bij het omschrijven van het begrip 'falende staat' passen enkele overwegingen over het begrip 'staat'. Daarbij moet worden bedacht dat dit begrip een historische ontwikkeling heeft doorgemaakt. Daarnaast worden aan de staat, al naar gelang het juridische, politieke, culturele of ideologische perspectief, verschillende taken en functies toebedacht.

Als het begrip 'staat' tot verschillende visies op de essentie van de staat leidt, dan brengt dat met zich mee dat er ook debat is over de vraag wanneer een staat niet aan de essentie van zijn bestaan als staat voldoet en dus 'faalt'. Bovendien kan er debat zijn over de vraag of een staat reeds 'faalt' als nog wel gedeeltelijk wordt voldaan aan de essentie van het staatsbegrip. In de volgende paragrafen wordt kort ingegaan op deze begrippen met als doel een werkbare begripsomschrijving van 'falende staten'. De institutionele benadering vanuit de formele kenmerken van de staat en de functionele benadering vanuit de materiële taken van de staat komen aan de orde. Ook worden nog enkele algemene kwesties rond de begripsomschrijving behandeld.

I.2 Het staatsmodel

De staten zoals wij die nu kennen als leden van de wereldgemeenschap hebben voor een belangrijk deel hun vorm gekregen naar een West-Europees model. Sinds de Middeleeuwen is sprake van een proces waarbij soeverein gezag werd gekoppeld aan een grondgebied met een bevolking. Een bekend kristallisatiepunt hierbij vormen de Westfaalse vredesverdragen uit 1648, in het bijzonder de verdragen van Münster en Osnabrück. Hierin werd onder meer vastgelegd dat er uiteindelijk maar één soevereine macht was met zeggenschap over een bepaald territorium en niet een aantal elkaar overlappende instanties met bevoegdheden die geografisch en naar personenkring gedefinieerd zijn.² De op dat moment feitelijk bestaande soevereine eenheden werden als onafhankelijke staten erkend.

1 Voor een uitgebreide analyse van het verschijnsel zie ook de recente dissertatie van G. Kreijen, *State Failure, Sovereignty and Effectiveness, Legal Lessons from the Decolonization of Sub-Saharan Africa*, Leiden, Brill, 2004.

2 Zie bijvoorbeeld ook N.J. Schrijver, 'The changing nature of state sovereignty' in *The British Yearbook of International Law 1999*, Oxford, 2000, pp. 68-69 en de daar vermelde literatuur.

Het verschijnsel *staat* is aldus pas laat in de geschiedenis tot bloei gekomen onder specifieke omstandigheden in een bepaalde regio. De staat heeft sindsdien in Europa vele verschijningsvormen gekend. Ook buiten Europa hebben altijd grote en kleinere soevereine rijken bestaan. Deze rijken zijn grotendeels ten onder gegaan dan wel vernietigd of onderbroken door de komst van het kolonialisme. Ook de niet-gekoloniseerde rijken hebben hun oorspronkelijke structuur niet gehandhaafd (China, Japan, Thailand, Ethiopië). In de dekolonisatiegolf na 1945 zijn de jonge staten vaak (door de vertrekkende kolonisten) gemodelleerd naar de historisch gegroeide staten van West-Europa. Ook de staatsinstituties werden op West-Europese leest geschoeid. In sommige gevallen zochten jonge staten aansluiting bij het Oost-Europese staatsmodel met een geleide staatseconomie.

Ook andere factoren werken een zekere convergentie naar de vorm in de hand. De in intensiteit toenemende internationale betrekkingen en de groei van interstatelijke structuren hebben ertoe geleid dat van alle staten in principe eenzelfde rol wordt verwacht. Dit ligt ook vast in artikel 4 van het Handvest van de Verenigde Naties. Zeker formeel bestaat er een gelijkheid tussen de statelijke leden van de internationale gemeenschap. Dit is onder meer vastgelegd in artikel 2.1 van het Handvest: 'The Organization is based on the principle of sovereign equality of all its Members.' Ondanks dit beginsel en de hiervoor genoemde convergentie blijft de statengemeenschap heterogeen. In ieder geval zijn de staten niet gelijk in macht.

1.3 Een institutionele (formeel) en een functionele (materiële) benadering

Het internationale recht kent criteria voor het bepalen van 'statehood'. Het Verdrag van Montevideo van 1933 reflecteert nog altijd de basiscriteria:

- er moet sprake zijn van een permanente bevolking;
- er moet sprake zijn van een gedefinieerd grondgebied;
- er moet sprake zijn van een regering die gezag uitoefent over zijn grondgebied; en
- er moet sprake zijn van een bekwaamheid om betrekkingen met andere staten aan te gaan (het criterium van de onafhankelijkheid).³

Deze basiscriteria, die betrekking hebben op de effectiviteit van de entiteit die rechten en plichten van een staat claimt, zijn later aangevuld met andere criteria van een meer politiek en moreel karakter, namelijk:

- onafhankelijkheid dient te zijn verkregen in overeenstemming met de beginselen van zelfbeschikking;⁴ en

3 'The State as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with other States'. Aldus artikel I van de Montevideo Convention on Rights and Duties of States, getekend op 26 december 1933. Zie ook: J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford, OUP, 1979. I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 6th ed., Oxford, 2003, p. 71, specificceert het derde element aldus: 'The existence of effective government, with centralized administrative and legislative organs, is the best evidence of a stable political community.'

4 Zie D.J. Harris, *Cases and materials on international law*, Londen, Sweet & Maxwell, 5th ed., 1998, pp. 102 en 111, P.H. Kooijmans, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, 9e druk, Deventer, Kluwer 2002, p. 27 en M.N. Shaw, *International Law*, Grotius Cambridge 1997, pp. 145 en 146. Toen in 1965 het blanke minderheidsregime in de Britse kolonie Rhodesië zich eenzijdig onafhankelijk verklaarde, riep de

vervolg noot op pag. 7

- onafhankelijkheid mag niet zijn verkregen ter verwezenlijking van een racistisch beleid.⁵

Gelet op de ruime meerderheid van staten die zich achter deze criteria heeft geschaard, kan worden gesteld dat deze voor de bepaling van 'statehood' als juridische voorwaarden naast de basiscriteria van het Verdrag van Montevideo zijn gaan gelden.

Naar aanleiding van het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en Joegoslavië hebben de lidstaten van de EU een aantal aanvullende politieke criteria geformuleerd voor de erkenning van nieuwe staten in Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie. Zo dient een nieuwe staat, wil hij door de EU erkend worden:

- de democratische principes, de rechten van de mens en de rechten van minderheden en etnische groeperingen te respecteren;
- het beginsel te aanvaarden dat de grenzen niet op gewelddadige wijze mogen worden gewijzigd en daartoe alle afspraken gemaakt over de veiligheid en stabiliteit binnen de regio te accepteren; en
- alle ontwapeningsafspraken, gemaakt door de voorganger-staat, over te nemen.⁶

Het niet voldoen aan deze criteria betekent niet dat er juridisch geen sprake is van een staat. Erkenning van deze nieuwe staten door lidstaten van de EU had vóór alles een declaratoir karakter; erkenning behelsde vooral de bereidheid om met die staat betrekkingen aan te gaan.⁷

Als een staat eenmaal bestaat ('statehood' heeft verworven), dan tast een tijdelijke verstoring van de effectiviteit van het gezag, bijvoorbeeld door interne onrust, burgeroorlog of vijandige militaire bezetting, het staatskarakter niet aan. Zelfs wanneer er sprake is van langdurige anarchie en het feitelijk ineensinken van een staat als organisatie, zoals in Somalië of Sierra Leone, is men er in de statenpraktijk niet toe overgegaan het staatskarakter van het betrokken gebied te ontkennen.⁸ Niettemin zal de feitelijke situatie het onderhouden van normale betrekkingen kunnen verhinderen. De criteria van Montevideo passen bij de institutionele (formele) benadering van het begrip staat. De staat moet een eigen bestaan en identiteit hebben en mag bijvoorbeeld geen deel uitmaken van het privé-vermogen van een heerser of louter diens instrument zijn. De instituties moeten een constante factor vormen in het bestaan van de staat. Mensen lossen elkaar af binnen deze instituties. Eén van de staatsorganen is de regering die daadwerkelijk en effectief gezag uitoefent over het grondgebied. Daarvan is sprake als de regering het geweldsmonopolie bezit en als institutie keuzen maakt en zorgt dat deze effect hebben.

vervolg noot van pag. 6

Veiligheidsraad alle staten op tot niet-erkenning. Evenzo riep de Veiligheidsraad op tot niet-erkenning van de Turkse Republiek van Noord-Cyprus die op 15 november 1983 de onafhankelijkheid uitriep.

5 Zie AVVN Resolutie van 26 oktober 1976 waarin wordt opgeroepen Transkei niet als staat te erkennen nadat Zuid-Afrika het als eerste zwarte 'thuisland' de onafhankelijkheid had verleend. Zie ook Harris, idem, pp. 102, 110 en 111.

6 Bull. EG 12-1991, pp. 120 en 121.

7 Zie P.H. Kooijmans, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, 9e druk, Deventer, 2002, pp. 24-27.

8 Zie Kooijmans, idem, p. 21; I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 6th ed., Oxford, 2003, p. 80 en D.J. Harris, *Cases and materials on international law*, Londen, Sweet & Maxwell, 1998, p. 82.

Een andere benadering gaat niet uit van institutionele kenmerken, maar van de taken van een moderne staat. Dit is de materiële of functionele benadering.⁹ Daarmee worden inhoudelijke eisen aan de staat gesteld wat de resultaten betreft van het staatshandelen voor de burger. De essentiële taken van een staat zijn het handhaven van veiligheid en openbare orde en het leveren van publieke diensten zoals infrastructuur, onderwijs en gezondheidszorg. Uiteraard bestaan verschillende opvattingen over welke diensten de staat moet leveren of mogelijk maken. Bestaande staten zijn meer of minder succesvol in het vervullen van deze taken. Er zijn steeds meer, al dan niet bindende, normen ontstaan. De staat moet verdragsverplichtingen nakomen, de staat moet de rechten van de mens naleven, de staat moet een rechtsstaat zijn, de staat moet 'good governance' praktiseren, de staat moet bijdragen aan een gezamenlijke inspanning om de wereld veiliger en leefbaarder te maken (milieu, veiligheid, ontwikkeling, et cetera). Gemeten naar dergelijke maatstaven zal een staat al snel tekortschieten.

B. Het begrip 'falende staat'

1.4 Enkele recente begripsomschrijvingen; terminologie

Na deze korte behandeling van het begrip 'staat' komt in deze paragraaf het begrip 'falen' van staten aan de orde.¹⁰ Het betreft hier de onmacht van de centrale regering.

In de statenpraktijk en in uitspraken van internationale organisaties zijn elementen voor een definitie te vinden:

Het Mensenrechtencomité (BuPo-Comité) van de VN heeft uitgesproken dat de procedures van het comité berusten op de vooronderstelling dat een staat zijn hele grondgebied beheerst. Op zeker moment was dit bij Libanon niet het geval. De staat kon derhalve geen verantwoordelijkheid dragen voor de gebieden die onder vreemde heerschappij stonden.¹¹

De Europese Veiligheidsstrategie spreekt van staten die van binnenuit gecorrodeerd zijn en van het inéénstorten van de staatsinstituties.¹² Europees Commissaris Patten omschreef 'failed states' als 'countries where the institutions, coercive power and basic services of national government have simply crumbled away'.

Een enkele juridische uitspraak verdient vermelding. De (Nederlandse) Raad van State definieert het ontbreken van een centrale overheid als 'de afwezigheid van iedere vorm van overheidsgezag', waaronder door clans georganiseerde politie en belastingheffing.¹³

9 Over institutioneel en functioneel zie J. Milliken en K. Krause, 'State Failure, State Collapse and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies', in *Development and Change*, Vol. 33, nr. 5, November 2002, *Special Issue: State Failure, Collapse and Reconstruction*, p. 753 e.v.

10 In het Engels suggereert 'failing states' dat staten in een proces van 'falen' zitten, maar de status van 'failed state' nog niet hebben bereikt. Dit komt mede doordat 'failing' de betekenis kan hebben van 'afnemen' of 'verzwakken' (wat het Nederlandse 'falen' niet heeft). In het Nederlands duidt de term 'falende staat' reeds het eindstadium aan (net als de term 'gefaalde staat'). Uiteraard moet inhoudelijk ook aandacht worden besteed aan het proces dat leidt tot die situatie. Zie hierover hoofdstuk III.

11 Rapport Mensenrechtencomité aan AVVN, A/38/40, p. 79 (1983).

12 *A secure Europe in a better world*, December 2003, p. 8.

13 Concrete situaties waarin toepassing van het begrip vertegenwoordiging van een staat op problemen stuit, hebben uiteraard wel juridische gevolgen. In de ogen van de (Nederlandse) Raad van State heeft het ontbreken van een centrale overheid tot gevolg dat er geen sprake vervolg noot op pag. 9

Zoals in de adviesaanvraag aangegeven bestaan ook andere benamingen die deels samenvallen met het begrip 'falende staten', zoals het begrip 'LICUS' ('low-income countries under stress', Wereldbank),¹⁴ 'fragile states' en 'difficult partnerships' (OESO).

In de literatuur wordt regelmatig een glijdende schaal geconstrueerd aan de hand van de afnemende zeggenschap van een regering: 'weak', 'failing', 'failed', 'collapsed'. Een 'weak state' (of 'soft state')¹⁵ is een staat waar de regering grote problemen heeft om haar eigen keuzes te realiseren, vooral vanwege een gebrekkig overheidsapparaat en waarbij de feitelijke macht ligt bij informele netwerken. In een 'weak state' is de staatsbureaucratie nog een middel bij de uitoefening van deze macht. Een dergelijke zwakke staat onderscheidt zich van 'krijgsherenpolitiek' (waarin niet-statelijke entiteiten op eigen titel de dienst uitmaken) doordat er, althans in enige mate, nog een collectief belang wordt nagestreefd.¹⁶ Een 'failing state' is in een proces terecht gekomen dat kan uitdraaien op de status van 'failed state', waarbij de regering geen zeggenschap meer heeft. 'Collapsed state' is een extreme vorm van 'failed state'.¹⁷ Er is geen regering meer. Er is een totaal gezagsvacuüm. Dit geldt in ieder geval voor Somalië en misschien ook voor recente fasen uit de geschiedenis van de Democratische Republiek Congo, Liberia en Sierra Leone.

vervolg noot van pag. 8

meer kan zijn van 'vervolging' in de zin van artikel 1a van het Vluchtelingenverdrag (Uitspraak Afdeling Administratieve Rechtspraak 6 november 1995), NAV (1995) p. 1070, RV 1995 nr. 4, GV nr. 18d-13; zie voor een inhoudelijke bespreking ook NJB (1996), pp. 347-352. Zie ook uitspraak 19 maart 1997, NAV (1997), p. 401; RV (1997) nr. 2.

14 LICUS, is een initiatief om 'chronically weak-performing countries get onto a path leading to sustained growth, development, and poverty reduction. [...] LICUS are highly diverse [...], several LICUS are 'policy-poor' [...], [s]everal LICUS such as Haiti have exceptionally weak government capacity [...], [s]ome LICUS - such as Sierra Leone - have recently emerged from conflict'. Zie 'World Bank Group Work in Low-Income Countries Under Stress: a Task Force Report', September 2002 op <http://www1.worldbank.org/operations/licus>. De LICUS Task Force van de Wereldbank hanteert een gecombineerd cijfermatige en materiële definitie. Er wordt met name ook aandacht besteed aan landen met een ineffectief beleid. 'For analytic purposes, the Task Force has designated states whose per-capita incomes fall below the IDA operational cut-off (GNI of \$875 in 2001) and which combine poor policy performance or low service delivery capacity with a lack of responsiveness to their citizens, as LICUS. ...The result is a snapshot of about 30 states...The Bank's concern is how to address a complex syndrome, not a set of specific countries...' Idem, p. 3.

15 G. Myrdal, *The Challenge of World Poverty*, New York, Pantheon Books, 1970, hoofdstuk 7. R. van der Veen, *Afrika, van de koude oorlog naar de 21e eeuw*, KIT Amsterdam 2002, p. 162: 'Vaak wordt de staat in Afrika in verhouding tot de maatschappij als 'zwak' bestempeld. Dit kan het beste vertaald worden met 'ineffectief'; zwak betekent zeker niet soft. Hoe weinig de staat ook kon uitrichten, zijn gedragingen waren bepaald niet zachtvaardig, maar bleven zoals voorheen autoritair.'

16 William Reno, *Warlord Politics and African States*, Lynne Rienner, Boulder/London, 1998, p. 3.

17 Zo ook R.I. Rotberg, 'Failed States in a World of Terror', in *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, July/August 2002, Council on Foreign Affairs, New York, 2002, p. 133 en R.I. Rotberg, 'The New Nature of Nation-State Failure', in *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 3, Summer 2002, p. 90; I. William Zartman (ed.), *Collapsed States. The disintegration and restoration of legitimate authority*, Boulder/Londen, Lynne Rienner, 1995.

Voor een goed begrip is het nuttig de 'falende staat' af te zetten tegen wat het niet is. Sommige staten kan men ethisch slecht noemen.¹⁸ Zij worden gemeten aan de intentie en de kwaliteit van de overheidsprestatie. Een totalitair regime terroriseert en onderdrukt de bevolking om de controle te handhaven. De term 'schurkenstaten' verwijst naar twee verschijningsvormen. In 'criminal/predatory states' worden de staatsorganen door de (kleine) heersende groepering gebruikt voor zelfverrijking ten koste van de gewone bevolking.¹⁹ Dit hoeft niet een 'falende staat' te zijn, maar een dergelijke houding kan wel het falen van een staat in de hand werken. In 'rogue states' kiezen de machthebbers bewust voor een beleid dat (daarnaast) de rechten van andere staten en van onderdanen van derde landen schendt.²⁰ Ook 'rogue states' zullen in het algemeen geen 'falende staten' zijn. In de rechtsstaat is de staat gebonden aan de regels van het recht.²¹ Een staat die geen rechtsstaat is, behoeft nog geen 'falende staat' te zijn.

I.5 Kiezen van een omschrijving

Bij het kiezen van een omschrijving van 'falende staten' kan de omschrijving uit de adviesaanvraag als uitgangspunt worden genomen. Hierin komen elementen terug van de criteria van Montevideo. Echter, op drie punten verdient de gehanteerde omschrijving nuancering: de geografische reikwijdte van het gezag, het niet *willen* leveren van diensten en het scheppen van voorwaarden voor het verlenen van diensten door derden.

Het is duidelijk dat binnen een staat de situatie per regio kan verschillen. De omschrijving van 'failed states' lijkt niet noodzakelijkerwijs beperkt tot die gevallen waarin er in het geheel geen overheidsgezag bestaat. Het kan ook gaan om staten waar in delen of zelfs het gehele grondgebied nog wel overheidsgezag wordt uitgeoefend (en er derhalve ook staatsorganen zijn), maar waarbij het vermogen van de staat om bescherming en andere essentiële voorzieningen te bieden beneden een minimumvereiste raakt. In het eerste criterium uit de adviesaanvraag wordt derhalve de situatie van een geografisch beperkt gezag toegevoegd.

- 18 Vergelijk de definitie gegeven naar aanleiding van een 'failed states project' van de CIA. Deze begripsomschrijving omvat staten waar 'democracy is overthrown; a civil war occurs; a change of government with extensive violence occurs; genocide occurs'. Zie Gurr, T.R., *Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, U.S. Institute of Peace, Washington, 1993.
- 19 Van der Veen spreekt van 'sedentaire roofridders', als hij de rol beschrijft van bepaalde Afrikaanse presidenten. R. van der Veen, *Afrika, van de Koude Oorlog naar de 21e eeuw*, KIT Amsterdam 2002, p. 169 en 192. Richard Joseph spreekt van 'prebendalism', genoemd in Chr. Allen, 'Warfare, endemic violence & state collapse in Africa', *Review of African Political Economy* No. 81, p. 377. Allen zelf spreekt van 'spoils' (idem, p. 367 e.v.). 'Failed states prey on their own citizens', stelt R.I. Rotberg in 'The new nature of state failure', *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 3, Summer 2002.
- 20 In de National Security Strategy van de Verenigde Staten (september 2002, p. 14) worden aan 'rogue states' bepaalde eigenschappen toegeschreven, waarvan de belangrijkste zijn: '[They] brutalize their own people and squander their natural resources for the personal gain of the rulers; [and they] display no regard for international law, threaten neighbours, and callously violate international treaties to which they are party'. Daarmee worden beide in de tekst genoemde verschijningsvormen van schurkenstaten afgedekt.
- 21 Zie voor een recente beschouwing over de inhoud van dit begrip 'De toekomst van de nationale rechtsstaat', WRR-rapport nr. 63, 2002.

Bij nadere beschouwing blijken het element 'effectieve regering' (uit de formele benadering) en het element 'levering van essentiële diensten aan de burgers' (in de functionele benadering van de taken van de staat) niet zover uit elkaar te liggen. Het verschil lijkt hierin te liggen dat aan het niet-leveren van essentiële diensten ook een gebrek aan *wil* ten grondslag kan liggen. Als het louter wel of niet leveren van diensten op zichzelf een criterium wordt, dan wordt in principe het niet *willen* voldoen aan de taken van de staat (zoals in de omschrijving in de adviesaanvraag) ook onder het begrip 'falende staat' gebracht. In die situatie is er wel *gezag* van de regering (en zou deze niet 'falen' onder de Montevideo-criteria). Het niet willen voldoen aan de taken van de staat is een wezenlijk andere problematiek, die een eigen specifieke aanpak vereist. In het huidige kader is het beter om van het begin af aan te kijken naar gevallen van staten die hun gezag niet *kunnen* laten gelden - niet naar staten die laakbare keuzes maken, maar wel het gekozen beleid ten uitvoer kunnen brengen.²² Het element van 'niet-willen', uit de omschrijving van de regering, wordt derhalve niet overgenomen.²³ Hierbij moet wel worden bedacht dat na een langere periode 'niet-willen' vaak vanzelf een situatie van 'niet-kunnen' ontstaat.

In het derde criterium uit de adviesaanvraag wordt alleen gesproken over het leveren van diensten door de staat zelf. Er dient expliciet ruimte te worden gemaakt voor het scheppen van voorwaarden voor het leveren van diensten door derden.

Voortbouwend op de adviesaanvraag, en in het bewustzijn dat geen twee situaties hetzelfde zijn, hanteert dit advies derhalve de volgende omschrijving van het begrip falende staat:

Het gaat om een staat die:

niet bij machte is (grote delen van) zijn grondgebied te beheersen, noch de veiligheid van zijn burgers te garanderen, aangezien hij zijn monopolie op geweld verloren heeft; niet langer in staat is de interne rechtsorde te handhaven; zijn bevolking geen openbare diensten meer kan leveren noch de voorwaarden daartoe kan scheppen.

De drie elementen zijn niet zozeer cumulatief te constateren hoedanigheden als wel verschillende aspecten van hetzelfde probleem. Het feitelijke verlies van het geweldsmonopolie is het meest fundamentele kenmerk van de falende staat. De beide andere elementen zijn neveneffecten.²⁴

22 Ook Ayoob zet zich af tegen de mening dat onmacht en onwil beide staatsfalen tot gevolg hebben; hij hanteert de 'zuivere' omschrijving. M. Ayoob, 'State-Making, State-Breaking and State Failure: Explaining the Roots of 'Third World' Insecurity', in L. van de Goor, K. Rupesinghe en P. Sciarone, *Between Development and Destruction – An Enquiry into Causes of Conflict in Post-Colonial States*, Den Haag, 1996, pp. 80-81.

23 De omschrijving die de Britse minister van Buitenlandse Zaken J. Straw gaf in zijn in de adviesaanvraag genoemde rede is juist op dit punt anders dan de variant die uiteindelijk is geformuleerd door de bewindslieden. Hij beperkt zich tot staten die geen openbare diensten kunnen leveren. Het advies sluit aan bij de versie van minister Straw.

24 Het begrip 'failed states' komt al voor in AIV-advies nr. 2, *Conventionele wapenbeheersing: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden*, Den Haag, april 1998, p. 14, waar wordt gesproken van 'staten gekenmerkt door gewelddadige desintegratie'.

II Volkenrechtelijke aspecten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de drie volkenrechtelijke aspecten die ter tafel worden gebracht onder punt 4 van de adviesaanvraag, te weten: de vertegenwoordiging, de staatsaansprakelijkheid en de niet-statelijke actoren als mogelijke schenders van de rechten van de mens.

II.1 Toepassing van het volkenrecht bij onduidelijkheid over wie de staat rechtens vertegenwoordigt

Het laatste deel van de vraagstelling onder punt 4 van de adviesaanvraag luidt: ‘... hoe dient het volkenrecht te worden toegepast in situaties waarin niet langer duidelijk is wie ten rechte de staat vertegenwoordigt?’ Dit betreft in feite twee afzonderlijke vragen, de toepassing van het volkenrecht en de vertegenwoordiging van de staat, maar de nadruk lijkt te liggen op het laatste onderdeel.

Het algemene uitgangspunt is dat zolang er in een falende staat nog steeds sprake is van een regering c.q. enige vorm van centraal overheidsgezag, deze de vertegenwoordiging van de staat blijft. In de praktijk worden zaken gedaan met de zittende regering. Eventueel kan dit worden gedaan in combinatie met de *de facto* autoriteiten in gebieden waar de centrale regering geen zeggenschap meer heeft.²⁵ Of er zaken worden gedaan met andere partijen dan de centrale regering, dient iedere betrokken staat in beginsel zelf uit te maken. Daarbij dient niet uit het oog te worden verloren dat men later eventueel aansprakelijk kan worden gesteld voor deze handelingen.

Vertegenwoordiging van de staat in bilaterale relaties

Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de politieke/diplomatieke vertegenwoordiging; de vertegenwoordiging van de staat in een juridische procedure voor een buitenlandse rechter; de vertegenwoordiging van de staat voor een internationaal rechtscollege; het aangaan van bilaterale verdragsverplichtingen; en de rechtseffecten van (rechts)handelingen in de uitoefening van het publieke gezag.

Het volkenrecht stelt geen grenzen aan staten om politieke/diplomatieke betrekkingen te onderhouden met partijen in een falende staat. Dit kunnen de ‘oude’ machthebbers (de ‘legitieme’ regering) zijn en/of de nieuwe machthebbers die delen van het grondgebied onder controle hebben, dan wel proberen te krijgen. In sommige landen speelt de erkenning van regeringen hierbij een rol. Nederland erkent sedert geruime tijd geen regeringen meer, doch gaat alleen over tot erkenning van staten. Dit schept een zekere flexibiliteit; een dialoog kan zo nodig worden aangegaan met één of meerdere partijen naar keuze. Op pragmatische wijze kan worden omgegaan met de verschillende politieke facties die rechtsmacht uitoefenen over delen van het grondgebied.²⁶ Leidinggevende personen, vaak krijgsheren, kunnen in feitelijke machtscentra worden benaderd met voorstellen voor overleg.

²⁵ Denk hierbij aan verzoeken tot het verlenen van toestemming in het kader van humanitaire hulpverlening en het aanvragen van diplomatieke klaringen voor militaire vluchten.

²⁶ Zoals bij de totstandkoming van een regeling met Somaliland inzake terugkeer van asielzoekers.

Wel zijn er volkenrechtelijke grenzen aan het leveren van concrete steun aan partijen in een falende staat. Staten mogen niet bijdragen aan het ondermijnen van de legitieme regering via steun aan opstandige partijen, dan wel de legitieme regering (of andere partijen) ondersteunen bij het uitvoeren van activiteiten die in strijd zijn met volkenrechtelijke verplichtingen. In het eerste geval kan de legitieme regering deze interveniërende staat aansprakelijk stellen, terwijl in het tweede geval de ondersteunende staat zelf (mede-)aansprakelijk kan worden gehouden voor de schending.²⁷

De vraag wie de falende staat rechtens vertegenwoordigt wordt vooral relevant wanneer één van de partijen in de falende staat bepaalde rechten van de staat opeist, bijvoorbeeld financiële tegoeden van de staat in het buitenland, zeggenschap eist over bezittingen in het buitenland (denk aan ambassadegebouwen), staatsimmuniteit claimt of van de staatsimmuniteit afgeleide immunititeiten (bijvoorbeeld immunititeit van het staatshoofd, de minister-president of de minister van Buitenlandse Zaken). In deze gevallen zal meestal de nationale rechter van de staat waar de claim wordt uitgebracht hierover moeten oordelen. In Nederland heeft de rechter een grote mate van zelfstandigheid hierbij; in andere landen is het antwoord op deze vraag soms afhankelijk van de erkenning van de eisende partij als rechtmatige vertegenwoordiger van de regering.

Wanneer een conflict uitmondt in een internationaal geschil en de eisende partij zich als vertegenwoordiger van de falende staat tot een internationale rechter of arbitrage-tribunaal wendt, is het aan dat forum te bepalen of deze partij de rechtmatige vertegenwoordiger is.

Als één van de partijen in een falende staat (die uiteraard door de andere zijde als rechtmatige vertegenwoordiger is erkend) bilaterale verdragsverplichtingen is aangegaan, zal het voor de geldigheid van het verdrag van belang zijn om vast te stellen of op het moment van het aangaan van de verplichtingen de betrokken partij in redelijkheid als vertegenwoordiger van de staat kon worden gezien. Dit zal pas aan de orde komen als de geldigheid van het verdrag betwist wordt door de nieuwe legitieme regering na (gedeeltelijk) herstel van het centrale overheidsgezag.

Ook kan de problematiek rondom de rechtmatige vertegenwoordiging van een falende staat van invloed zijn op de vraag welke rechtseffecten er in het buitenland gegeven moeten worden aan de (rechts)handelingen in de uitoefening van het publieke gezag van de partij die claimt het overheidsgezag uit te oefenen. Dit geldt onder meer voor het effect van uitspraken van rechters (voorzover deze nog functioneren) in de falende staat of de verstrekking van officiële documenten. Hier geldt eveneens dat vooral de nationale rechter van de staat waar een dergelijke vraag aan de orde komt, zal moeten beslissen of deze partij de staat vertegenwoordigt.²⁸

Vertegenwoordiging van de staat in multilaterale relaties

In een situatie van een falende staat blijft het rechtssubject 'staat' bestaan. Het leerstuk van erkenning van regeringen kan ook bij de vertegenwoordiging in multilaterale relaties van belang zijn. Bij concurrerende regeringen speelt de acceptatie van geloofsbrieven bij vertegenwoordiging in diplomatieke conferenties, conferenties van partijen

²⁷ Zie ook paragraaf 2 inzake aansprakelijkheid van derden die in een falende staat ingrijpen.

²⁸ Zo stelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in 1995 dat er in Somalië geen sprake meer was van een overheid. Uitspraak RV 1995, nr. 4, 6 november 1995.

en in (organen van) internationale organisaties een belangrijke rol. Indien een partij als vertegenwoordiger is geaccepteerd, zal deze de staat kunnen binden. Het is meermalen voorgekomen dat twee regeringen claimden de enige legitieme vertegenwoordiging van een VN-lidstaat te zijn.²⁹ Voorbeelden zijn China (1949-1971), Congo (1960), Jemen (1962), Cambodja (1972-1983 en 1997), Afghanistan (1997-2001) en de Dominicaanse Republiek (1965).³⁰ Indien een geloofsbrievencomité geen van beide geloofsbrieven accepteert, kan daardoor geen enkele delegatie van het desbetreffende land participeren in de vergadering. Het is algemeen erkend dat de Algemene Vergadering van de VN het geëigende orgaan is om inzake delicate geloofsbrieven te beslissen. Soms worden ook de gespecialiseerde organisaties, zoals het IMF of de WHO, voor dit vraagstuk gesteld.

Een specifieke vraag is wie een staat kan vertegenwoordigen bij het aangaan van internationale verplichtingen die de staat als geheel zullen binden in de vorm van een multilateraal verdrag met andere staten of een verdrag met een internationale organisatie. Indien in een diplomatieke conferentie via het mechanisme van acceptatie van geloofsbrieven de partij die de falende staat zegt te vertegenwoordigen als vertegenwoordiger is geaccepteerd, zal deze de staat kunnen binden. Uiteraard zullen de in die staat geldende regels voor goedkeuring van verdragen moeten worden gevolgd alvorens tot ratificatie kan worden overgegaan, hetgeen problematisch zal zijn.³¹

II.2 Staatsaansprakelijkheid

Algemeen

Staatsaansprakelijkheid is in de context van falende staten van beperkt belang, zoals zal blijken uit de rest van dit advies. De klemtoon zal dienen te liggen op voorkoming, herstel en verzoening.

Het internationale staatsaansprakelijkheidsrecht is grotendeels gecodificeerd in de *Articles on responsibility of States for internationally wrongful acts* van de International Law Commission ('ILC Articles').³² De ILC Articles zijn niet geschreven voor falende staten en er is aldus geen rekening gehouden met de speciale problematiek en de situatie waarin deze staten zich bevinden.

29 H.G. Schermers en N.M. Blokker, *International Institutional Law*, Leiden, Martinus Nijhoff, 4e druk, 2003, pp. 199-205.

30 Congo: zie YUN, 1960, (pp. 66-71). Jemen: zie YUN, 1962, pp. 148-149, Cambodja: zie YUN, 1972, pp. 225-226. Afghanistan; zie UN Docs. A/52/719, A/53/556 en A/55/537; in 1997 werd besloten 'to defer a decision on the credentials of representatives of Afghanistan on the understanding that the current representatives of Afghanistan accredited to the United Nations would continue to participate in the work of the General Assembly pursuant to the applicable rules of the Assembly' (A/52/719, 3). Dit besluit was ook de navolgende jaren van toepassing tot aan de komst van de Karzai regering in 2001.

31 In de context van verdragsregimes zijn in het verleden voorzieningen getroffen om toetreding tot c.q. toepassing van relevante verdragen te vergemakkelijken. Een voorbeeld betreft de Lomé/Cotonou verdragspraktijk tussen de Europese Unie en de ACS-landen. In Lomé IV-bis (1995) werd een speciaal artikel opgenomen (artikel 364(a)) dat een eventuele latere toetreding van de falende staat Somalië moest faciliteren. Het land was vanwege de binnenlandse situatie niet in staat Lomé IV-bis te ondertekenen.

32 De tekst is voorbereid door de ILC en later voorgelegd aan de AVVN, die deze voor kennisgeving aannam en als bijlage hechtte aan de tekst van een resolutie: A/RES/56/83, 12 december 2001.

In de rechtspraak blijkt het internationale recht inzake staatsaansprakelijkheid met betrekking tot falende staten een zeer beperkte rol te spelen. Dit recht ziet in hoofdzaak toe op gevallen van bilaterale aansprakelijkstelling tussen twee of meer staten. Er zijn geen gedocumenteerde voorbeelden van gevallen waarbij één of meer staten een falende staat volkenrechtelijk aansprakelijk hebben gesteld voor schending van het volkenrecht.

De ILC Articles hebben geen betrekking op het optreden van internationale organisaties jegens (falende) staten. Wel kan een aantal onderdelen van het aansprakelijkheidsrecht mede van invloed zijn op de praktijk van internationale organisaties en kan omgekeerd de praktijk van internationale organisaties van belang zijn voor de interpretatie van het aansprakelijkheidsrecht. Evenmin heeft de ILC bepalingen opgenomen inzake strafrechtelijke aansprakelijkheid van staten.³³ Deze vorm van staatsaansprakelijkheid is in het volkenrecht nauwelijks ontwikkeld, maar zou in bijzondere omstandigheden voor falende staten van enig belang kunnen zijn vanwege de punitieve elementen in een op te leggen sanctie en de eventuele preventieve werking die hiervan kan uitgaan. In dit advies zal hierop verder niet worden ingegaan, daar in de praktijk het begaan van een in beginsel als internationaal misdrijf van een staat te classificeren vergrijp een schending van een 'gewone' volkenrechtelijke verplichting inhoudt en als zodanig tegemoet kan worden getreden.

Het beginsel van staatsaansprakelijkheid van falende staten

Hoewel staatsaansprakelijkheid van falende staten in de praktijk van weinig belang lijkt, dient voorop te worden gesteld dat zolang een falende staat functionerende organen heeft, ook al hebben deze slechts controle over een deel van het grondgebied, de situatie van het falen op zichzelf niet in de weg staat aan aansprakelijkstelling voor schendingen van het volkenrecht.

Een staat is aansprakelijk indien aan twee voorwaarden is voldaan. Ten eerste dient er sprake te zijn van een schending van een volkenrechtelijke verplichting.³⁴ In hoofdstuk I is gesteld dat een falende staat in beginsel zijn rechtspersoonlijkheid behoudt. De internationaal beschermde rechten en de internationale verplichtingen van een dergelijke staat blijven dus in stand.

Ten tweede dient de schending te kunnen worden toegerekend aan de staat. Zolang de persoon of entiteit die de schending van de verplichting veroorzaakt een orgaan van de falende staat is, kan diens handelen in beginsel worden toegerekend aan de falende staat.³⁵

Desondanks biedt het internationale recht inzake staatsaansprakelijkheid enkele gronden die in concrete gevallen met zich mee kunnen brengen dat een falende staat niet aansprakelijk kan worden gesteld. Dit zijn de gronden die betrekking hebben op het vaststellen van een schending van een verplichting of op de toerekening en de uitsluitingsgronden.

33 Tijdens de onderhandelingen over de ILC Articles is een ontwerpartikel inzake internationale misdrijven van staten gesneuveld. Zie: J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, Cambridge, CUP, 2002, pp. 16-20.

34 Artikelen 2(b) en 12 van de ILC Articles.

35 De term 'handelen' omvat in dit hoofdstuk ook 'nalaten'.

Schending van een verplichting

Ten eerste kunnen de omstandigheden waarin een falende staat verkeert met zich meebrengen dat verplichtingen van de staat niet (meer) op het volledige grondgebied van de staat van toepassing zijn. Zo kan de vraag worden gesteld of, ingeval van een falende staat, op het deel van het grondgebied waarover de staat geen controle uitoefent, wel sprake is van 'rechtsmacht' in termen van de verdragen inzake de rechten van de mens. Indien dat niet zo is, zal de staat niet gehouden zijn op dat gebied toepassing van deze verdragen te verzekeren en kan deze derhalve ook niet aansprakelijk worden gesteld voor schending van deze verdragen.

Ten tweede kan de omstandigheid van het falen de mogelijkheden van deze staat om een verplichting na te leven (bijvoorbeeld het bieden van bescherming aan burgers) beperken. Het staatsaansprakelijkheidsrecht bevat hieromtrent geen bepalingen. Indien evenwel de primaire norm zelf differentieert in aard of omvang van de verplichting of het recht, of een rechtstreeks verband legt met de implementatiecapaciteit van een staat, zou het zo kunnen zijn dat de situatie van falen met zich meebrengt dat de staat niet bij machte is bepaalde verplichtingen na te leven. Hierbij valt met name te denken aan *due diligence* verplichtingen en programmatische verplichtingen.³⁶

Ten derde rijst de vraag of de omstandigheid van een falende staat een opschortende werking van verdragsverplichtingen met zich mee kan brengen. Het Weense Verdragenverdrag voorziet niet direct in een opschorting van verdragsverplichtingen in dergelijke noodtoestanden. In zeer uitzonderlijke omstandigheden kan wel een beroep worden gedaan op artikel 62 voorziet in een opschorting van verdragsverplichtingen ingeval van een fundamentele wijziging van omstandigheden die de uitvoering van het verdrag beïnvloedt (*rebus sic stantibus*). In theorie zou een situatie waarin een staat controle over (een deel van) het grondgebied heeft verloren een fundamentele wijziging van omstandigheden kunnen behelzen. Rechtspraak is echter niet voorhanden, aangezien deze bepaling nooit is toegepast door een internationaal tribunaal.³⁷

Toerekening

Ten aanzien van de vraag of in geval van een falende staat sprake kan zijn van toerekening in de zin van artikel 29(a) en artikelen 4-11 van de ILC Articles, zal veel afhangen van de aard van het overheidsgezag dat door of in de falende staat wordt uitgeoefend. Er zijn drie situaties te onderscheiden. In de *eerste situatie* is het centrale overheidsgezag intact gebleven, maar is het vermogen van de staat om bepaalde verantwoordelijkheden uit te oefenen ernstig aangetast. Hier zal nog steeds sprake zijn van overheidsorganen wier handelen kan worden toegerekend aan de staat. In de *tweede situatie* functioneert het centrale overheidsgezag niet meer volledig, maar zijn er nog wel functionerende staatsorganen. Hierbij kan men denken aan lagere overheden, hooggeplaatste functionarissen of personen verantwoordelijk voor de externe betrekkingen van een staat. Ook het handelen van deze staatsorganen kan worden toegerekend aan de

36 Zie bijvoorbeeld artikel 4 van het VN-Verdrag voor de Rechten van het Kind: 'States Parties shall undertake such measures to the maximum extent of their available resources and where needed, within the framework of international cooperation.'

37 Zie A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, CUP, 2000, pp. 240-242.

staat.³⁸ In de *derde, meest extreme situatie* is er niet langer sprake van overheidsgezag noch van functionerende staatsorganen. Deze situatie heeft zich tot nu toe nog niet voorgedaan, zelfs niet in het geval van Somalië. In dit geval zal het handelen van individuen, ook indien die voorheen wellicht functioneerden als staatsorganen, mogelijk niet toerekenbaar zijn aan de staat in de zin van artikelen 4, 5 of 8 van de ILC Articles.

Overigens kan staatsaansprakelijkheid op basis van artikel 4 van de ILC Articles worden verondersteld in het geval dat een gewapende oppositiegroep als algemene *de facto* regering functioneert, en aldus een opzichzelfstaand staatsorgaan vormt.³⁹

Indien er op een deel van het grondgebied dan wel op het gehele grondgebied geen sprake is van overheidsgezag noch van functionerende staatsorganen, kan handelen in die gebieden slechts in twee situaties leiden tot aansprakelijkheid van de staat. *Ten eerste* voorziet artikel 9 van de ILC Articles in de mogelijkheid dat, in de afwezigheid van officiële autoriteiten, personen overheidsgezag uitoefenen en dat de handelingen van die personen dan worden toegerekend aan de staat. Deze toerekening is afhankelijk van de mate van overheidsgezag die wordt uitgeoefend. In de praktijk zijn geen gevallen van falende staten bekend waarin deze mogelijkheid is toegepast. *Ten tweede* kunnen op grond van artikel 10 van de ILC Articles handelingen van een opstandige beweging worden toegerekend aan de staat, indien deze beweging de nieuwe regering van die staat wordt of een nieuwe staat vestigt. Het belang van deze bepaling lijkt vooral dat ook in situaties waarin er sprake is van een burgeroorlog en er in het geheel geen sprake is van een effectief overheidsgezag, beginselen van staatsaansprakelijkheid van toepassing blijven en althans ten dele kunnen worden toegepast zodra één van de betrokken bewegingen het centrale en effectieve overheidsgezag herstelt.

Uitsluitingsgronden

Indien, ondanks de omstandigheden waarin een falende staat verkeert, aan de voorwaarden van schending en toerekening is voldaan, is de vraag of de staat omstandigheden kan invoeren die onrechtmatigheid uitsluiten. Hierbij lijkt *force majeure* de enige uitsluitingsgrond.⁴⁰ Van geval tot geval zal moeten worden bezien in hoeverre aan de relevante voorwaarden is voldaan.

In ieder geval zal de mogelijkheid zich te beroepen op omstandigheden die onrechtmatigheid uitsluiten niet zonder meer bepalend zijn voor een eventuele verplichting tot het betalen van schadevergoeding voor veroorzaakte schade.⁴¹

38 Zie J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, Cambridge, CUP, 2002, p. 95 met betrekking tot artikel 4 ILC Articles: 'Thus the reference to a State organ in article 4 is intended in the most general sense. It is not limited to the organs of the central government, to officials at a high level or to persons with responsibility for the external relations of the State. It extends to organs of government of whatever kind of classification, exercising whatever functions, and at whatever level in the hierarchy, including those at provincial or even local level.'

39 Artikel 4: *Conduct of organs of a State*. Zie ook J. Crawford, idem, p. 115.

40 'The occurrence of an irresistible force or of an unforeseen event, beyond the control of the State, making it materially impossible in the circumstances to perform the obligation.' Artikel 23.1 ILC Articles.

41 Artikel 27(b) ILC Articles.

Toepassing van staatsaansprakelijkheid in de praktijk

De mogelijkheid en wijze van het invoeren van aansprakelijkheid zullen in belangrijke mate afhangen van de omstandigheden waarin de falende staat verkeert. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds situaties waarbij aansprakelijkheid wordt gesteld en toegepast in de periode waarin de staat als falende staat kan worden aangemerkt, en anderzijds situaties waarin aansprakelijkheid wordt gesteld voor handelingen gedurende de periode voorafgaand aan het herstel van centraal en effectief gezag.

Indien aansprakelijkheid wordt gesteld en toegepast in de periode waarin de staat als falende staat kan worden aangemerkt, zullen zich ingeval van een functionerend, maar in effectiviteit beperkt, centraal gezag geen bijzondere problemen voordoen en kan de regering aansprakelijk worden gesteld. Ingeval van het ontbreken van een centraal gezag is toepassing echter problematisch, zo de staat in kwestie al aansprakelijk gesteld zou kunnen worden. Zo is de vraag, bijvoorbeeld, tot wie een kennisgeving van aansprakelijkstelling zich moet richten.⁴² In deze situatie lijkt aansprakelijkstelling juridisch noch praktisch mogelijk.

Indien aansprakelijkheid wordt gesteld en toegepast in de periode waarin zich een normale situatie heeft hersteld voor handelingen gedurende de voorafgaande periode, doen zich wat betreft het invoeren en toepassen van aansprakelijkheid geen bijzondere problemen voor.

Rechtsherstel

De omstandigheden waarin een falende staat verkeert, kunnen de mogelijkheden tot het bieden van rechtsherstel beperken. Dat kan, afhankelijk van de omstandigheden en de in het geding zijnde verplichting, in het bijzonder gelden voor beëindiging van de schending, restitutie en schadevergoeding.

Aansprakelijkheid van derden die in een falende staat ingrijpen

Zijn staten of internationale organisaties die in een falende staat unilateraal ingrijpen of bepaalde taken van de staat (met of zonder toestemming) tijdelijk overnemen aansprakelijk voor volkenrechtelijke schendingen in de falende staat?⁴³

Wat aansprakelijkheid van de VN betreft in het kader van peacekeeping en peace enforcement is reeds een advies door de CAVV opgesteld.⁴⁴ Indien de organisatie commando en controle uitoefent, vloeit hieruit in beginsel ook aansprakelijkheid voort. Dit kan parallel ook gelden voor staten. De vragen die dan aan de orde komen zijn: In hoeverre zijn (mensenrechten)verdragen van toepassing buiten het grondgebied van de partijen bij het verdrag? Kan er nog een beroep worden gedaan op *force majeure*? In hoeverre is er nog sprake van staatsaansprakelijkheid van de falende staat? Wat *force majeure* betreft, sluit artikel 23 van de ILC Articles een beroep hierop uit indien het handelen van een staat zelf de oorzaak is van een situatie van *force majeure* of indien een staat het risico heeft genomen dat een dergelijke situatie ontstaat. Dit kan een element zijn

42 *Ibid.* artikel 43.

43 Zie hoofdstukken V en VI voor voorbeelden van een dergelijk ingrijpen.

44 CAVV-advies nr. 13 'Aansprakelijkheid voor onrechtmatige daden tijdens VN-vredesoperaties', 14 februari 2002.

dat ingrijpende landen serieus dienen te overwegen alvorens actie te ondernemen in een falende staat.

Betrokkenheid van een derde staat bij het doen ontstaan of het stimuleren van het proces van falen kan ook aansprakelijkheid met zich meebrengen. Wanneer bovendien in de falende staat ernstige schendingen van fundamentele normen van internationaal recht plaatsvinden ('*a serious breach by a State of an obligation arising under a peremptory norm of general international law*'), suggereren artikelen 40 en 41 van de ILC Articles dat staten verplicht zijn mee te werken aan de beëindiging hiervan en verbieden zij het erkennen van en het bieden van hulp bij het instandhouden van een onrechtmatige situatie die het gevolg is van de schending.⁴⁵

II.3 Kunnen niet-statelijke actoren mensenrechten schenden en/of internationale misdrijven plegen?

Tegen wie kan handhavend worden opgetreden door een orgaan van een internationale organisatie wanneer in een falende staat schendingen van regels plaatsvinden? De praktijk geeft aan dat bij schending van belangrijke regels, zoals regels die betrekking hebben op mensenrechten en bedreiging van de internationale vrede en veiligheid, alle partijen worden aangesproken door de politieke organen van de VN. Omdat deze praktijk echter berust op het reageren op feitelijke situaties en niet zozeer gericht is op het articuleren van een juridische status, mag er geen grote precedentwaarde aan worden toegekend.

Individuen

Individuen – daaronder begrepen 'warlords' en leden van gewapende oppositiegroepen – hebben plichten op het terrein van het internationaal humanitair recht en het internationaal strafrecht. Deze plichten berusten op verdragen en op internationaal gewoonterecht. Individuen die in strijd handelen met deze plichten, maken zich schuldig aan internationale misdrijven. De voornaamste codificatie van deze misdrijven (genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven) is te vinden in de artikelen 6-8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof. Materieel gaat het hier om gedragingen die, als zij door staten waren gepleegd, zouden neerkomen op ernstige schendingen van de rechten van de mens.

Individuen kunnen onder bepaalde voorwaarden door internationale tribunalen en het Internationaal Strafhof worden berecht. Op basis van artikel 28 van het Statuut van het Internationaal Strafhof kunnen leiders van gewapende oppositiegroepen, naast de individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid voor hun eigen daden, in beginsel ook internationaal strafrechtelijk verantwoordelijk worden gehouden voor handelingen van hun ondergeschikten.

Voor het Internationaal Strafhof kan er alleen een taak zijn in die gevallen dat nationale staten onwillig of niet in staat zijn om zelf tot onderzoek en berechting van in hun land begane misdrijven over te gaan. Berechting, ook van deze internationale misdrijven, blijft in het huidige systeem primair een taak van de nationale staten.

45 Zie ook J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, Cambridge, CUP, 2002, pp. 242-253.

Gewapende oppositiegroepen

Onder een gewapende oppositiegroep wordt niet verstaan een algemene *de facto* regering; deze is een opzichzelfstaand orgaan van een staat dat een voorheen bestaand staatsapparaat vervangt. Zoals gesteld in paragraaf 2, worden handelingen van een dergelijke regering gezien als handelingen van de staat. Verplichtingen voortvloeiend uit mensenrechtenverdragen zijn aldus van toepassing op dergelijke *de facto* regeringen.

Gewapende oppositiegroeperingen zijn groeperingen die militaire actie voeren tegen de zittende regering teneinde de macht te veroveren of een afscheiding te bewerkstelligen. Deze groepen hebben duidelijke verplichtingen op grond van het internationaal humanitair recht, met name op basis van gemeenschappelijk artikel 3 van de Conventies van Genève en Protocol II bij deze Conventies inzake gewapende conflicten die niet internationaal van aard zijn.⁴⁶ Er moet wel sprake zijn van enige organisatie en participatie in militaire operaties. Gewapende oppositiegroepen kunnen geen partij worden bij de Geneefse Conventies. Er zijn voldoende aanwijzingen dat internationale organen het gemeenschappelijk artikel 3 en daarmee overlappende artikelen van Protocol II als gewoonterecht van toepassing achten op gewapende oppositiegroepen.⁴⁷

Een duidelijk onderscheid dient te worden gemaakt tussen gewapende oppositiegroepen en hun individuele leden. Dit zijn verschillende subjecten in het volkenrecht. In de praktijk blijkt dat internationale tribunalen een sterke voorkeur hebben voor vervolging van individuele leden en/of de leiders van gewapende oppositiegroepen in plaats van de groep als collectieve entiteit. Een van de redenen hiervoor is de geringere grijpbaarheid van gewapende oppositiegroepen en de daarmee gepaard gaande problemen om effectief internationale regels toe te passen.

Gewapende oppositiegroepen hebben in beginsel, formeel juridisch gezien, geen verplichtingen op het terrein van mensenrechtenverdragen. Mensenrechtenverdragen binden immers alleen staten. Wel kunnen gewapende oppositiegroepen zich vrijwillig aan mensenrechtenverdragen of mensenrechtennormen committeren.⁴⁸ Dit doet echter geen afbreuk aan de verdragsverplichtingen van de staat. Over de vraag of gewapende oppositiegroepen gebonden zijn aan mensenrechtennormen bestaat binnen internationale organisaties een weinig consistente praktijk. Het Inter-Amerikaanse Hof voor de Rechten van de Mens en de rapporteurs van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens hebben formeel het standpunt ingenomen dat het toepassen van mensenrechtennormen op het handelen van gewapende oppositiegroepen niet wenselijk is. Daarentegen

46 Artikel 3 stelt: 'In the case of armed conflict not of an international character occurring in the territory of one of the High Contracting Parties, each Party to the conflict shall be bound to apply as a minimum the following provisions.' Het betreft hier verplichtingen inzake de humane behandeling van gevangenen en de bescherming van burgers ten tijde van gewapend conflict.

47 L. Zegveld, *The Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*, Cambridge University Press, 2003, pp. 19-26. Zie ook de 'Decision on challenge to jurisdiction: Lomé Accord Amnesty' van het Sierra Leone Tribunaal, Case No. SCSL-2004-15-AR72(E) en Case No. SCSL-2004-16-AR72(E) van 13 maart 2004, paragraaf 47.

48 De regering van El Salvador en de Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FLMN) sloten op 26 juli 1990 een Agreement on Human Rights waarbij de FLMN zich ook jegens de VN committeerde bepaalde mensenrechtennormen te respecteren. Deze normen waren gebaseerd op verdragen waar El Salvador partij bij was.

hebben de Commissie voor de Rechten van de Mens en de Veiligheidsraad herhaaldelijk resoluties aangenomen waarin er expliciet van wordt uitgegaan dat de fundamentele normen van mensenrechten wel degelijk op gewapende oppositiegroepen van toepassing zijn.⁴⁹ In de doctrine wordt deze laatste tendens ondersteund door de Turku Declaration on Minimum Humanitarian Standards die van toepassing is op 'all persons, groups and authorities'.⁵⁰ Een dergelijke rechtsontwikkeling past in de visie van de opstellers van de Turku Declaration dat er sprake is van een lacune in de rechtsbescherming. Deze benadering wordt niet door de AIV/CAVV gesteund. De AIV en de CAVV zijn van mening dat gemeenschappelijk artikel 3 van de Conventies van Genève en Protocol II bij deze Conventies materieelrechtelijk voldoende zijn, hoewel niet alle situaties in falende staten hierdoor gedekt worden. Situaties die hierdoor niet worden gedekt kunnen worden ondervangen door het strafrechtelijk aansprakelijk stellen van individuen.

Multinationale ondernemingen

Multinationale ondernemingen kunnen een steun zijn voor de staat, maar ook bij het proces van falen betrokken zijn of raken. Door het betalen van royalty's kunnen zij ook bijdragen aan het instandhouden van corrupte regimes en gewapende oppositiegroepen. Multinationale ondernemingen hebben vooralsnog geen expliciete verplichtingen voortvloeiend uit het internationaal humanitair recht of het internationaal strafrecht.⁵¹

Zoals eerder gesteld, werken traditioneel gezien mensenrechten alleen tussen de staat en het individu; dat wil zeggen in een verticale verhouding. In toenemende mate wordt echter geaccepteerd dat mensenrechten ook werking kunnen hebben in een horizontale verhouding, bijvoorbeeld tussen bedrijven en individuen. Aldus kunnen multinationale ondernemingen voor uiteenlopende nationale rechters worden gedaagd voor onrechtmatig handelen, waarbij een schending van de rechten van de mens wordt gesteld als element van onrechtmatigheid. Dit betekent niet dat alle mensenrechtenbepalingen 'zo maar' van toepassing (kunnen) zijn op multinationale ondernemingen; dit vereist een analyse van elke afzonderlijke inhoudelijke verdragsbepaling. Wel kan erop gewezen worden dat veel mensenrechten het karakter hebben van een dwingende norm (*ius cogens*), waarvan geen afwijking is toegestaan, ook niet door andere entiteiten dan de staat. Denk hierbij aan vakkondsvrijheid of het martelverbod.⁵²

Een andere kwestie betreft de mogelijkheid om multinationale ondernemingen direct aan te spreken op verplichtingen ten overstaan van internationale toezichthoudende

49 Zie bijvoorbeeld VR-Resolutie 1193 (1998), paragraaf 14, inzake de situatie in Afghanistan; resoluties 1998/70, paragrafen 2 en 5, en 1997/47, paragraaf 3, van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens.

50 Aanvaard door een groep deskundigen in Turku (Finland) in 1990. Zie 89 *AJIL* (1995), pp. 218-223.

51 Een poging om het Internationaal Strafhof de bevoegdheid te geven om naast burgers ook rechtspersonen te berechten faalde in 1998 tijdens de eindonderhandelingen over het Statuut van Rome. Het verzet tegen opname van een dergelijke bepaling was evenwel niet principieel maar vooral praktisch van aard. Zie A. Clapham, 'The Question of Jurisdiction under International Criminal Law over Legal Persons', in M. Kamminga en S. Zia-Zarifi (eds.), *Liability of Multinational Corporations under International Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 2000, p. 191.

52 W. van Genugten en N. Jägers, 'Juridische gebondenheid van ondernemingen aan de rechten van de mens', in C. Flinterman en W. van Genugten (red.), *Niet-staatelijke actoren en de rechten van de mens; gevestigde waarden, nieuwe wegen*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2003, pp. 41-42.

organen. Dit vormt een probleem.⁵³ Er bestaan internationaal diverse juridisch niet-bindende codes die beogen het gedrag van multinationale ondernemingen te reguleren met het oog op negatieve sociale en/of mensenrechtelijke gevolgen van hun activiteiten.⁵⁴ Hieraan zijn lichte toezichthoudende procedures gekoppeld, die van beperkte waarde zijn.⁵⁵ Een recenter initiatief, dat inzet op de totstandkoming van internationale minimumnormen, is een ontwerp getiteld 'Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights' dat momenteel in behandeling is bij de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens.⁵⁶ Op dit terrein dient Nederland een actieve rol te spelen.

Criminele organisaties

Mensenrechtenverdragen, internationaal humanitair recht en internationaal strafrecht normeren in beginsel niet het gedrag van criminele organisaties. Het fenomeen van falende staten geeft soms aanleiding tot pogingen om het internationaal strafrecht en algemene mensenrechtennormen ook op deze actoren van toepassing te laten zijn. In het kader van de terrorismebestrijding is een tendens waarneembaar om internationaal strafrecht toe te passen op criminele organisaties. De lidstaten van de EU hebben zich er steeds tegen verzet dat in resoluties wordt gesproken over mensenrechtenschendingen door criminele organisaties.⁵⁷ De AIV en de CAVV delen deze mening en zijn van oordeel dat de strafrechtelijke aanpak van criminele organisaties in het kader van terrorismebestrijding versterkt kan worden.⁵⁸ Het is duidelijk dat acties van criminele organisaties een negatieve uitwerking kunnen hebben op de mogelijkheden om de rechten van de mens te realiseren. De ontwikkelingen in het internationale recht zijn evenwel nog niet van dien aard dat zij zelf kunnen worden aangesproken op mensenrechtenschendingen. Dit laat individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid onverlet.

53 Bij gebrek aan mogelijkheden om op internationaal terrein mensenrechtenverplichtingen van multinationale ondernemingen *direct* af te dwingen is een belangrijke rol weggelegd voor de nationale rechter. Een voorbeeld hiervan is de Amerikaanse Alien Tort Claims Act op basis waarvan ondernemingen civielrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld wegens schending van bepalingen uit internationale mensenrechtenstandaarden in het buitenland. In de Verenigde Staten is en wordt nog steeds een aantal civielrechtelijke proefprocessen op basis van deze Act gevoerd. In ten minste één zaak is door een federale rechter al vastgesteld dat een onderneming aansprakelijk kan zijn voor schending van het slavernijverbod (Doe v. Unocal, nos. 00-56603, 00-57197, 00-56628, 00-57195, 2002 WL 31063976 (9th Cir. Sept. 18, 2002)).

54 Denk met name aan de in 2000 herziene Richtlijnen voor Multinationals van de OESO uit 1976, en de Tripartiete Verklaring betreffende Multinationale Ondernemingen en Sociaal Beleid van de ILO uit 1977.

55 Zie ook W. van Genugten en N. Jägers, 'Juridische gebondenheid van ondernemingen aan de rechten van de mens', in C. Flinterman en W. van Genugten (red.), *Niet-statelijke actoren en de rechten van de mens; gevestigde waarden, nieuwe wegen*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2003, pp. 44-45.

56 Zie Resolutie 2003/16 van 13 augustus 2003 van de Subcommissie voor de Bevordering en Bescherming van de Rechten van de Mens.

57 UN doc. A/58/PV.77, p. 19.

58 Zie het VN-Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad, gesloten te Palermo op 12 december 2000, 40 *International Legal Materials* (2001) en op www.odccp.org/palermo.

II.4 Conclusies en aanbevelingen

Toepassing van het volkenrecht bij onduidelijkheid over wie rechtens de staat vertegenwoordigt. In de praktijk wordt lang vastgehouden aan de 'oude' regering als vertegenwoordiger van de staat. Dit is in overeenstemming met de volkenrechtelijke grondslagen van de internationale betrekkingen. Dit geeft echter de 'oude' regering – die veelal medeveroorzaker is van het falen van de staat – nog lange tijd een bijzondere positie. De multilaterale praktijk met betrekking tot de acceptatie van geloofsbrieven werkt niet altijd bevredigend en ook in de bilaterale praktijk kunnen er nogal wat verschillen optreden. Sommige staten beperken hun betrekkingen met falende staten tot het hoogstnodige en gaan geen nieuwe verplichtingen meer aan terwijl andere staten hun betrekkingen op de oude voet voortzetten.

Staatsaansprakelijkheid. Omstandigheden gekenmerkt door het ontbreken van enige effectieve mogelijkheid tot uitoefening van overheidsgezag zullen zowel de gronden voor staatsaansprakelijkheid als de mogelijkheid tot toepassing wegnemen. Derhalve zal toepassing van het volkenrecht op falende staten in de praktijk niet altijd praktisch mogelijk, effectief of wenselijk zijn. In de praktijk blijkt dan ook dat staatsaansprakelijkheid *post factum* wordt ingeroepen, daar in de fase van herstel van de falende staat, in dezelfde vorm of anderszins, er normaliter meer mogelijkheden zijn voor toepassing van het volkenrecht. In beginsel rust er ook aansprakelijkheid op derde staten en internationale organisaties die in een falende staat ingrijpen. Dit element zou een rol kunnen spelen bij het besluit om actie te ondernemen in een falende staat.

Kunnen niet-statelijke actoren mensenrechten schenden en/of internationale misdrijven plegen? Individuen en gewapende oppositiegroepen hebben verplichtingen op het terrein van internationaal humanitair recht en/of het internationaal strafrecht. De AIV en de CAVV achten een uitbreiding van de specifieke verplichtingen op het terrein van mensenrechten, inclusief de toepassing van de handhavingmechanismen onder mensenrechtenverdragen, naar individuen en gewapende oppositiegroepen niet wenselijk. De internationaalrechtelijke positie van andere niet-statelijke actoren is in het algemeen minder evident. Het direct aanspreken van multinationale ondernemingen op hun mensenrechtenverplichtingen onder het internationale recht en ten overstaan van internationale toezichthoudende organen is nog steeds problematisch. Het ontwikkelen van internationale verplichtingen c.q. minimumnormen voor deze actoren kan positief tegemoet worden getreden. Wat criminele organisaties betreft, kan de internationale strafrechtelijke aanpak in het kader van terrorismebestrijding worden versterkt.

III Het falen van staten: oorzaken, effecten en de internationale gemeenschap

Dit hoofdstuk bevat allereerst een inventarisatie van oorzaken die ten grondslag liggen aan het falen van staten. Daarna komen de negatieve effecten van het falen aan de orde. Vervolgens wordt bekeken of, en zo ja op welke gronden, de internationale gemeenschap zich zou moeten inlaten met de problematiek van falende staten en met welk doel.⁵⁹

III.1 Oorzaken van het falen van staten

Aan het falen van een staat ligt een combinatie van factoren ten grondslag die niet in ieder concreet geval gelijk is. Het gaat om een keten van gegeven omstandigheden en beslissingen van mensen. De factoren die het functioneren van de staat verhinderen zijn in een dergelijk geval krachtiger dan de factoren die dit bevorderen. Het is vrijwel nooit mogelijk de oorzaak van het falen van staten aan te wijzen. Hooguit zou men een 'samenstel van oorzaken' kunnen beschrijven.

Aan de hand van de drie elementen van de omschrijving aan het slot van het eerste hoofdstuk wordt geïnventariseerd welke factoren het falen van een staat in de hand werken. Deze elementen worden hieronder kortweg aangeduid met de termen *veiligheid*, *legitimiteit* en *diensten*.

In een falende staat is de *veiligheid* ernstig aangetast. Andere actoren hebben het geweldsmonopolie van de staat ondergraven. Dit gebeurt als gelegenheid, middelen en motief samenkomen. Het gezag van de staat is onvolledig door een gebrekkige fysieke en organisatorische infrastructuur en door onvoldoende inzet van middelen. Er is ruimte voor concurrerende machten. Niet-statelijke actoren beschikken over de middelen om zich deze ruimte toe te eigenen. Er is een reservoir van personen die onvrede koesteren of aan wie werk, voedsel, een 'thuis', aanzien of zelfs macht en rijkdom kunnen worden geboden. Er zijn inkomsten uit 'conflict trade' (waarover hieronder meer) of buitenlandse steun. Er zijn wapens beschikbaar.

In een falende staat is de effectiviteit van het rechtssysteem verdwenen, onder meer door een *gebrek aan legitimiteit*. Een groot deel van de burgers kan zich niet langer identificeren met het systeem en voelt zich niet beschermd. Dit kan komen doordat de structuur niet aansluit bij lokale tradities. Het kan ook zijn dat het rechtssysteem corrupt is en wordt misbruikt door een heersende groep. Dikwijls worden ook onvoldoende middelen ingezet om deze staatstaak effectief uit te voeren. Het element '(gebrekkige) legitimiteit' kan zo sterk zijn dat het ook in een context van relatieve welvaart de grondslag vormt van het falen van een staat, zoals destijds in Joegoslavië.

Het verstrekken van *openbare diensten* is in een falende staat onmogelijk geworden doordat de veiligheidssituatie het onderhouden van een infrastructuur onmogelijk maakt. Daarnaast ontbreken de middelen. De staat heeft niet de personen, de expertise en de

⁵⁹ Het begrip 'internationale gemeenschap' verwijst niet per se naar een georganiseerde gemeenschap met een gemeenschappelijk doel, maar het duidt de verzameling actoren aan buiten de falende staat wier publieke, politieke en militaire acties als resultante invloed kunnen hebben op de staat in kwestie.

financiën om de openbare diensten te verstrekken. Dit komt door lage overheidsinkomsten en onvoldoende onderwijs en training.

De drie elementen versterken elkaar in een neerwaartse beweging: minder veiligheid, dan ook minder diensten; minder onpartijdige en effectieve rechtsbedeling, dan meer motieven om de verzekering van veiligheid en diensten in eigen hand te nemen; minder diensten, dan meer beweegredenen om niet meer loyaal te zijn aan de overheid.

De achterliggende factoren vallen in drie categorieën uit één: gegeven omstandigheden, frictie tussen instituties van verschillende herkomst en misbruik. Uit deze drie categorieën vormt zich in een concreet geval een samenstel van oorzaken.

Gegeven omstandigheden

Onder de *gegeven omstandigheden* vallen factoren die het de staat moeilijk maken om te functioneren. Dit leidt niet rechtstreeks tot falen, maar het stijgen van de druk op de staat voert, in een samenspel met andere factoren, tot een breekpunt. Een voorbeeld is gebrekkige economische ontwikkeling. Bij falende staten gaat het meestal, maar niet uitsluitend, om landen met een achterblijvende ontwikkeling. Een karige bodemgesteldheid, een ongunstig klimaat en een toenemende bevolkingsdruk maken het voor een staat moeilijker zijn taken te vervullen. De internationale economische betrekkingen en de economische afhankelijkheid van de industrielanden en donoren vormen een factor. Er is sprake van een beperkte, eenzijdige en soms weinig voordeel brengende deelname aan de wereldhandel.⁶⁰ Deze elementen resulteren in een druk op de economie en daarmee op de staat die daaruit gefinancierd wordt.

De staat heeft onvoldoende middelen om zich van de loyaliteit van lokale machthebbers te verzekeren. Daarnaast stapelen de sociale problemen zich op. Een gebrek aan onderwijs en scholing leidt tot een weinig productieve en weinig innovatieve economie. Een niet-functionerende gezondheidszorg en epidemieën, zoals de HIV/AIDS-besmetting, onttrekken potentieel aan de samenleving. Grote groepen werkloze jongeren vormen een reservoir voor het recruterende van strijders.⁶¹ Al deze gegevenheden maken de staat kwetsbaar.

Bij de strijd om economische voordelen wordt de regeringsmacht een begeerlijk goed (en vaak zelfs de enig bereikbare bron van inkomsten), dat na verovering wordt ingezet voor de eigen groep. In dit proces worden de rechtszekerheid en daarmee het functioneren van de economie verder ondermijnd. De aanwezigheid van kostbare grondstoffen blijkt dikwijls niet zozeer een bron van ontwikkelingskansen te zijn als wel een specifieke factor die de strijd om de beschikkingsmacht aanwakkert. 'Conflict trade' is de handel in niet-militaire goederen waarmee lokale oorlogseconomieën worden gefinancierd.⁶² Het

60 *World Development Report 1997, The State in a Changing World*, Washington, World Bank, p. 11 e.v. beschrijft hoe effectieve staten meer voordelen zouden kunnen verkrijgen van mondialisering.

61 De Wereldbank wijst op de zwaarwegende invloed van grote werkloosheid. Zie Paul Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington, World Bank, 2003. In een artikel in de *International Herald Tribune* van 21 mei 2003 stelt Paul Collier dat het gaat om 'the economy'.

62 Zie: Neil Cooper: *State Collapse as Business: The Role of Conflict Trade and the Emerging Control Agenda*, in: *Development and Change*, vol. 33, nr. 5, November 2002, p. 936. Zie ook AIV-advies nr. 17, *De Worsteling van Afrika; veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling*, Den Haag, 2001, p. 25 e.v.

biedt de lokale bevolking een mogelijkheid om in haar levensonderhoud te voorzien en stelt niet-statelijke actoren in staat om een militaire macht te realiseren, die ingezet kan worden om zeggenschap te krijgen over een grondgebied en daarmee de staat te ondermijnen. Sierra Leone en de Democratische Republiek Congo zijn bekende voorbeelden.

Een andere gegeven omstandigheid is het einde van de Koude Oorlog. Daardoor boette bijvoorbeeld Afrika aan belang in als een strijdtoneel der grootmachten.⁶³ Strategische redenen voor bilaterale steun vielen weg.

Toenemende contacten over de grenzen maken staten gevoeliger voor de effecten van negatieve ontwikkelingen in buurstaten, zoals instabiliteit, gewapende conflicten, natuurrampen en economische tegenslag. De hieruit resulterende onveiligheid, handelsbelemmeringen, vluchtelingenstromen, beschikbaarheid van kleine wapens en verplaatsingen van strijders leggen een bepaalde druk op het functioneren van buurstaten, die als gevolg daarvan kunnen gaan falen.

Fricctie tussen instituties van verschillende herkomst

Onder *fricctie tussen instituties van verschillende herkomst* wordt verstaan de gebrekkige worteling van de moderne staat (als concept en verzameling instituties) in een niet-westerse culturele omgeving. Bij het falen van een concrete staat gaat het meestal niet om structuren die berusten op een lange lokale traditie, maar om het (geïmporteerde) West-Europese staatsmodel. De transplantatie van dit model is in veel gevallen niet erg vruchtbaar geweest. In veel jonge staten ontbreken de voorwaarden die de staatsvorming in Europa hebben bevorderd. Na een vaak lange strijd ontstonden daar structuren die de opkomende burgerij meer kansen boden op gelijkheid, algemeen geldende regels, onpartijdige rechtspraak, verantwoording afleggende bestuurders en invloed op de besluitvorming.⁶⁴ In de loop van het proces ontstonden nationale staten met een nationale identiteit, taal, cultuur en verbindingen. In postkoloniale staten daarentegen bestaat een gebrek aan committering van de elites aan de westerse geïmporteerde instituties. Behalve de instituties zijn vaak ook de geografische eenheden door buitenstaanders vastgelegd en overgedragen. De identiteit is veeleer van boven opgelegd aan een etnisch heterogene bevolking. De fragmentatie kan gepaard gaan met onderdrukking van minderheden. Deze vormt de voedingsbodem voor een reactie. Het signaleren van deze factoren betekent overigens niet dat etnische homogeniteit een norm zou zijn of een voorwaarde voor een effectief functionerende staat.

Het functioneren van een staatssysteem is alleen mogelijk bij een vorm van collectieve identificatie met de staat. Deze kan de basis vormen van een sociale discipline, uitgestelde verwachtingen en een vertrouwen in de uitkomsten van het systeem. Om zich te handhaven heeft een staat stabiliteit en een functionerende bureaucratie nodig. Deze staan echter op gespannen voet met de werkelijkheid in bijvoorbeeld Sub-Sahara Afrika.⁶⁵ Daar is het dominerende karakter van de patroon-cliëntverhoudingen blijven

63 Zie ook William Reno, *Warlord Politics and African States*, Boulder, Colorado, 1998, p. 22.

64 Over het belang van investeren in de rechtsbedeling, zie reeds Adam Smith, *An Inquiry into the nature and the causes of the wealth of nations*, New York, Collier, 1909, p. 471 e.v.

65 M. van Creveld, *The Rise and Decline of the State*, Cambridge, CUP, 1999, p. 327; ook P. Chabal & J.P. Daloz, *Afrika works, disorder as political instrument*, Oxford/Indianapolis, 1999.

voortbestaan, ook na een periode van kolonisatie.⁶⁶ Deze verhoudingen worden door elite en massa veelal geaccepteerd. In het huidige Afrika bestaan omstandigheden die een ontwikkeling in de richting van een effectieve staat tegengaan: de elites hebben belang bij de informele structuren en zullen de staat blijven gebruiken om hun cliënten af te kopen. Dit gebeurt op basis van kortetermijnbelangen. Voor het belonen van cliënten moeten middelen aan de economie worden onttrokken.⁶⁷

In samenhang hiermee kan het gebrek aan weerbaarheid van de burgers worden genoemd. Het lage opleidingsniveau en het ontbreken van specifieke democratische tradities bieden geen middelen om de weerbaarheid te versterken. Gedeeltelijk in het verlengde hiervan ligt het gebrek aan effectieve en legitieme besluitvormingsmechanismen. Veelal is er geen evenwicht van machten. Er is geen rechter die op onafhankelijke wijze gezaghebbende uitspraken kan doen. Het leger heeft macht en veel geld. Meer in het algemeen is er een gebrek aan transparantie en het afleggen van rekenschap.⁶⁸ Het publieke debat is daardoor beperkt, ook al door de afwezigheid van onafhankelijke media.

Intern en extern misbruik

Gegeven omstandigheden, zoals deze hierboven beschreven zijn, maken de staat kwetsbaar; de frictie tussen oorspronkelijke en geïmporteerde instituties verhoogt deze kwetsbaarheid. Voor het verklaren van concrete gevallen van het falen van een staat is het niet voldoende om te wijzen op het objectieve bestaan van de oorspronkelijke instituties met hun patroon-cliëntstructuren, maar moet de nadruk worden gelegd op het misbruik daarvan: *intern misbruik*. Patroons maken de subjectieve keuze om deze structuren ten eigen bate aan te wenden en ook de staat daaraan ondergeschikt te maken. Daarmee ontstaat corruptie. Culturele patronen leveren geen natuurwet op maar: 'State failure is man made'.⁶⁹ Dit heeft in een aantal staten de vorm gekregen van ongebreidelde zelfverrijking (het vroegere Zaïre springt het meest in het oog). De ruimte voor zelfverrijking kan worden verklaard. Het is voor het (kortetermijn)belang van de machthebbers niet noodzakelijk zoveel mogelijk burgers aan zich te binden. Als

66 Zie P. Chabal & J.P. Daloz, idem en R. van der Veen, *Afrika, van de Koude Oorlog naar de 21e eeuw*, Amsterdam, KIT, 2002.

67 '[T]he present economic crisis in Africa reinforces, rather than undermines, the patrimonial political order', P. Chabal en J.P. Daloz, idem, p. 44. Een dergelijke orde kon vroeger ook elders worden aangetroffen. Alleen Europa kende een opvallend andere ontwikkeling. Chabal en Daloz brengen hier een nuance aan. Idem, pp. 60-61. Het gaat niet om de terugval in oude verhoudingen en ook niet om de oplegging van een vreemde constructie als de West-Europese staat (zoals Basil Davidson stelt in *The Black Man's Burden. Africa and the Curse of the Nation-state*, New York, 1992), maar om een imperfecte versie van de traditionele patronageverhouding waarbij nu aan de elite de mogelijkheid wordt gegeven om af te komen van de oude verantwoordelijkheid die berustte op etniciteit. Zo wordt de ruimte voor machtsmisbruik vergroot. De zogenaamde 'terugkeer naar oude waarden' is in dit verband een vaak misbruikte formule. Bij toenemende druk van buitenaf blijkt het 'systeem' niet bestand tegen crisis. Daarop volgt weer een 'etnische reflex': de loyaliteit verengt tot de eigen groep.

68 World Bank, *World Development Report 1997, The State in a Changing World*, Washington, p. 162.

69 R.I. Rotberg, 'The New Nature of Nation-State Failure', *The Washington Quarterly*, Vol. 25 No. 3, 2002, p. 93.

burgers niets te bieden hebben in de vorm van arbeid of grondstoffen, is er voor de leiders geen noodzaak om tot een pact te komen.⁷⁰

Juist machthebbers die hun soevereiniteit binnenlands op dubieuze wijze inhoud geven, zullen een beroep doen op de gelding van bepaalde volkenrechtelijke concepten zoals soevereiniteit en niet-inmenging. Dat leidt ertoe dat nationale machthebbers zich lang kunnen verzetten tegen rebellie en tegen vroegtijdig ingrijpen van buitenaf.⁷¹

Een ander, maar dikwijls gerelateerd, soort misbruik kan gelegen zijn in de houding van derden: *extern misbruik* van macht. Buitenlandse actoren kunnen belang hebben bij het laten voortbestaan van een situatie waarin een staat faalt. Sommigen verdienen aan de 'conflict trade' of de wapenhandel. Zo speelde de Liberiaanse leider Taylor een rol bij het falen van Sierra Leone. Er zijn ook regeringen die baat hebben bij het zwak houden van andere staten.⁷²

De samenloop van aspecten

De drie hierboven onderscheiden factoren (gegeven omstandigheden, frictie tussen instituties en misbruik van macht) kunnen niet als geïsoleerde verschijnselen worden behandeld. In Oost-Congo bijvoorbeeld worden de conflicten gevoed door (onder meer) grote geografische afstand tussen overheid en groepen burgers, het ontbreken van good governance, etnische verbrokkeling, gebrek aan sociaal-politieke identificatie met de staat, strijd om grondstoffen en regionale politieke invloeden. Al deze factoren en dimensies moeten worden meegenomen bij het bevorderen van herstel van falende staten.

Afkalving van de staat als mondiale trend

Bij het beschrijven van de oorzaken van het falen van staten moet men ook nog overwegen of deze staten niet het slachtoffer zijn van een mondiale trend van afkalving van het fenomeen staat. Er lijkt sprake te zijn van een slingerbeweging. In de jaren zeventig en tachtig van de twintigste eeuw werd de staat ('big government') vooral gezien als een belemmering van ontwikkelingen. In de jaren negentig werd de staat voorwerp van een positieve herwaardering. De staat wordt minder gezien als deel van het probleem en meer als deel van een mogelijke oplossing. Niettemin zijn er naast deze manier van kijken naar de staat ook algemene trends die de macht van de staat als politieke eenheid ondermijnen, c.q. de staat aanzetten om terug te treden. In de moderne industriestaten signaleert men decentralisatie, privatisering en overdracht van bevoegdheden aan bovenstatelijke verbanden. Deze verschijnselen neemt men meestal niet waar in staten die in een proces van falen zitten.

Andere trends kunnen wel een rol spelen. Het is duidelijk dat de (theoretische) juridische soevereiniteit niet de garantie biedt dat de staat ook in de praktijk de volledige vrijheid heeft regels te maken en het kader te scheppen voor het handelen van de burgers. De wereldeconomie en de technologie zijn factoren die steeds zwaarder zijn gaan wegen. Zij verschaffen burgers mogelijkheden (of veroorzaken beperkingen) waar de regelgeving van de staat geen vat op heeft. De speelruimte van de staat is tevens

70 William Reno, *Warlord Politics and African States*, 1998, Boulder/London, Lynne Rienner, pp. 39-40.

71 Zie Christopher Clapham, 'The Challenge to the State in a Globalized World', in *Development and Change*, vol. 33 nr. 5, November 2002, p. 778.

72 Zie voor de juridische aspecten hoofdstuk II.2.

verminderd doordat het voor een groeiscenario nodig is aansluiting te zoeken bij de wereldhandel en het kapitaalverkeer. Dit brengt vele vereisten ten aanzien van beleid met zich mee. Gegeven de tendensen tot een omvattende economische structuur krijgt de staat meer en meer de functie lokale en mondiale processen en structuren op elkaar af te stemmen.⁷³ Juist een zwakke staat, die weinig capaciteit heeft om de invloed van buiten te verzachten, wordt hierdoor verder ondergraven. Ook individuele internationale ondernemingen en netwerken trachten richting te geven aan beleidskeuzes van de staat. In een parallelle ontwikkeling wordt binnen de statengemeenschap steeds meer de nadruk gelegd op de realisering van mensenrechten als een zaak van internationale zorg. Enigszins afstandelijk kan men vaststellen dat ook die ontwikkeling het concept van de onbeperkte soevereiniteit relativeert.

De beperkte speelruimte van een staat in het licht van mondiale processen is een relevante factor, maar niet direct te kwalificeren als oorzaak van het falen van staten. Zij valt in de categorie van 'gegeven omstandigheden'.

De hier beschreven drie categorieën factoren vormen het aanknopingspunt voor de middelen die de (leden van de) internationale gemeenschap ten dienste staan en die aan de orde komen in de hoofdstukken IV, V en VI.

III.2 Fases in het proces van falen

In de adviesaanvraag wordt gesproken over middelen tot het voorkomen en herstellen van het falen van staten. Dit brengt zeer verschillende situaties in beeld. De aanwezigheid van een groot aantal van de bovenbeschreven factoren vormt een risico, ook als er nog geen sprake is van een feitelijke ontwikkeling in de richting van het falen van een staat. Het gaat om de factoren die de kwetsbaarheid verhogen zoals bevolkingsdruk, werkloosheid, aanwezigheid van waardevolle, gemakkelijk verhandelbare grondstoffen en van grote aantallen kleine wapens. Het risico neemt toe als er een combinatie is met de twee andere genoemde factoren, de frictie tussen geïmporteerde (staats-)instituties en de (traditionele) culturele omgeving en het misbruik van macht.

Kunnen de beleidsmiddelen worden gekoppeld aan een fase in het falen van een staat?

Hiertoe volgt hieronder een impressie van drie fasen, die in een proces dat leidt tot falen, in elkaar overlopen.⁷⁴

Fase van de groeiende tegenstellingen

In de eerste fase leidt misbruik van openbare ambten ertoe dat de beginsituatie, die een aantal kenmerken van kwetsbaarheid vertoont, zich over de hele linie ontwikkelt in de richting van toenemende monopolisering van macht en inkomen. Meetbare indicatoren voor de politieke constellatie zijn een (permanent) eenzijdige samenstelling van regering en ambtenarenapparaat (etnisch, sociaal, geografisch) en een politieke rol van militairen (ook bij de verdeling van het budget). Staatseigendommen worden aan vertrouwelingen overgedragen; grondstoffen worden buiten de staat om gewonnen en te gelde gemaakt; de staat geeft geen prioriteit meer aan het verschaffen van openbare

73 Clapham, idem, p. 775.

74 Een deel van de beschrijving is ontleend aan de analyse in Chr. Allen: 'Warfare, Endemic Violence and State Collapse in Africa', in *Review of African Political Economy*, No. 81, pp. 367-384.

diensten. Etnische conflicten worden aangewakkerd. Dit kan een prominenter rol spelen dan de concentratie van inkomen, zoals in het voormalige Joegoslavië. Als regel wordt machtsoverdracht geblokkeerd (door een 'president voor het leven' of door manipulatie van verkiezingen).

Fase van verval

Deze fase treedt in met het verval van de staat: het gezag van de regering strekt zich niet meer uit over het hele staatsgebied. De heersende elite schraapt alle staatsinkomsten naar zich toe en de politiek wordt gewelddadig.

Fase van falen

De situatie voldoet dan aan de in hoofdstuk I gegeven omschrijving. De staat is het geweldsmonopolie kwijt en krijgsheren beheersen delen van het land. De fase wordt gekenmerkt door het niet meer uitoefenen van de staatsfuncties door staatsorganen; staat en burgers proberen, los van elkaar, te overleven. Men valt terug op een informele economie; er is een sterke teruggang van de (landbouw)productie en een opbloei van een secundaire, criminele economie. Er zijn grote migratiestromen.

Fase van herstel

Het falen van staten is in het verleden vaak een onomkeerbaar proces gebleken. De staat herrijst niet vanzelf. Er is hulp van buitenaf nodig. Vaak moet eerst gewapenderhand worden ingegrepen om de voorwaarden voor herstel te scheppen: rust en orde, gevolgd door het kader van het recht.

III.3 Effecten van het falen van een staat

In een interdependente wereld raakt het falen van staten niet alleen de eigen burgers, maar ook degenen die buiten deze gebieden leven. In navolging van de adviesaanvraag wordt een bedreiging gesignaleerd op drie onderscheiden niveaus:

Nationaal: een falende staat biedt zijn burgers geen veiligheid. Er is sprake van onontkoombaar leed en het uithollen van de menselijke waardigheid. De mensenrechten zijn niet meer gewaarborgd en straffeloosheid is wijdverbreid. Meestal is sprake van een intern gewapend conflict, dat het decor kan vormen voor schendingen van het humanitair oorlogsrecht. Veel burgers zien zich gedwongen om huis en haard te verlaten; zij vluchten massaal naar een andere regio of een ander land. De maatschappij verbreekt, 'sociaal kapitaal' gaat verloren en het onderlinge wantrouwen neemt toe. Het zeer zwakke politieke bestel en het ontbreken van rechtszekerheid maken de risico's en de kosten van het ondernemen hoog. Economische malaise, maatschappelijke ontwrichting en armoede nemen toe. Meer specifiek kan het falen van staten jarenlange ontwikkelingsinspanningen van de internationale donorgemeenschap teniet doen.

Regionaal: door diverse grensoverschrijdende effecten kunnen conflicten in falende staten de regionale stabiliteit en veiligheid in gevaar brengen. Zo kan het bestuursvacuüm in een falende staat een aanzuigende werking hebben op tal van criminele elementen uit de regio. Er is sprake van negatieve gevolgen voor de regionale handel en economie. Kleine wapens zijn gemakkelijk verkrijgbaar. Grote groepen vluchtelingen zoeken hun heil in eerste instantie in nabije omstreken.

Mondiaal: ook buiten de eigen regio kunnen falende staten een bedreiging vormen voor de veiligheid. Deze staten vormen vaak een toevluchtsoord voor criminele organisaties en een uitvalsbasis voor terroristische netwerken, die hun invloed in beginsel over de

hele wereld kunnen doen gelden. Tevens worden, als gevolg van de implosie van de nationale staat en de toename van lokale conflicten, internationale vluchtelingenstromen op gang gebracht. Drugs worden vaak geproduceerd in gebieden (staten of delen van staten) die buiten de directe zeggenschap van effectieve regeringen vallen. Van daaruit worden smokkelroutes opgezet die de illegale handel voeden. Tegen mensensmokkel worden geen lokale belemmeringen meer opgeworpen. De falende staten vormen ook witte plekken op de kaart, waar geen bijdrage wordt geleverd aan wereldwijde duurzame ontwikkeling.

III.4 Welke gronden heeft de internationale gemeenschap om zich met falende staten bezig te houden?

Het gaat om de vraag welke objectieve basis er is om op te treden om te voorkómen dat staten falen, dan wel het herstel van falende staten te bewerkstelligen. De gronden voor bemoeienis zullen verschillen al naar het gelang het gaat om een buurland, de regio, verder weg gelegen staten, internationale organisaties of de internationale gemeenschap als geheel.

Grofweg vallen vier soorten gronden voor internationale bemoeienis met falende staten te onderscheiden, analoog aan de sferen die getroffen worden door de effecten van het falen van een staat: het belang van de lokale bevolking (solidariteit); het belang van de regio; en het belang van de statengemeenschap om een functionerende wereldordering te hebben (vrede en wereldrechtsorde). In een laatste categorie kunnen specifieke eigen belangen van individuele staten worden ondergebracht (veiligheid, migratiedruk, grondstoffen en verbindingen).

Solidariteit met lokale bevolking

Bemoeienis en solidariteit met mensen die in de verdrukking komen, ontstaan niet pas als de staat faalt, maar zijn onderdeel van een continuüm van preventie, hulp en wederopbouw.

In een aantal gevallen is de solidariteit met getroffen bevolkingen neergelegd in regels. Met name in het kader van de VN is een hele structuur opgebouwd om deze solidariteit vorm en inhoud te geven. Allereerst zijn er het Handvest en de mensenrechtenverdragen. Het Handvest van de VN schrijft alle leden voor om door gezamenlijk en afzonderlijk optreden een aantal doeleinden te verwezenlijken, waaronder een hogere levensstandaard, volledige werkgelegenheid, ontwikkeling, oplossing van problemen op het terrein van gezondheid en het naleven van alle rechten van de mens (artikelen 55-56). Opvallend is dat reeds in 1945 dit van belang werd geacht voor het scheppen van voorwaarden voor stabiliteit en vrede. Naast deze algemene plicht tot samenwerking voor internationale economische en sociale vooruitgang vloeien ook uit de mensenrechtenverdragen plichten tot internationale betrokkenheid en handelen voort.

Zo legt artikel 2 van het Internationaal Verdrag inzake Economische Sociale en Culturele Rechten (ESCR) het volgende vast: 'Iedere staat die partij is bij het verdrag verbindt zich om maatregelen te nemen, zowel zelfstandig als binnen het kader van de internationale hulp en samenwerking, met name op economisch en technisch gebied, en met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen, ten einde met alle passende middelen, inzonderheid de invoering van wettelijke maatregelen, steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in dit verdrag erkende rechten te komen.' Deze bepaling biedt aanknopingspunten voor het construeren van een grond voor internationale actie.

Op basis van de genoemde artikelen van het Handvest, van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de verdragen hebben staten de plicht zich in te zetten om mensenrechtenschendingen te voorkomen. Expliciet is in de slotverklaring van de VN-Mensenrechtenconferentie van Wenen in 1993 nog eens vastgelegd dat de bevordering en bescherming van alle mensenrechten een legitiem voorwerp is van internationale zorg.

In een groot aantal verklaringen hebben VN-gremia door de jaren heen meer concrete oproepen gedaan aan de leden van de internationale gemeenschap. Hier dienen met name de Millennium Development Goals uit 2000 te worden genoemd, welke richting moeten geven aan de gezamenlijke strijd tegen de armoede in de wereld. Het overeenkomen van deze gemeenschappelijke doelstellingen bevestigt de betrokkenheid van de internationale gemeenschap bij de situatie in individuele landen. Als falende staten hierbij een obstakel vormen (en dat doen ze), dan is het aan de internationale gemeenschap om de situatie zo te veranderen dat de doelen bereikt kunnen worden.

In concrete gevallen wordt het lot van de lokale bevolking inderdaad voorop gesteld. De resolutie van de Veiligheidsraad over Guinee-Bissau geeft een voorbeeld van humanitaire actie waarbij wordt verwezen naar 'the crisis facing Guinea-Bissau and the serious humanitarian situation affecting the civil population in Guinea-Bissau'.⁷⁵ Ook in het kader van vredesoperaties wordt een dergelijke grond gehanteerd, bijvoorbeeld recentelijk ten aanzien van Liberia: 'stressing the urgent need for substantial humanitarian assistance to the Liberian population', alsmede: '*expressing* also its deep concern at the limited access of humanitarian workers to populations in need, including refugees and internally displaced persons'.⁷⁶

In het kader van de ACS-EU-ontwikkelingssamenwerking is bemoeienis met de mensenrechtensituatie in een bepaalde verdragsstaat nadrukkelijk gelegitimeerd.⁷⁷

Bijstand op verzoek van een machteloze regering kan een vorm van solidariteit zijn. Een recent voorbeeld laat zien dat deze grond algemeen geaccepteerd wordt. De Australische regering bood in de zomer van 2003 militaire/politionele bijstand aan de Salomonseilanden om rebellen te bestrijden, en voegde de daad bij het woord zodra er een officieel verzoek lag van de vrij machteloze regering en het parlement van dat land.⁷⁸

Er is een ontwikkeling om meer nadruk te geven aan deze grond. De International Commission on Intervention and State Sovereignty bepleit het erkennen van een verantwoordelijkheid, niet alleen van de soevereine staat zelf, maar ook van de internationale gemeenschap, om zich in te zetten voor de lokale getroffen bevolking. De commissie vat dit samen in het begrip: 'the responsibility to protect'.⁷⁹ Als solidariteit een grond is, vindt deze zijn pendant in verantwoordelijkheid. Een andere grond binnen deze cate-

75 S/RES/1216, 21 december 1998.

76 S/RES/1509, 19 september 2003.

77 Zie het Verdrag van Cotonou, ACS-EU Partnerschapsovereenkomst, 2000, artikelen 9 en 96.

78 Mogelijke juridische complicaties van een uitnodiging komen aan de orde in hoofdstuk V.

79 Zie onder meer de *core principles* inzake humanitaire interventie in *The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty Ottawa*, 2001, Synopsis pp. XI-XIII.

gorie zou kunnen zijn het trachten te verzekeren van de duurzaamheid van eigen (en andermans) ontwikkelingsinspanningen in een bepaald land.

Zorg over de regionale situatie

Bemoeienis kan zijn grond vinden in de negatieve effecten van het falen van een staat op de situatie in de regio. Deze effecten kunnen onder meer liggen op het terrein van veiligheid, economie of de humanitaire situatie.

Het belang van het handhaven van regionale vrede en veiligheid valt onder de internationale vrede en veiligheid die als grond voor bemoeienis expliciet is vastgelegd in VN-kader. Artikel 24 lid 1 van het Handvest geeft de Veiligheidsraad de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. De Veiligheidsraad handelt hierbij 'overeenkomstig de doelstellingen en beginselen van de VN' (lid 2). Het begrip 'internationale vrede en veiligheid' strekt zich in de praktijk ook uit tot de situatie in één staat welke repercussies heeft voor andere staten. Artikel 52 van het Handvest vraagt de leden van regionale organisaties om 'lokale geschillen' op vreedzame wijze op te lossen. Deze verplichtingen zijn vooral reactief. De verplichtingen op basis van de artikelen 55 en 56 zijn vooral proactief.⁸⁰

De Veiligheidsraad hanteerde de regionale effecten van de situatie als grond voor internationale bemoeienis bijvoorbeeld ten aanzien van Somalië, Rwanda, Liberia en Haïti.⁸¹ Zo stelde de Raad ten aanzien van Haïti: '*concerned* that the persistence of this situation contributes to a climate of fear of persecution and economic dislocation which could increase the number of Haitians seeking refuge in neighbouring Member States and *convinced* that a reversal of this situation is needed to prevent its negative repercussions on the region'.⁸² Bij ingrijpen door middel van een vredesoperatie ligt een dergelijke verwijzing nog meer voor de hand. In het geval van Liberia was de raad 'deeply concerned over... its destabilizing effect on the region'.⁸³

Wereldorde

Ook op wereldniveau geldt de hierboven beschreven zorg voor de internationale vrede en veiligheid. De internationale gemeenschap heeft een verantwoordelijkheid voor het creëren en instandhouden van een vreedzame wereldorde, waarin staten hun plichten jegens hun bevolking kunnen nakomen.⁸⁴ Zo ook kan het tolereren of zelfs ondersteunen van terrorisme een grond vormen voor internationaal ingrijpen. De sancties van de Veilig-

80 Zie idem *The Responsibility to Protect*, Supplementary Volume, p. 129 e.v. voor een algemene beschouwing over de aard van de internationale verplichtingen.

81 Somalië (S/RES/733, 23 januari 1992), ICTY/ICTR (S/RES/1329, 30 november 2000), Liberia (S/RES/1497, 1 augustus 2003). De analyse van de Australische belangen die in het geding zijn op de Salomonseilanden gaat dezelfde kant op. Zie *Our Failing Neighbour, Australia and the Future of Solomon Islands*, ASPI policy report, Barton ACT 2003.

82 S/RES/841, 16 juni 1993.

83 S/RES/1497, 1 augustus 2003.

84 R.H. Jackson ontkent het in *Surrogate sovereignty? Great Power Responsibility and 'Failed States'*, Institute of International Relations, University of British Columbia, Working Paper No. 25, 1998. R.I. Rotberg, ziet een eigen belang om bijstand te verlenen 'in the interest of world peace'. 'The New Nature of Nation-State Failure', in *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 3, 2002, p. 95.

heidsraad tegen Libië, Afghanistan en Soedan zijn daar voorbeelden van.⁸⁵ Uitbanning van drugshandel is ook een mondiaal belang. In een resolutie over Afghanistan noemde de Veiligheidsraad 'the vital importance of combating the cultivation and trafficking of illicit drugs'.⁸⁶

Specifieke eigen belangen

Naast algemene belangen van een goed werkende wereldorde kunnen ook specifieke (nationale) belangen in het geding zijn die worden geschaad door het falen van een staat elders. Soms kan de ontstane chaos een voedingsbodem bieden voor activiteiten die duizenden kilometers verderop leed veroorzaken.⁸⁷ De grens met het collectieve belang bij vrede en veiligheid is vaag. Dit debat komt telkens terug in de Veiligheidsraad. Het is niet gezegd dat deze belangen altijd legitieme gronden voor bemoeienis vormen, maar voor de staat in kwestie kunnen ze zwaarwegend zijn. Toegang tot grondstoffen, toegang tot een belangrijke haven, het afwenden van migratiedruk, het intomen van rebellen die zich ver van hun land herorganiseren en het inperken van smokkel kunnen belangrijke gronden voor bemoeienis zijn.

Een bijzonder voorbeeld van eigen belang is het verlenen van bijstand aan eigen burgers in een derde land. Het is een oud beginsel van volkenrecht dat een staat het recht heeft eigen onderdanen in nood in den vreemde te hulp te schieten. De Entebbe-operatie van Israël in Uganda onder het regime van Idi Amin is een in dit verband veelgenoemd voorbeeld.

Conclusie

Uiteindelijk komen de solidariteitsgronden en de gronden gelieerd aan de wereldorde heel dicht bij eigenbelang: het is op zijn minst een kwestie van verlicht eigenbelang dat leed en chaos in de wereld worden voorkomen. Dat is immers ook nodig om economische belangen te kunnen bevorderen en terrorisme en criminaliteit succesvol te bestrijden. Dit geldt ook sterk voor een internationaal georiënteerd land als Nederland. De legitimiteit van de gronden speelt met name bij de vraag of *militair* kan worden ingegrepen. Deze vraag komt in hoofdstuk V aan de orde.

III.5 Het doel: steun voor de staat

Welk doel zou moeten worden nagestreefd met internationale bemoeienis?

In het licht van theorieën over een afkalvende staat die terrein verliest aan supranationale organisaties, of als gevolg van regionalisme en mondialisering wordt wel de vraag gesteld of de staat nog wel een centrale rol heeft.⁸⁸

85 In S/RES/1390, 16 januari 2002, stelt de Veiligheidsraad: 'Condemning the Taliban for allowing Afghanistan to be used as a base for terrorist training and activities, including the export of terrorism by the Al-Qaida network and other terrorist groups as well as for using foreign mercenaries in hostile actions in the territory of Afghanistan'. De vaststelling wordt gevolgd door een reeks maatregelen.

86 S/RES/1401, 28 maart 2002.

87 Speech van de Britse minister van Buitenlandse Zaken J. Straw, 'Failed and Failing States', <http://www.eri.bham.ac.uk/seminars/jstraw060902.pdf>.

88 Zie ook het slot van paragraaf 1 van dit hoofdstuk.

Het nut van de moderne staat

De ontwikkeling van de moderne industriestaten in de negentiende eeuw en de opkomst van Oost-Aziatische nieuwe economieën heeft aangetoond dat ontwikkeling een effectieve staat nodig heeft. Dat is een staat die de interne rechtsorde handhaaft en zorgt voor openbare diensten en daarnaast een katalyserende, faciliterende, bemoeidigende en aanvullende rol speelt bij de activiteiten van personen en bedrijven.⁸⁹ Daarbij is het niet nodig in een al te gedetailleerde (of wellicht al te westerse) beschrijving van de inrichting van een effectieve staat af te dalen.

De staat als bestuursvorm is nog steeds een waardevol ordeningsmechanisme. Op het niveau van een gebiedseenheid vindt een concentratie van beleid plaats waardoor belangenafweging kan plaatsvinden. Op dat niveau vindt ook de legitimatie van de keuzes plaats. Het is waarschijnlijker dat individuele burgers bescherming kunnen krijgen van een soevereine entiteit op staatsniveau dan van de internationale gemeenschap of andere actoren.⁹⁰

Een informele bestuursvorm is geen alternatief voor de moderne westerse staat. Evenmin kan een afstandelijke en deterministische benadering worden aanvaard die uitgaat van de waarneming dat in bijvoorbeeld Sub-Sahara Afrika een vorm van traditioneel gedrag, gebaseerd op patroon-cliëntsystemen zowel legitiem is, als voordeel brengt. Met 'legitiem' wordt dan bedoeld geaccepteerd door het gros van de bevolking en met 'voordeel' wordt bedoeld kortetermijnvoordeel voor de handelende persoon.⁹¹ Deze mechanismen hebben grote nadelen.

Het eerste nadeel betreft de (her)verdeling van goederen en privileges. Dit zal niet zonder discriminatie gebeuren aangezien de distributie immers gekoppeld is aan loyaliteiten en wederdiensten. In ieder geval vindt deze niet plaats volgens algemeen geldende regels en is zij niet transparant. Onduidelijkheid en ontevredenheid over de verdeling van schaarse goederen werken geweld in de hand. Een plaats in de oppositie levert niets op, alleen de macht loont.⁹² Zo is er geen wenkend alternatief. Het tweede nadeel is economisch van aard. Door een gebrek aan rechtszekerheid wordt er weinig geïnvesteerd. Uiteindelijk is er sprake van economische stagnatie: er is minder te

89 'Certainly, state-dominated development has failed. But so has stateless development...Without an effective state, sustainable development, both economic and social, is impossible.' The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank: *World Development Report 1997, The State in a changing world*, Washington, Oxford 1997, foreword.

90 Cf. O. Schachter, 'The Decline of the Nation-State and its Implications for International Law', 36 *Columbia Journal of Transnational Law* (1997), p. 23 en R. Mullerson, *Ordering Anarchy, International Law in International Society*, Den Haag, 2000, p. 97.

91 P. Chabal & J.P. Daloz, *Afrika works, disorder as political instrument*, Oxford/Indianapolis, 1999, p. 147. Zij spreken van 'self-evidently historically determined Western concepts such as development, corruption, civil society or even the state', p. 144.

92 Zie ook R. van der Veen, *Afrika, van de koude oorlog naar de 21e eeuw*, Amsterdam, KIT, 2002, p. 115 en door hem aangehaalde bronnen.

verdelen en er is geen uitzicht op groei en welvaart.⁹³ Het *derde* nadeel ligt in het gebrek aan aansluiting bij de wereldeconomie. Om mee te kunnen profiteren van de mondialisering dient een land aan een aantal strenge eisen te voldoen.⁹⁴ Een maatschappij gebaseerd op cliëntelisme en willekeur voldoet daar niet aan. Deze drie nadelen versterken elkaar.

De (moderne) staat als bestuursvorm is *wenselijk*, maar zal deze in de context van de boven geschetste tradities ook *kunnen* worden gerealiseerd? In West-Europa werden persoonlijke banden (die ook kenmerken hadden van patroon-cliëntbetrekkingen) grotendeels vervangen door functionele banden. In staten die nu nog voor een groot deel hun structuur vinden in persoonlijke banden bestaan factoren die een dynamiek in diezelfde richting bevorderen. Een toenemend opleidingsniveau van de bevolking, de groeiende beschikbaarheid van informatie, de mogelijkheid om niet door status maar door talent welvaart en invloed te verwerven en toenemende inbedding in de wereldeconomie zijn factoren die een statische opvatting van een nog vrij traditionele samenleving steeds meer onder druk zullen zetten.

De staat is ook instrument van de statengemeenschap.

De staat is ook instrument van de statengemeenschap en legt verantwoording af over het nakomen van zijn internationale verplichtingen. Daarvoor is een staat nodig die effectieve besluitvormings- en handhavingsmechanismen heeft. Het net van staten moet de hele wereld dekken. In de wereldgemeenschap is de staat een belangrijke actor en medeverantwoordelijke.⁹⁵

Geen doel, maar middel

De staat mag geen doel op zichzelf zijn, maar zij is veeleer een middel. De in deze paragraaf ontwikkelde stellingen leiden tot de conclusie dat de (moderne) staat inderdaad een onmisbare positieve rol te vervullen heeft. Derhalve is het wenselijk een ordening op het niveau van een staat te bevorderen.

Het woord 'falen' lijkt op zichzelf reeds te suggereren dat er iets gedaan moet worden voor een staat.⁹⁶ Dit komt enerzijds doordat het falen zoveel problemen met zich meebrengt, variërend van leed voor de burgers tot negatieve repercussies voor de interna-

93 'As Weber already noted long ago, the minimal conditions of predictability and judicial protection, which are building blocks of a modern economy, are incompatible with a patrimonial system.' P. Chabal & J.P. Daloz, *Afrika works, disorder as political instrument*, Oxford/Indianapolis, 1999, p. 131.

94 Door Th. Friedman gegroepeerd tot 'golden straitjacket', *Lexus or the Olive Tree*, New York, 2000.

95 'In de huidige internationale rechtsbetrekkingen is soevereiniteit ook steeds meer een organisatiebeginsel ter realisering van bepaalde internationaal overeengekomen normen en waarden, zoals onder meer belichaamd in de rechten van de mens en doelstellingen op het terrein van vrede en veiligheid, duurzame ontwikkeling en welvaartsvoorziening binnen en tussen staten.' N.J. Schrijver, 'Begrensde soevereiniteit - 350 jaar na de Vrede van Munster', inaugurele rede, Amsterdam 1998, p. 41, ook gepubliceerd in *Trans-aktie-tijdschrift over de wetenschap van oorlog en vrede*, jrg. 27 (1998), pp. 141-178. Zie ook de regeringsnota uit 1993 van J. Pronk, minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Een wereld in geschil*, p. 12.

96 '[P]reventing states from failing and resuscitating those that fail is one of the strategic imperatives of our times', Speech van de Britse minister van Buitenlandse Zaken J. Straw, 'Failed and Failing States', <http://www.eri.bham.ac.uk/seminars/jstraw060902.pdf>, p. 1.

tionale gemeenschap. Anderzijds is de perceptie getekend door het uitgangspunt dat de bestaande staten de norm zijn.

De Dekolonisatieverklaring van de VN uit 1960 erkent een recht op zelfbeschikking voor alle afhankelijke volkeren. Na de uitoefening van dit recht waren de nieuwe staten vervolgens soeverein, met handhaving van bestaande grenzen. Dit gold ook voor zwakke staten, die empirisch geen bestaansrecht hadden en wier soevereiniteit niet intern werd geschraagd.⁹⁷ Met de toenemende internationale betrekkingen wensten de jonge staten overal hun soevereiniteit bevestigd te zien. Politieke opvattingen en internationale rechtsregels traden in de plaats van de organische opkomst en ondergang van politieke eenheden op het niveau van 'staat'.

Deze relativering leert dat het instandhouden van een samenstel van grondgebied, bevolking en regering niet altijd de hoogste wijsheid is. Het werkelijke criterium zou afstandelijker moeten zijn: wordt de situatie beter als derden zich ermee bemoeien? De restauratie van een staat op zichzelf heeft niet veel zin. Het gaat om de kwaliteit van de staat voor zijn burgers, de regio en de wereldgemeenschap. Het gaat niet om een staat als zodanig, maar om een *effectieve* staat.

In concreto hoeft dat niet per se dezelfde eenheid te behelzen die eerder faalde. In ieder geval zijn in het volkenrecht staatsvorming en statenopvolging op grond van vreedzame besluitvorming mogelijk. Van belang is voortdurende levensvatbaarheid van de oude (of eventueel een nieuwe) entiteit, en uiteindelijk een verbetering in de situatie van de bevolking en meer in het algemeen het wegnemen van de negatieve effecten op lokaal, regionaal en wereldniveau.⁹⁸

Op korte termijn gaat het om de stappen naar dat doel en om het wegnemen van de meest versturende effecten, onder andere door het verlenen van humanitaire bijstand. In hoofdstuk IV komen de middelen aan de orde om deze doelen te bereiken.

97 'From that time empirical statehood as a valid ground for determining the right to sovereignty went into eclipse and juridical statehood became the basic criterion', aldus R.H. Jackson in *Surrogate sovereignty? Great Power Responsibility and 'Failed States'*, Institute of International Relations, University of British Columbia, Working Paper No. 25, 1998, p. 9. H.H. Holm spreekt in dit verband van het ontbreken van positieve soevereiniteit (de soevereiniteit die gelegitimeerd is doordat goedkeuring van de eigen bevolking is verkregen) en het resteren van een negatieve soevereiniteit (die berust op internationale erkenning). 'The responsibility that will not go away; weak states in the international system', paper at *Conference on Failed states and International security: causes, prospects and consequences* at Purdue University, February 25-27 1998, p. 4. Zie ook G. Kreijen, *State Failure, Sovereignty and Effectiveness, Legal Lessons from the Decolonization of Sub-Saharan Africa*, Leiden, Brill, 2004.

98 De regeringsnota *Een wereld in geschil* spreekt van internationale erkenning van nieuw gevormde staten mits er garanties zijn voor de naleving van mensenrechten, met name van nieuw ontstane minderheden, 1993, p. 16.

IV Middelen om het falen van staten te bestrijden

IV.1 Het falen van staten en prioriteit van beleid: een nieuw paradigma

In hoofdstuk III is geconstateerd dat het falen van staten ingrijpende gevolgen heeft en dat de wereldgemeenschap en individuele staten diverse gronden hebben om het falen te bestrijden. De instrumenten daarvoor zullen moeten aansluiten bij de ook in dat hoofdstuk beschreven onderliggende factoren. Bij het inventariseren van instrumenten in dit hoofdstuk blijkt dat vele van deze instrumenten reeds worden ingezet door de wereldgemeenschap en (groepen van) individuele staten. Het voorkomen of herstellen van het falen van staten is hierbij meestal niet de expliciete doelstelling, maar beleid gericht op armoedebestrijding en naleving van mensenrechten kan wel een dergelijk effect hebben. Pas de laatste jaren komt de noodzaak van het expliciet hanteren van deze doelstelling, die landenbeleid en themabeleid doorsnijdt, meer prominent naar voren. De recente Afrika-nota van minister Van Ardenne is hier een duidelijk voorbeeld van.⁹⁹

Deze nota staat niet op zichzelf. Sinds het begin van de jaren negentig is er door onderzoekers veel geschreven over falende staten. Ook politici besteden steeds meer aandacht aan het verschijnsel. Het komt aan de orde in de recente Europese Veiligheidsstrategie.¹⁰⁰ De rede van de Britse minister Straw wordt prominent aangehaald in de adviesaanvraag. De anti-terrorisestrategie van de Verenigde Staten gaat in op de problematiek.¹⁰¹ In een Australisch beleidsadvies wordt de term 'paradigma' gehanteerd om te laten zien dat het hier geen separaat onderdeel van beleid betreft, maar de sleutel waarin beleid kan worden gezet.¹⁰²

99 'Sterke mensen, zwakke staten', brief van minister Van Ardenne van 3 oktober 2003, Tweede-Kamerstuk nr. 29.237, nr. 1. Hierin wordt reeds een scala van beleidsopties gepresenteerd die relevant zijn voor het falen van staten. Zie ook de algemene nota van minister Van Ardenne van 3 oktober 2003 over ontwikkelingssamenwerking 'Aan elkaar verplicht' die uitvoerig aandacht besteedt aan stabiliteit als voorwaarde voor ontwikkeling (Tweede-Kamerstuk nr. 29.234). In de Nederlandse notitie over conflictpreventie (2001) worden reeds vele aspecten belicht die ook hier van belang zijn (early warning, coördinatie, regionale aanpak). De beleidsnota over post-conflict wederopbouw is vooral relevant voor de laatste fase van het falen. De overtuiging dat juist de politieke kaders waarbinnen ontwikkelingsprocessen zich afspelen de aandacht verdienen is al langer gemeengoed. Het was bijvoorbeeld het thema van de nota 'Een wereld in geschil' van de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking, J. Pronk, ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 1993.

100 *A secure Europe in a better world, European Security Strategy*, aanvaard door de Europese Raad op 12 december 2003, p. 8. De EU gaat uit van het eigen veiligheidsbelang van de Unie en bepleit in dit document betrokkenheid bij iedere nationale of regionale problematiek die daarop een uitwerking kan hebben. De EU wil het handels- en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid hiervoor inzetten.

101 *National Strategy for Combating Terrorism*, February 2003, US Government, p. 23: 'we will ensure that efforts designed to identify and diminish conditions contributing to state weakness and failure are a central U.S. foreign policy goal'.

102 *Our Failing Neighbour, Australia and the Future of Solomon Islands*, ASPI policy report, Barton ACT 2003, p. 28.

Beleidsvorming: integrale belangenafweging en integrale inzet van middelen

Het voorkomen en herstellen van het falen van staten vraagt om internationale samenwerking en consequente beleidsvorming. De interne Nederlandse coördinatie, consistentie en coherentie komen het eerst aan de orde. Het ontwerpen van integraal beleid betekent in de eerste plaats dat alle belangen moeten worden afgewogen en in de tweede plaats dat de instrumenten met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht. Bij de belangen gaat het ook om de (potentiële) schade aan eigen Nederlandse belangen, bijvoorbeeld op het terrein van migratie, criminaliteit, drugs, ziektebestrijding en terrorisme.¹⁰³ Men kan hierbij ook kijken naar belangen van Nederlanders, inclusief migranten die zich betrokken voelen bij hun land van oorsprong. De regering zou moeten komen tot (interdepartementaal) gecoördineerde bepaling van prioriteitenlanden, aan de hand van een analyse van de ernst van de situatie (voor de lokale bevolking, de regio en de wereld), van de Nederlandse belangen en de beschikbaarheid van effectieve Nederlandse middelen. Juist door het expliciet meewegen van de genoemde binnenlandse effecten kan deze afweging anders uitpakken dan bij het enkel toepassen van buitenlandspolitieke en ontwikkelingsrelevante criteria. Het resultaat van de interne afweging moet daarna worden ingebracht op Europees en mondiaal niveau bij het stellen van prioriteiten, bij geopolitieke besluitvorming, bij toetreden tot coalities, bij het bestemmen van ontwikkelingsgeld en bij deelname aan vredesoperaties.

Het ontwerpen van integraal beleid heeft in die fase betrekking op het combineren en afstemmen van de instrumenten. Daarbij moeten de politieke benadering, de economische en financiële benadering, de ontwikkelingssamenwerkingsbenadering en de veiligheidsbenadering ten dienste staan van het voorkomen of herstellen van de gevolgen van het falen van staten zoals beschreven in hoofdstuk III. Dit geldt ook voor de inzet van de middelen die op deze terreinen beschikbaar zijn. De mentaliteit zou moeten zijn dat diverse onderdelen van de overheid gezamenlijk middelen inzetten voor gemeenschappelijk vastgestelde doelen. In belangrijke mate zullen uitgaven op dit terrein ontwikkelingsrelevant zijn. Een deel van deze fondsen kan daarom voor rekening van de begroting van ontwikkelingssamenwerking komen (en ook als ODA-uitgaven gelden).¹⁰⁴

De beleidsomslag bij het toedelen van middelen voor ontwikkelingssamenwerking

In het licht van de effecten dient de problematiek van falende staten de toon te zetten voor beleid. Dan moet er, voor zover het nastreven van ontwikkelingsdoelen aan de orde is, ook opnieuw worden gekeken naar de criteria die door Nederland (en andere donoren) worden toegepast bij het beslissen over de besteding van ontwikkelingsgelden. Binnen het denken en beleid inzake ontwikkelingssamenwerking bestaat al lang het inzicht dat de hulpinspanningen relatief klein zijn in verhouding tot andere factoren die invloed hebben op ontwikkeling. Het schommelen van grondstoffenprijzen, financiële crises, natuurrampen en ook conflicten kunnen tenietdoen wat in jaren moeizaam is opgebouwd. Omgekeerd kan de opbloei van handel veel meer perspectief bieden dan

103 Ook de WRR noemt concrete Nederlandse belangen (op het terrein van immigratie, criminaliteit) en wel als factor bij de landenkeuze voor ontwikkelingssamenwerking. *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, WRR-rapport nr. 58, Den Haag, 2001, p. 69.

104 In reactie op specifieke vragen van de regering is de AIV in advies nr. 34, *Nederland en Crisisbeheersing, drie actuele aspecten*, Den Haag, maart 2004, nader ingegaan op de wenselijke Nederlandse opstelling inzake de 'odability' van uitgaven in het kader van een geïntegreerd veiligheidsbeleid. Zie ook de brieven over dit onderwerp van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer van 12 maart 2004 en 13 april 2004.

de overdracht van ontwikkelingsgelden. Vanuit hetzelfde perspectief zou naar het falen van staten moeten worden gekeken. Het falen van een staat kan onmetelijk veel schade aanrichten aan het leven en de perspectieven van mensen en alles afbreken waar generaties zich voor hebben ingezet (waaronder ook de bijdragen van donoren). Is het voorkomen van dergelijke schade niet een doelstelling die zwaarder weegt dan het met kleine stapjes vooruithelpen van staten die op zich stabiel zijn? Daarbij moet wel worden aangetekend dat ontwikkelingsgeld voor ontwikkelingsdoelen moet worden ingezet en dat dit in de keuze van de landensituaties tot uitdrukking moet komen.

Is het Nederlandse beleid voor de besteding van ontwikkelingsgelden voldoende gericht op het voorkomen van schade door het falen van staten? Effectiviteit, efficiëntie van de bestedingen en het eisen van goed bestuur van de partnerlanden zijn binnen dit beleid zwaarwegende factoren.

Maar in een land dat afglijdt naar de status van falende staat zijn geen stabiele voorwaarden voor blijvende resultaten. Het beleid van de overheid voldoet daar per definitie niet aan de criteria van goed bestuur. Dit mag geen alibi zijn om afzijdig te worden of te blijven. De noodzaak om te komen tot een verbetering van de situatie is des te sterker aanwezig. Goed bestuur is niet zozeer een te stellen voorwaarde voor ontwikkelingssamenwerking als wel een (prioritair) doel daarvan.¹⁰⁵

Dit betekent dat fondsen voor multilaterale en bilaterale ontwikkelingssamenwerking niet louter daar moeten worden ingezet waar de meest aansprekende resultaten kunnen worden bereikt, maar evenzeer daar waar er perspectieven zijn om toekomstige schade door het falen van staten af te wenden. Vaak zal dit juist zijn in staten die slecht presteren op het terrein van goed bestuur, of meer in het algemeen geen gunstige voorwaarden bieden voor een efficiënte inzet van de middelen. Dit leidt niet tot het overboord gooien van de criteria, maar in bepaalde gevallen wel tot het nuanceren daarvan – en het kiezen voor een andere invulling van de hulprelatie – in het licht van een hoger doel. Het gaat erom te voorkomen dat de staat faalt en daardoor grote schade doet ontstaan aan de eigen bevolking en derden, waaronder Nederland.

Zo kan ten aanzien van een land als Nigeria worden vastgesteld dat het risico van falen in de afgelopen decennia reëel is geweest en dat de schade immens zou zijn geweest in termen van humanitaire nood, regionale onrust, migratie en criminaliteit. Daartegenover heeft een stabiel Nigeria juist een positieve uitstraling op de omliggende landen en Afrika als geheel.

Dit alles betekent dat de beperkte voortgang op het terrein van goed bestuur niet in de weg zou moeten staan aan gericht beleid om de voorwaarden te helpen scheppen voor een stabiele staat. In het huidige Nederlandse beleid wordt het concept goed bestuur niet zozeer omschreven in termen van conditionaliteit, als wel in termen van 'common sense'. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking noemt goed bestuur (zij spreekt vaak van 'beter bestuur') een (praktische) voorwaarde voor duurzame armoedebestrijding. Het is voor haar geen absoluut criterium om een land de status van partnerland toe te kennen. In haar ogen dient echter 'om effectieve samenwerking met partnerlanden mogelijk te maken [...] aldaar tenminste de intentie tot goed bestuur aanwezig te zijn, in combinatie met maatregelen ter verbetering'.¹⁰⁶ Dit is flexibeler dan in het

105 In vergelijkbare zin ook *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, WRR-rapport nr. 58, 2001, p. 58 e.v.

106 *Nota Aan elkaar verplicht*, Tweede-Kamerstuk nr. 29.234, 3 oktober 2003, paragraaf 4.2.

verleden, maar het lijkt nog uit te sluiten dat hulp wordt gebruikt om een verslechtering tegen te gaan. De AIV heeft het daarom wat anders geformuleerd: 'De selectie van landen waaraan steun wordt verleend moet zodanig zijn dat alleen landen in aanmerking komen waar steun een reële bijdrage kan leveren aan de bevordering van het geheel van de mensenrechten.'¹⁰⁷ Deze formulering laat ook ruimte voor het inzetten van hulp om een verslechtering tegen te gaan op plaatsen waar de regering slechts in geringe mate geïmmiteerd is aan het verbeteren van het bestuur.

Recentelijk zijn de mogelijkheden om hulp juist in te zetten in situaties waar de voorwaarden ongunstig zijn, duidelijk vergroot door de oprichting van het flexibele Stabiliteitsfonds. Daarmee kunnen bestaande en nieuwe activiteiten op het terrein van conflictbeheersing gefinancierd worden.¹⁰⁸ Het grote voordeel van het fonds is dat ODA- en non-ODA-middelen kunnen worden aangewend in de landen die niet voldoen aan de vereisten van goed bestuur. Dit mag er echter niet toe leiden dat het beleid tegenover falende staten zich daartoe beperkt, terwijl in feite grote delen van het beleid buiten het -in omvang beperkte- Stabiliteitsfonds ook dienstbaar kunnen worden gemaakt aan de doelstelling om het falen van staten te voorkomen of te herstellen.

De genoemde 'common sense'-benadering is valide. Uiteraard moet er op termijn zicht zijn op resultaat en corrupte regeringen dienen niet gesubsidieerd te worden. Als een regering op grove wijze de mensenrechten schendt, is samenwerking op regeringsniveau niet meer mogelijk. In dat geval moet steeds naar wegen worden gezocht om de situatie positief te beïnvloeden, met name via lokale en internationale maatschappelijke organisaties. In de Afrika-notitie wijst minister Van Ardenne erop dat in staten in conflict en falende staten andere partners, zoals particuliere organisaties, moeten worden geïdentificeerd.¹⁰⁹ Ook de Europese Commissie signaleert dit ten aanzien van 'moeilijke partnerschappen' en vraagt om een 'benadering waarbij aandacht wordt besteed aan de diepere oorzaken van de problemen die vaak verband houden met bestuur, en waarbij een aan de specifieke context in het betrokken land aangepast pakket van maatregelen wordt ontwikkeld.' Om redenen van solidariteit, gevaar van isolering van een land en ten bate van de effectiviteit van de hulp op langere termijn kiest men voor alternatieve benaderingen. Men noemt humanitaire hulp, steun voor activiteiten van maatschappelijke organisaties en politieke initiatieven.¹¹⁰ De keuze

107 Zie AIV-Advies nr. 30, *Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag, april 2003, conclusies p. 44.

108 Zie brief van minister Van Ardenne van 3 oktober 2003, Tweede-Kamerstuk 29.200, nr. 10. Het Stabiliteitsfonds zou in 2004 uitgaven tot € 64,2 mln. mogelijk maken, waarvan € 20 mln. vrij besteedbaar (brief van minister Van Ardenne aan de Tweede Kamer van 12 maart 2004). Het betreft hier voor een groot deel uitgaven die vroeger onder andere programma's werden gebracht. De oprichting past in een trend. Het Verenigd Koninkrijk kent de (Sub-Sahara) 'Africa Pool' en de 'Global Pool', de EU is bezig met het uitwerken van een 'Peace Facility'.

109 Nota *Sterke mensen, zwakke staten*, Tweede-Kamerstuk nr. 29.237, nr. 1, 3 oktober 2003, paragraaf 6.2. Of, zoals het VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten het formuleert in een General Comment 8 over effecten van sancties: '[T]he inhabitants of a country do not forfeit their basic economic, social or cultural rights by virtue of any determination that their leaders have violated norms relating to international peace and security', VN Doc. E/C.12/1997/8.

110 Zie Mededeling van de Commissie aan de Raad over Bestuur en Ontwikkeling, COM (2003) 615 definitief van 20 oktober 2003, pp. 20 en 22-26.

van de specifieke instrumenten moet dan nog steeds aansluiten bij de mogelijkheden. Daarnaast horen ook maatregelen om een verslechtering te voorkomen legitiem te zijn binnen het beleid. Dit past binnen het paradigma dat voorkómen van het falen van staten en de bijbehorende schade een groter netto-effect heeft dan verdere vooruitgang in stabiele staten.

Drie mogelijke effecten van beleid

Middelen die deel uitmaken van bestaand beleid vanuit derde landen raken het proces van het falen van staten op drie manieren. Derde landen kunnen bijdragen aan een verbetering, de problematiek verergeren of zich afkeren van een staat.

Vaak wordt met de beste bedoelingen hulp aangeboden, bijvoorbeeld in de vorm van projecthulp. Door de specifieke constellatie van het ontvangende land kan dergelijke hulp lokale tegenstellingen aanwakkeren. Zo zijn in Somalië door donoren projecten gesteund om akkerbouw te bevorderen die tegenstellingen tussen clans hebben aangewakkerd. Zij kwamen ten goede aan bepaalde clans en benadeelden tegelijk andere (veehoudende) clans, doordat de overheid vee liet verdrijven.¹¹¹ Een ander voorbeeld vormt de hulp aan Afghanistan, die in de jaren '70 de oude vormen van sociale controle ondermijnde. Nieuwe elites kwamen omhoog uit het met buitenlands geld gesteunde onderwijs en de bureaucratie. Zij voegden zich soms bij extreme islamitische en marxistische groeperingen.¹¹² Meer in het algemeen kan hulp ook juist regimebevestigend werken. Het voorkómen van contra-productieve effecten vereist grote kennis van de situatie ter plaatse. Het is noodzakelijk om in landen waar een aantal risicofactoren aanwezig is de mogelijkheid van dergelijke onbedoelde effecten onder ogen te zien en mee te wegen, in samenspraak met andere donoren.

Waarom hebben middelen om de situatie ten goede te keren vaak niet gewerkt? Meestal was de inzet van middelen niet evenredig aan de omvang van de problematiek. Een wapenembargo dat niet gehandhaafd wordt; kritische verklaringen over corruptie terwijl de praktijken gewoon door kunnen gaan; sommige landen en internationale bedrijven die de effectiviteit van de inzet van andere landen ondergraven omdat zij belang hebben bij de status quo, et cetera.

In een aantal gevallen hebben donoren een land de rug toegekeerd omdat er te weinig zicht was op resultaat van de samenwerking. Deze afzijdigheid zal zelden een stimulans zijn die tot verbetering van de situatie leidt.

Uitgangspunt moet blijven dat de ingrijpende gevolgen van het falen van een staat een krachtige en gecoördineerde inzet van de actoren op het wereldtoneel vereisen en rechtvaardigen. Vanwege de eindigheid en uiteindelijk vaak gebrekkige effectiviteit van de middelen zal het nodig blijven selectief te zijn. De actoren die over middelen beschikken zullen permanent moeten afstemmen waar zij deze middelen willen inzetten. Landen kunnen een leidende rol spelen in bepaalde coalities en zich richten op een (bijna) falende staat waar zij instrumenten voor kunnen inzetten en tegelijkertijd andere landensituaties over laten aan andere coalities.

111 *Humanitarian aid to Somalia*, IOV-rapport over Somalië, Den Haag 1994, p. 58.

112 Chr. Cramer and J. Goodhand: 'Try again, fail again, fail better? War, the state and the 'post-conflict' challenge in Afghanistan', in *Development and Change*, Vol. 33, No. 5, November 2002, p. 894.

IV.2 De actoren

Gebundelde aanpak

Het is duidelijk dat een specifiek Nederlands beleid en concrete beslissingen van Nederland geen dam opwerpen tegen het falen van staten. Internationale bundeling (bijvoorbeeld tot een EU-benadering, een OVSE-benadering, een VN-benadering of een gelegenheidscoalitie van donoren of anderszins betrokken landen), of minstens stringente onderlinge afstemming, is essentieel. Dit geldt zowel bij positieve maatregelen (ondersteuning) als bij negatieve maatregelen (sancties). Het gaat om de effectiviteit en de signaalwerking van het gekozen forum. De keuze van het forum wordt onder meer bepaald door de vraag of alle landen die steun kunnen geven aan pogingen om het falen van een staat te bestrijden, deel uitmaken van het forum; evenzeer moet er voor worden gezorgd dat derde staten die juist bijdragen aan het falen, in de besluitvorming worden gebonden of op basis daarvan kunnen worden aangesproken.

De laatste jaren is het buitenlands beleid van de EU-lidstaten steeds meer een onderwerp van EU-beleid geworden. In de veiligheidsstrategie van de EU wordt benadrukt dat de capaciteit van de EU-leden gebundeld moet worden. Dit wordt met name van toepassing verklaard op gezamenlijke dreigingsanalyses, de gewapende macht, geldmiddelen, civiel bestuur na een gewapende interventie en diplomatie. Dit hoeft nog niet te betekenen dat de EU de lidstaten in alle concrete gevallen zou moeten vertegenwoordigen in de gremia waar inspanningen van de wereldgemeenschap en de donoren om het falen van een staat te voorkomen of herstellen worden gecoördineerd. Op de langere termijn kan dit het geval zijn. Het betekent wel dat de EU, door partners die deel uitmaken van de op probleemlanden gerichte fora en coalities, goed moet worden betrokken bij het beleid.

Het gaat in het bijzonder om de vraag of ontwikkelingssamenwerking met een bepaald land, dat dreigt te falen, nog zinvol is en zo ja welke vorm deze zou moeten hebben. Een toetsing door een enkele donor, bijvoorbeeld aan het criterium goed bestuur, zou al snel kunnen leiden tot de optie om maar niets (meer) te doen. Waar het staten betreft die (kunnen gaan) falen is sterke donorcoördinatie onontbeerlijk bij het inventariseren van de risico's en te verwachten effecten van de inzet van middelen; en vervolgens ook bij het verzekeren dat er, waar mogelijk in overleg met de overheid van het ontvangende land, een evenwichtig pakket activiteiten wordt samengesteld. Een dergelijke exercitie gaat verder dan het ter beschikking stellen van fondsen. Het gaat om het totale beleid en de meest effectieve inzet van middelen in het kader van een geïntegreerde benadering door alle betrokkenen.

Regionale actoren

Landensituaties kunnen meestal niet geïsoleerd worden behandeld. Een aanpak van de problemen in de hele regio heeft de voorkeur. Dit wordt reeds in brede kring onderschreven.

Met name landen uit de regio moeten worden betrokken bij het toepassen van beleidsmiddelen op de falende staat. Dit betekent niet dat de landen in de regio een vetorecht toekomt op actie door derde landen. In het geval van Zimbabwe lijkt actie geboden om het falen van de staat te voorkomen. Daarbij is ondersteuning door Zuid-Afrika gewenst voor het vergroten van de kans op succes. Een aarzelende houding van dat land moet echter niet leiden tot het staken van het uitoefenen van politieke druk. Terecht is gelijktijdig via VN-procedures en het Gemeenebest actie ondernomen. De internationale gemeenschap boekte met tijdig politiek ingrijpen succes in onder meer Fiji en Gambia.

Hier werd politieke druk uitgeoefend via verschillende kanalen (de staten van de Stille Zuidzee, het Gemenebest en de EU in het geval van Fiji). Het verdient aanbeveling structuren te scheppen die leiden tot regelmatig contact en die niet pas in een moeilijke situatie worden ingeroepen. De dialogen van de Europese Unie met derde landen vormen hiervan een goed voorbeeld. Dit geldt voor de politieke dialogen die zijn gebaseerd op bilaterale overeenkomsten en ook voor de mechanismen gebaseerd op de multilaterale verdragen van de EU met de ACP-landen.¹¹³ Bij het introduceren van een structurele dialoog moet echter worden vermeden dat de partij die actie wil ondernemen gehinderd wordt door de verplichting om in alle gevallen eerst een tijdsintensieve dialoog aan te gaan en daardoor met name negatieve sancties op de lange baan moet schuiven.

Regionale fora kunnen een eigen bijdrage leveren aan het voorkomen of herstellen van falende staten. Zij kunnen normen vastleggen, toezicht houden, steun verlenen en ingrijpen. In het geval van Afrika onderstreept de EU dat het hier moet gaan om specifiek Afrikaanse inzet voor conflictpreventie en vredesopbouw door middel van recente structuren als de Afrikaanse Unie en NEPAD. De EU wil ook steun verlenen aan de panafrikaanse mensenrechteninstellingen en de bestrijding van corruptie krijgt veel aandacht.¹¹⁴ Effectieve internationale toezichtsmechanismen kunnen worden gebruikt voor het signaleren van risico's en negatieve ontwikkelingen. Meer in het algemeen zou het goed zijn als er ook in regio's binnen en rond Azië een OVSE-achtig mechanisme zou worden ingesteld.¹¹⁵ Dat zowel het ASEAN Regionaal Forum als APEC steeds meer hun politieke dimensie ontwikkelen is een hoopgevend teken. Toezicht kan aanleiding geven tot politiek optreden. Sommige organisaties zullen dit op eigen gezag doen. Het is ook mogelijk, zeker bij gewapend optreden, dat de VN een verzoek richt tot een regionale organisatie of optreden van een regionale organisatie vooraf goedkeurt. De Afrikaanse Unie heeft plannen om te komen tot snel inzetbare brigades. Gelet op rapporten over ernstige mensenrechtenschendingen gepleegd door ECOMOG-troepen in Sierra Leone zou de VN in ieder geval te voren duidelijke criteria moeten opstellen voor het sanctioneren van optreden door derden en in concrete gevallen ook kaders moeten stellen voor het ingrijpen.

In veel gevallen is de regio evenwel zelf een deel van het probleem. Bij falende staten ontbreken vaak regionale economische en defensieorganisaties die in staat zijn hen te beschermen en te zorgen voor een stabiele economische omgeving. Soms kan dat worden bereikt als een meer stabiele regio haar grenzen ruim definieert. In deze categorie vallen positieve beleidsmaatregelen van de EU ten opzichte van probleemregio's, zoals het instellen van het Stabilisatie- en Associatieproces voor de westelijke Balkan. In andere gevallen zullen landen van buiten de regio, gelet op hun belangen bij stabiliteit,

113 Zie COM(2003) 615 final, pp. 7-10, en K. Arts, 'Meeting the human rights commitment of the Cotonou Agreement: political dialogue requires investment', *The ACP-EU Courier*, No. 200, September 2003, pp. 21-23.

114 Europese Commissie: Mededeling aan de Raad, *De EU-Afrika dialoog*, COM (2003) 316 final van 23 juni 2003.

115 AIV-advies nr. 10, *De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid*, Den Haag, september 1999, p. 44.

zich moeten committeren om bij te dragen aan dergelijke structuren.¹¹⁶

Niet-statelijke actoren

Juist waar de staat faalt moet een beroep worden gedaan op maatschappelijke instituties en actoren die nog wel functioneren. Dit is van belang voor resultaten op korte termijn, maar ook voor het stimuleren van samenwerking en de opbouw van 'sociaal kapitaal' voor de langere termijn. Juist de 'civil society' (alle organisatievormen van de bevolking zelf) vormt de ruggengraat van de maatschappij en het tegenwicht tegen onvoldoende functionerende instituties. Zowel bij het voorkomen van het falen van een staat als bij het herstellen van een staat is het van belang om te bouwen aan een krachtige 'civil society'.

Daar vindt men ook de bondgenoten voor de opbouw. NGO's kunnen een belangrijke rol spelen bij het verzamelen van gegevens, het verkrijgen van inzicht in de lokale problemen en de opbouw zelf. Er is een zeker risico dat, in de preciaire omstandigheden van een staat die in een proces zit dat op falen kan uitlopen, ook deze actoren worden gecorrumpeerd of, meer in het algemeen, niet als representatieve partner kunnen gelden. Ook hier kan informatie-uitwisseling en samenwerking van donoren vaak helderheid verschaffen.

Het onderwerp 'ondernemen in conflictgebieden' krijgt ruime aandacht in een recente regeringsnota.¹¹⁷ Het is verheugend dat de regering uitspreekt dat een bedrijf een actieve en vrijwillige maatschappelijke verantwoordelijkheid draagt die verder gaat dan het in acht nemen van lokale wettelijke voorschriften. Een bedrijf dient bij te dragen aan ontwikkeling en maatschappijopbouw en in ieder geval deze processen niet te ondermijnen, aldus de nota. Nederland zou zich ervoor moeten inzetten dat een dergelijke houding ook wordt ingenomen door eventueel internationaal gezag, als dat in falende staten wordt gevestigd.

Het onderwerp 'conflict trade' is al genoemd. De rol van wapenhandelaren bij het falen van staten is ook relevant. Naast de traditionele aanwezigheid en de productie van (kleine) wapens in de regio vormt de internationale (illegale) wapenhandel een substantiële bron van wapens. Het VN-Actieprogramma tegen de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens, aanvaard op 21 juli 2001, is de eerste aanzet voor een internationale aanpak van het probleem.¹¹⁸ Iedere twee jaar buigen de staten zich over de effecten op de controle van productie en handel in kleine wapens. Het opstellen van een verdrag, mits voorzien van controleerbare verplichtingen zou de volgende stap moeten worden. Het is teleurstellend dat er binnen de EU weinig steun is om het wapenexportbeleid van de lidstaten te normeren met bindende afspraken. Onder meer door het optreden van de OESO Financial Action Task Force zullen er verder meer waarborgen moeten worden geschapen tegen illegale transacties en het witwassen van geld dat is verdiend met illegale wapentransacties. Openbaarmaking van praktijken van financiële instellingen en van gebrekkige controle door overheden vormt een wapen in deze strijd.

116 Zie Michael Ignatieff: 'State building and nation building', in R.O. Keohane en J.L. Holzgrefe (eds), *Humanitarian Intervention*, Cambridge, 2003, p. 314-5.

117 *Ondernemen in conflictgebieden*, brief van minister Van Ardenne aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van februari 2004, Tweede-Kamerstuk nr. 29.439 nr. 1.

118 VN Doc. A/CONF.192/15. Zie ook hoofdstuk III van het AIV-advies nr. 2, *Conventionele wapenbeheersing: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden*, Den Haag, april 1998.

IV.3 Categorieën van beleidsmiddelen ter voorkoming van het falen van staten

Hieronder worden de beleidsmiddelen behandeld in relatie tot de fase waar zij het meest effect kunnen hebben. In de eerste fase, de fase van de groeiende tegenstellingen, kan nog worden gestreefd naar het voorkómen van het falen van de staat door middel van algemeen voorwaardenscheppend beleid en gericht beleid. Er moet aansluiting worden gezocht bij de drie factoren die in hoofdstuk III zijn geïdentificeerd.

Algemeen voorwaardenscheppend beleid gericht op de gegeven omstandigheden

Eén van de relevante factoren bij het falen van staten is de druk op de staat. Als de staat niet succesvol is en weinig te verdelen heeft, neemt de onvrede toe. Dit maakt de staat kwetsbaar. In hoofdstuk III staan 'gegeven omstandigheden' beschreven waar een staat mee te kampen kan hebben. Dat er sprake is van gegeven omstandigheden in een bepaalde staat betekent niet dat deze altijd uitwendig van aard zijn. Als men economische malaise als een omstandigheid definieert kan deze zeer wel mede te wijten zijn aan overheidsbeleid. In ruime zin staat alle beleid dat de druk op de staat kan verminderen ten dienste van preventie: armoedevermindering door materiële hulp; verbeteren van het economisch perspectief door nationale en internationale maatregelen. Het is duidelijk dat het louter verhogen van de hoeveelheid te verdelen goederen geen enkele garantie biedt voor stabiliteit. Het gaat om de wijze van het verdelen van goederen en welzijn.¹¹⁹ Emancipatie van de vrouw en bevordering van respect voor de rechten van de mens zijn in dit kader niet alleen een doel op zich, maar ook een essentiële voorwaarde om de levensomstandigheden in een land te verbeteren.¹²⁰

Ondanks alle inspanningen van de wereldgemeenschap en individuele landen moet worden vastgesteld dat de kwetsbaarheid van vele staten een gegeven is. Er valt niet te ontkomen aan de als cliché klinkende conclusie dat er meer gedaan zal moeten worden om landen economisch perspectief te bieden, om de bevolkingsdruk te verminderen, om de aanwezigheid van grote aantallen kleine wapens te bestrijden en de invloed van de andere in hoofdstuk III genoemde factoren van kwetsbaarheid te verminderen.

Dikwijls hangen de verschillende factoren met elkaar samen. Bij het verminderen van de hoeveelheid kleine wapens gaat het niet alleen om het verhinderen van aanvoer en het innemen van wapens.¹²¹ Het is duidelijk dat voor deze aspecten voldoende fondsen moeten worden vrijgemaakt. Er moet ook aandacht worden besteed aan de onderliggende lokale problematiek die het verwerven en gebruiken van wapens in de hand werkt. Het grensgebied tussen Kenia, Uganda en Sudan verschaft een illustratie. In de marge van burgeroorlogen komen wapens terecht bij de lokale bevolking. Er is vraag naar omdat de groeiende bevolking strijd moet leveren om vee en weidegrond. Door de zwakte van zowel het traditionele gezag als het staatsgezag kan deze strijd voortgaan en escaleren. Daarmee wordt het geweldsmonopolie van de staat verder ondergraven.

119 Zie ook AIV-adviezen nr. 29, *Pro-poor Growth in de bilaterale partnerlanden in Sub-Sahara Afrika*, Den Haag, januari 2003, en nr. 30, *Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag, april 2003, waarin deze benadering wordt uitgewerkt.

120 Zie ook UNDP, Human Development Report 2003, *Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*, p. 50.

121 Voor een geïntegreerd beleid bij het terugdringen van kleine wapens zie ook AIV-advies nr. 2, *Conventionele wapenbeheersing: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden*, Den Haag, april 1998, pp. 24-31.

Uiteraard moeten de instituties van de staat (van de rechtsstaat) worden versterkt om het geweldsmonopolie te kunnen uitoefenen. Maar de aanpak van de problemen zal zich mede moeten richten op het aanbieden van nieuwe economische bestaansmogelijkheden en op de 'gun culture' van de betrokken nomadenstammen.¹²²

De aandacht voor het verminderen van de kwetsbaarheid van de staat en voor de economie is in feite van belang in alle fasen van het proces dat leidt tot falen.¹²³ Ingrenpen van buitenaf zijn echter in de fase van verval nauwelijks meer effectief en in de fase van het falen zal eerst enig gezag moeten worden hersteld.

Middelen ter bestrijding van frictie tussen geïmporteerde instituties en de culturele omgeving

De frictie tussen geïmporteerde instituties en de culturele omgeving houdt in dat, in de belevingswereld van de bevolking, de staat niet het natuurlijke ordeningsmechanisme is en dat de bevolking zich niet identificeert met de staatsstructuur.

Voor het realiseren van een legitieme staat moeten het respect voor de rechten van de mens, de democratie en de rechtsstaat worden bevorderd. De meest voor de hand liggende aanpak is om de bestaande instituties te verbeteren (door regelgeving, herstructurering, opleiding en toezichtmechanismen) en de positieve effecten duidelijk over het voetlicht te brengen. Dit is effectief als er tegenover de overheid als ordeningsmechanisme nog een basis van vertrouwen bestaat binnen de samenleving. Ontbreekt die dan moet deze basis eerst worden gelegd.

De bevolking kan vertrouwen krijgen in instituties die zij zelf mede vorm geeft. Dit hoeven niet instituties te zijn naar het model van Westminster, maar deze kunnen zeer wel wortels hebben in de lokale cultuur en traditie.¹²⁴ Hiervoor is in ieder geval nodig dat er een nationale dialoog op gang komt van vertegenwoordigers van alle relevante bevolkingsgroepen.¹²⁵ Zij moeten samen nationale doelstellingen identificeren en het beleid formuleren dat die naderbij kan brengen. Buitenlandse donoren en de wereldgemeenschap als geheel kunnen een dergelijke dialoog faciliteren, of zelfs vereisen als voorwaarde voor hulp, maar deze niet sturen. De lokale bevolking houdt het stuur in handen van het proces. Dit past binnen een dynamische opvatting van het begrip zelfbeschikking. Als de bestaande machtsverhoudingen evenwel worden gekenmerkt door schendingen van internationale normen van mensenrechten mogen deze verhoudingen niet van buitenaf worden gesanctioneerd alsof zij het gevolg zouden zijn van zelfbeschikking. De buitenwereld mag een authentieke vorm van zelfbeschikking verwachten. In Guatemala is het mogelijk gebleken om een sfeer van gezamenlijke verantwoordelijkheid te

122 Voor een uitgebreide analyse zie *Controlling the demand for Small Arms: the search for strategies in the Horn of Africa and in het Balkans*, Conference organised by Pax Christi Netherlands, The Hague, 8-10 December 2003, research reports.

123 In het rapport *Breaking the poverty trap* (Washington, 2003) zet de Wereldbank vooral in op het verbeteren van de (lokale en internationale) economie.

124 Zoals de incorporatie van Houses of Chiefs in het staatsbestel van Ghana en Zuid-Afrika.

125 Het staat buiten kijf dat er ook aandacht moet zijn voor het afleggen van verantwoording over het verleden. Dit komt aan de orde in hoofdstuk VI, paragraaf 2.

creëren en althans een gemeenschappelijke grondslag voor overheidsbeleid te formuleren.¹²⁶ Dit is duidelijk ook de inzet van de internationale gemeenschap in Afghanistan. In bepaalde gevallen is het wellicht niet mogelijk om bestaand wantrouwen tussen bevolkingsgroepen te overwinnen. Internationale betrokkenheid moet dan worden opgevoerd om aan eenieder bescherming en vertrouwen te kunnen bieden. In hoofdstuk VII worden hiertoe voorstellen gedaan.

Het bijeenbrengen van de relevante actoren in één samenhangende groep moet berusten op coördinatie van de inspanningen van donoren en andere betrokken landen en instanties. Niemand is gebaat bij de vorming van diverse coalities, verenigde fronten en regeringen in ballingschap, die gesponsord worden door landen met een specifiek belang. Evenmin is het voldoende om de krijgsheren bijeen te brengen en de macht aan hen over te dragen. Dikwijls gaan zij als lid van de regering door met hun eigen strijd. Het gaat om het vinden van draagvlak onder de bevolking zelf. Pas op een dergelijke grondslag kunnen verdere programma's worden gebaseerd.

Hieronder volgt een opsomming van mogelijke middelen die overigens veelal reeds te vinden zijn in bestaand beleid.

Het is van belang dat mensenrechten, democratie en rechtsstaat tastbare resultaten opleveren voor de burger, zowel in materiële zin als voor wat betreft het realiseren van participatie. Dit is in concrete gevallen bevorderd door het ter beschikking stellen van donorgelden voor bijvoorbeeld partijbouw in Mozambique en een TV-debat tussen partijen in Tanzania. De bevolking moet de kans krijgen zich meer te identificeren met de staat. Het doel van het bevorderen van sociale cohesie wordt naderbij gebracht in het kader van de verbetering van de legitimiteit van de staat. Nationale sportteams en atleten kunnen een katalysator zijn voor een houding van identificatie met de nationale zaak. Zo is in Zambia en Ethiopië hiervoor ook Nederlands ontwikkelingsgeld gebruikt. 'Sociaal kapitaal' kan worden opgebouwd vanuit vrijwilligersprojecten.

De donorgemeenschap zal moeten zorgen dat de overheid bij het stellen van prioriteiten voor het ontwikkelen van een land de belangen en wensen van de bevolking als uitgangspunt neemt. Dit vereist dat de 'civil society' (alle organisatievormen van de bevolking zelf) voldoende weerbaar is en een eigen inbreng heeft. Het toepassen van 'Poverty Reduction Strategy Papers' kan een nuttig instrument zijn, vooral als zij (ook) de instemming hebben van het parlement van het land in kwestie. De donorgemeenschap heeft schuldkwijtschelding ook tot een middel gemaakt om bepaalde beleidsopaties aantrekkelijker te maken. Bij staten die in een eerste fase van falen zitten, kunnen deze instrumenten worden toegepast om de legitimiteit van de regering (en het inhoudelijke beleid) te verbeteren.

De inzet van deze middelen is het meest effectief als deze aansluit bij de politieke wil van de nationale autoriteiten (en de wil van de heersende elite) om een legitieme staat te realiseren. Bij het ontbreken van de politieke wil om misbruik aan te pakken kunnen niettemin positieve krachten worden gesteund. Vakbonden, media en scholing kunnen

¹²⁶ Het betrof een dialoog van twintig politieke partijen die met bijstand van UNDP en het Netherlands Institute for Multiparty Democracy in 2003 leidde tot een niet-openbaar document, *Agenda Nacional Compartida*.

kanalen zijn om op termijn een verbetering te bewerkstelligen.¹²⁷ Een onontbeerlijke factor is altijd de al vaker genoemde donorcoördinatie. Voorts dient het beleid per sector een coherent geheel te vormen. Het heeft geen zin om bijvoorbeeld de rechtspraak te hervormen als de wetgeving, het openbaar ministerie, de politie en het gevangeniswezen daarbij geen aandacht krijgen.

De beleidsinzet op al deze terreinen kan de vorm krijgen van financiële en technische bijstand, maar ook van een dialoog vanuit de EU (en andere spelers) met landen en regio's, en eventueel van sancties. Het is de laatste decennia steeds gebruikelijker geworden om overheden en andere politieke actoren aan te spreken op hun binnenlandse beleid en de consequenties daarvan. Vooral vanuit de EU heeft het middel van de internationale dialoog een hoge vlucht genomen. Een dialoog met de regering van een reeds falende staat is per definitie niet mogelijk. Er zijn echter wel dialoogprocessen opgezet met landen die de afgelopen jaren risico liepen om in de categorie falende staten terecht te komen, zoals Sudan en Pakistan. In het geval van Sudan is door diverse internationale actoren terecht grote vasthoudendheid getoond.

Middelen ter bestrijding van misbruik van macht

Misbruik van de staatsmacht treedt op als openbare ambten in dienst staan van persoonlijke verrijking of het belang van de eigen groep. Dit misbruik zal moeten worden voorkomen of bestreden.¹²⁸

In de eerste plaats moeten de overheidsinstellingen zorgen voor een systeem waarin de belangen van diverse actoren met elkaar in evenwicht worden gebracht. Dit kan worden verzekerd door de beginselen van de rechtsstaat als leidraad te nemen: de staat is gebonden aan de regels van het recht. Het gaat daarbij om regels die bekend en uitvoerbaar zijn.¹²⁹ De WRR constateert dat het noodzakelijk is dat de internationale gemeenschap ieder land aanspreekt op de mate waarin dit voldoet aan rechtsstatelijke kwaliteitseisen.¹³⁰ Hij concludeert dat hulp moet worden geboden aan de landen die dit nodig hebben. Deze conclusie van de WRR wordt onderschreven. In ieder land waarmee de VN een samenwerkingsrelatie heeft zou de 'resident representative' aandacht moeten besteden aan de coördinatie van dergelijke bijstand.

Door middel van het opbouwen van capaciteit kunnen instellingen worden ondersteund die voor een tegenwicht kunnen zorgen tegen overheidsfunctionarissen die hun macht misbruiken. Het versterken van mechanismen van geschillenbeslechting (parlement, rechtspraak, bemiddeling en verzoening) levert een alternatief op voor de toevlucht tot geweld. Het reguleren van een effectieve rechtshandhaving (magistratuur, politie) is alleen zinvol binnen het kader van een totaalplan. Dit geldt ook voor herstructurering

127 In gelijke zin een evaluatie van ervaringen met positieve maatregelen door de EU beschreven in: K. Arts, *Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lomé Convention*, Den Haag/Londen/Boston, Kluwer Law International, 2000, p. 316.

128 Dit onderwerp krijgt reeds duidelijk de aandacht binnen het Nederlandse beleid inzake ontwikkelingsamenwerking. Memorie van Toelichting bij de begroting 2004, p. 59 e.v.

129 Voor een behandeling van de verschillende lagen van dit begrip zie ook: *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, WRR-rapport nr. 63, Den Haag, 2002.

130 Idem, p. 266. Zie ook WRR-rapport nr. 58, *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, Den Haag 2001.

van de veiligheidssector (leger en politie), zoals die bijvoorbeeld na 2001 wordt ondernomen in Afghanistan. Het waarborgen van representativiteit en weerbaarheid van vakbonden, consumentenorganisaties en media creëert meer mogelijkheden voor het ontdekken en bestrijden van misbruik.

Weerbare burgers moeten deze instituties kunnen inroepen. Transparantie is een belangrijk wapen in de strijd. In het kader van preventie dient misbruik in een vroeg stadium te worden gesignaleerd. De capaciteit hiertoe moet op internationaal, maar zeker ook op nationaal niveau worden versterkt. Internationale en nationale NGO's spelen hierbij een belangrijke rol. Een factor is ook het opleidingsniveau van de bevolking.¹³¹

Transparantie kan worden bevorderd door middel van internationale regelgeving die inhoudelijke normen vastlegt en procedures biedt die bij schending kunnen worden toegepast. De regelgeving kan ook verplichtingen scheppen om op nationaal niveau een bepaald beleid te voeren, zoals in het VN-Verdrag tegen corruptie (2003).¹³² Met het verfijnen van wereldwijde regimes van grondstoffenherkomstcontrole (Kimberly-process, et cetera) is het laatste decennium goede voortgang gemaakt. Een goede rol speelt ook het op vrijwillige basis functionerende 'Extractive Industries Transparency Initiative'.¹³³ Ook regelingen voor het wereldwijd tegengaan van witwassen van zwart geld, van illegale handel in (kleine) wapens en het anti-corruptieverdrag bieden perspectief. Nuttig is het hanteren van methoden als 'budget tracking' en 'expenditure tracking' en van internationale aanbevelingen om te komen tot transparantie van overheidsfinanciën.¹³⁴ De internationale gemeenschap kan ook ten aanzien van concrete landensituaties voortgang maken. Donoren en internationale financiële instellingen eisen in toenemende mate transparantie. De OESO 'Financial Action Task Force' hanteert een zwarte lijst van non-coöperatieve landen.

De wereldgemeenschap kan individuele landen bijstaan om de eigen structuren te verbeteren opdat nationale transparantie en rechtshandhaving worden bevorderd. Aandacht voor de realisering van mensenrechten is essentieel. Het realiseren van specifieke rechten als de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging en vergadering kan de voorwaarden scheppen om de bevolking meer weerbaar te maken. Ook voor internationale monitors en bemiddelaars ligt hier een taak. Zo kan de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de OVSE dreigende spanningen en misstanden in een vroeg stadium signaleren en bemiddelend optreden. Van buitenaf kunnen de mensenrechtensituatie en verkiezingen worden gevolgd.

131 De G-8 hebben op de top van Evian (juni 2003) een belangrijke verklaring uitgegeven getiteld 'Fighting corruption and improving transparency' en hun steun gegeven aan een 'Africa Action Plan' om staten bij te staan te voldoen aan de maatstaven voor goed bestuur van de New Partnership for Africa's Development' (NEPAD).

132 United Nations Convention against Corruption, aanvaard bij GA/RES/58/4 van 31 oktober 2003 en opgenomen in VN-document A/58/422.

133 Initiatief van het Verenigd Koninkrijk, waarbij landen en bedrijven zich kunnen aansluiten; zie www.dfid.gov.uk.

134 Zoals de OECD Best Practices for Budget Transparency, mei 2001.

Extern misbruik

De VN maakt indringende rapporten over het verdwijnen van grondstoffen uit de Democratische Republiek Congo.¹³⁵ Om te komen tot grotere transparantie, ook elders, verdient deze praktijk van 'naming and shaming' uitbreiding.

NGO's als 'Transparency International' en 'Global Witness' brengen duistere praktijken in kaart op het gebied van corruptie en handel in grondstoffen. Vaak betreft het ook het optreden van grote bedrijven die niet afkomstig zijn uit de regio, maar gevestigd zijn in westerse landen. Deze gegevens moeten toegankelijk worden gemaakt voor de bevolking en beleidsmakers in de landen waar de betrokken bedrijven actief zijn en gevestigd zijn. Openbaarmaking kan burgers en overheden, waaronder de EU, een instrument in handen geven om de gegevens mee te wegen bij beslissingen over consumptie, investeringen en beleidsvorming. Het is verheugend te constateren dat bedrijven zich committeren aan de OESO-Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen van 27 juni 2000, dan wel zichzelf, in overleg met andere 'stakeholders', specifieke eigen standaarden opleggen die een dergelijke transparantie bevorderen. Als regeringen, media en burgers (vooral in hun rol van consument) de naleving volgen kan er concurrentie ontstaan die bedrijven die in dit opzicht 'verantwoord ondernemen' een voordeel oplevert en bedrijven die dit niet doen een nadeel.¹³⁶ Hierdoor wordt 'naming, shaming and praising' een effectiever middel.

Westerse landen kunnen meer doen. Zij dienen op hun grondgebied gevestigde bedrijven aan te spreken op concrete gedragingen die strijdig zijn met ook nu reeds door de (ook Nederlandse) overheid gehanteerde internationale normen en die elders ter wereld het falen van staten in de hand werken.¹³⁷ Thans wordt vooral getoetst of buitenlandse projecten waarvoor overheidssteun wordt gevraagd risico's van het schenden van deze normen met zich meebrengen. Bedrijven die zich evident schuldig maken aan dergelijke normschendingen zouden niet alleen van overheidssteun, maar ook van opdrachten moeten worden uitgesloten. Uitgangspunt daarbij is dat bedrijven 'due dilligence' moeten betrachten teneinde niet in directe of indirecte zin bij te dragen aan mensenrechtenschendingen en dat zij niet behoren te profiteren van misstanden waarvan zij wisten of hadden behoren te weten.¹³⁸

135 Report of the UNSC Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth in the Democratic Republic of Congo, S/2001/357 en S/2003/1027 (Final report).

136 'Ondernemingen kunnen hun reputatie versterken door zichzelf doelen te stellen en hierover verslag te doen.' *Winst van waarden*, SER-advies 00/11, Den Haag, december 2000, p. 83.

137 De genoemde OESO-richtlijnen zijn ook uitgangspunt geweest bij het formuleren van een component op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen bij de toetsing van aanvragen van Nederlandse bedrijven om overheidssteun voor activiteiten in het buitenland. De toetsing geschiedt ook aan de hand van andere internationaal overeengekomen normatieve kaders, waaronder ILO-verdragen. Een geplande evaluatie in 2004 zal moeten uitwijzen wat hiervan het effect is. Zie *regeringsnota Ondernemen in conflictgebieden*, brief van minister Van Ardenne aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van februari 2004, Tweede-Kamerstuk nr. 29.439 nr. 1, paragraaf 4.1.

138 Commentaar (b) bij het eerste beginsel van de 'Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and other Business Enterprises with regard to Human Rights', rapport E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.1. De normen zijn aanvaard door de VN-Sub-Commissie en voorgelegd aan de Commissie voor de Rechten van de Mens; zie resolutie 2003/16 van 13 augustus 2003. Zie voor het afleggen van verantwoording over het verleden door bedrijven ook hoofdstuk VI, paragraaf 2.

Naast extern misbruik door bedrijven, waarover hierboven werd gesproken, moet er ook aandacht zijn voor misbruik van macht door andere staten die door hun optreden het falen van staten in de hand werken of bestendigen. In Cambodja bijvoorbeeld (dat een lange geschiedenis van buitenlandse inmenging kent) werd het verzekeren van vrede en veiligheid pas echt mogelijk nadat bepaalde landen in de regio ertoe waren gebracht om hun steun aan de Rode Khmer te staken. Nederland moet bevorderen dat landen in een dergelijke positie hier in een vroeg stadium op worden aangesproken door de VN en in regionale fora.

IV.4 Gerichte maatregelen in concrete gevallen van het falen van een staat

Als een staat terecht komt in de fase van verval kan nog steeds een breed scala aan middelen worden ingezet om het falen af te wenden of de effecten te verzachten. Deze laatste middelen kunnen worden gericht op de lokale bevolking, op de regio of op de effecten elders.

Er zijn vele beproefde diplomatieke en politieke middelen: verklaringen (VN-resoluties, EU- of OVSE-verklaringen), politieke druk, uitsluiting uit internationale organisaties, bemiddeling in ruime zin (Speciale Vertegenwoordigers van VN, OVSE, Raad van Europa, EU, regionale organisaties of ad hoc coalities), geschillenbeslechting (Internationaal Gerechtshof en Permanent Hof van Arbitrage) in het geval van onderliggende internationale frictie.

Zogeheten 'vriendengroepen' kunnen een land onder hun hoede nemen. Deze dienen in deze fase van het falen in nauw contact te staan met de Veiligheidsraad. Een dergelijke groep moet de dialoog zoeken met de voornaamste actoren in het land in kwestie en moet als verzameling donors/beslissers in multilaterale financiële instellingen feitelijk gezaghebbend zijn. De groep hoeft niet het beleid voor te schrijven, maar moet de procedure voorschrijven: nationale verantwoordelijken bijeenbrengen en inspireren tot het formuleren van een gemeenschappelijke agenda. Er moeten liefst ook landen uit de regio inzitten. De groep kan uit de VN voortkomen (als in het geval van Guinee-Bissau), uit besprekingen rond de VN (Afghanistan) of uit andere fora (zoals de OAS, dan wel een ontmoetingsgremium van donoren).

Er kan hulp worden geboden bij vredesprocessen (door de VN, de EU, relevante regionale instellingen en individuele landen). Mede in dat kader kan juridische hulp worden ingezet (steun bij tijdige verkiezingen, opbouw van rechtsstelsel, opbouw civiel bestuur). Soms zal er snel geld nodig zijn voor ontwapening of om strijders een ander perspectief te bieden dan het leven van geweld. Hiervoor zouden op afroep multilaterale middelen beschikbaar moeten zijn.

Als een staat faalt in de zin van de definitie uit hoofdstuk I, is er geen effectieve regering meer die zou kunnen worden beïnvloed. Wel zullen er feitelijke machtscentra zijn. De leidinggevende personen, vaak krijgsheren, kunnen worden benaderd met voorstellen voor overleg. Het initiatief kan liggen bij buurlanden, de regio, donoren en internationale organisaties als de VN. Het eerste doel van het overleg moet zijn het herstellen van de vrede en veiligheid. Daartoe kan ook internationale militaire bijstand worden verleend.

De beïnvloeding van de belangrijkste actoren kan, als dat nodig is, ook via sancties verlopen. Ook hier is stringente afstemming aan de kant van de donorgemeenschap, of de EU, dan wel de VN of een andere kring van actoren een eerste vereiste. Op het

hoogste niveau kan de Veiligheidsraad sancties afkondigen op basis van het Handvest van de VN.¹³⁹

Een sanctie die vrij vaak is toegepast is een wapenembargo voor het conflictgebied. Vaak blijkt dat een groot nadeel is dat een embargo de positie van de partij versterkt die reeds de meeste wapens heeft verzameld of die kan rekenen op steun van buurlanden. In het geval van Bosnië werd het juist voor Bosnische moslims moeilijker om aan wapens te komen, maar voor de Bosnische Serviërs veranderde er in de praktijk weinig. Daarnaast hebben algemene sancties, zoals economische boycots, vaak veel ongewenste neveneffecten of treffen zij de burgerbevolking onevenredig hard. Zij vereisen ruime politieke steun, compensatie van derden en effectieve controle. In autoritaire staten, en ook in staten die in een proces van falen zitten, hebben de getroffen burgers zeer weinig invloed op het gedrag van de leiders. Niettemin kunnen sancties bijdragen aan de gewenste stigmatisering van deze leiders en aan indamming, preventie en afschrikking van ongewenst gedrag. Ook kunnen zij worden gebruikt als signaal dat militaire interventie de volgende stap is.¹⁴⁰

Het is niet verwonderlijk dat doelgerichte sancties ('smart sanctions'), die minder schade berokkenen aan de bevolking, de laatste jaren een sleutelbegrip zijn geworden. De vraag is hoe het gedrag kan worden beïnvloed van specifieke actoren die veel macht hebben. Het doelwit van sancties zijn personen die niet een juridische maar een feitelijke machtspositie hebben opgebouwd. Zij beschikken over een lokaal geweldsmonopolie en zijn in staat om strijders aan zich te binden. Daarvoor beschikken zij over economische middelen die voortkomen uit 'conflict trade'. Als deze personen niet meewerken aan het herstel van een staatsstructuur, moet worden getracht hun militaire en economische macht te ondergraven. In dit soort gevallen wordt al gebruik gemaakt van reisbeperkingen en het bevriezen van banksaldi van leiders en hun familie.¹⁴¹ Het afsnijden van inkomsten uit 'conflict trade' door certificeringseisen te stellen aan bijvoorbeeld diamanten is tamelijk effectief gebleken. Men kan verder denken aan het tegengaan van de import van bepaalde wapens (munitie) en (luke) goederen die leiders gebruiken om anderen aan zich te binden; er worden wel voorstellen gedaan voor controlesystemen gebaseerd op tipgelden en boetes. Een proefproject zou de haalbaarheid kunnen testen.

IV.5 Maatregelen gericht op beperking van gevolgen, waaronder humanitaire hulp

Ondanks inspanningen om het falen af te wenden wordt de wereldgemeenschap in concrete gevallen geconfronteerd met de negatieve effecten van een proces van falen. Ook deze moeten als uitgangspunt voor beleid dienen. Maatregelen om de effecten

139 Artikel 41 van het Handvest noemt 'het volledig of gedeeltelijk verbreken van de economische betrekkingen, alsmede van de spoor-, zee-, lucht-, post-, telegraaf-, en radioverbindingen en van andere verbindingen, en het afbreken van diplomatieke betrekkingen'.

140 Zie hiervoor paper van Department of Political Affairs van het VN-secretariaat op de Interlaken II conferentie, 29-31 maart 1999, *A brief review of Security Council applied sanctions*, www.smartsanctions.ch; zie ook de rapporten over sancties uit 1990 en 1998 van het International Institute of Economics, www.iie.com/execsum.htm.

141 Dit is bijvoorbeeld dwingend opgelegd door de Veiligheidsraad in het geval van de Taliban, S/RES/1333 (2000).

van het falen van een staat te verzachten zijn weliswaar op symptomen gericht, maar daarom niet minder nodig. Zij kunnen betrekking hebben op grenscontrole, opvang van vluchtelingen, humanitaire hulp, het tegengaan van de verspreiding van ziekten, et cetera.

Voor de korte termijn moet vaak humanitaire hulp worden geboden. In een eerder AIV-advies wordt uitgebreid ingegaan op onder meer de tendensen en risico's inzake grenzen van de neutraliteit en misbruik van hulp.¹⁴² In het kader van het huidige advies is relevant dat humanitaire hulp onvermijdelijk een eigen rol gaat spelen in het krachtenveld van de lokale actoren. De verleners van de hulp zullen hun informatie en inzichten moeten delen om te komen tot een goede analyse. Vervolgens zullen zij ook vanuit dit politieke perspectief (naast het perspectief van efficiëntie) het verlenen van de hulp ('smart aid') moeten coördineren om onbedoelde bijeffecten te verzachten. Als de bemoeienis van buitenstaanders beperkt blijft tot humanitaire hulp kan dit in bepaalde gevallen een bijdrage zijn aan de persistentie van een conflict. In Somalië heeft de vrije instroom van humanitaire hulp naar Mogadishu in 1992 de situatie verslechterd, doordat waardevolle goederen werden binnengebracht die de gevechten weer deden oplaaien.¹⁴³

Uiteindelijk moet soms misschien worden vastgesteld dat hulp niet meer op zinvolle wijze kan worden verleend. Zo stelt de Secretaris-Generaal van de VN, sprekend over het Somalië van begin jaren 90, dat er grenzen zijn aan wat men kan doen en dat de verantwoordelijkheid van de buitenwereld niet in de plaats treedt van die van lokale actoren.¹⁴⁴

De AIV bepleitte in het genoemde advies een VN-Politiemacht deel te laten uitmaken van het 'United Nations Standby Arrangements System', gericht op de veilige distributie van humanitaire hulp. Dit is ook passend voor de situatie in staten in een late fase van falen.

IV.6 Slotopmerkingen

In het voorgaande is een groot aantal instrumenten de revue gepasseerd. Hieruit kan niet direct een receptenboek worden samengesteld. Aangezien het falen van staten voortkomt uit een samenstel van oorzaken zal ook het bestrijden van het falen langs vele wegen tegelijk moeten plaatsvinden. De materie is zo weerbarstig dat er alleen resultaten kunnen worden geboekt met toepassing van gedegen gezamenlijke analyse, intensieve samenwerking, inzet van voldoende middelen en mensen, langdurige politieke betrokkenheid en niet-aflatende aandacht voor het scheppen van gunstige voorwaarden voor het functioneren van staten.

Het spectrum van instrumenten verloopt van algemeen voorwaardenscheppend beleid tot specifieke maatregelen gericht op staten en zelfs personen. De instrumenten liggen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking of op politiek terrein. Naarmate staten

142 AIV-advies nr. 6, *Humanitaire hulp: naar een nieuwe begrenzing*, Den Haag, november 1998.

143 David Shearer, 'Aiding or abetting humanitarian aid and its economic role in civil war', in Mats Berdal and David M. Malone eds. *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder, Lynne Rienner, 2000, pp. 189-203.

144 *The United Nations and Somalia 1992-1994*, UN-DPI, New York, 1996, p. 87.

verder wegzakken in een proces van falen moeten de middelen indringender worden. Naarmate de maatregelen zwaarder zijn, is samenwerking van derde landen op een hoger niveau aangewezen. Gewapend ingrijpen is het zwaarste middel. Het komt in hoofdstuk V aan de orde.

IV.7 Conclusies en aanbevelingen

Nederland dient, ook uit welbegrepen eigenbelang, middelen ter beschikking te hebben om staten die in een proces van falen verkeren steun te bieden. Goed bestuur behoeft er nog niet te zijn, maar er moet wel perspectief zijn dat de specifieke besteding van gelden een positief effect heeft op de realisering van de rechten van de mens. Dit kan ook betekenen dat fondsen worden ingezet om een verslechtering te voorkomen. De oprichting van het Stabiliteitsfonds wordt toegejuicht. Nederland moet zelfs overwegen een veel groter gedeelte van de beschikbare fondsen onder HGIS flexibel in te zetten. Het Stabiliteitsfonds is een goed begin, maar ook van andere middelen moet de sturende werking worden benut.

Beslissingen over het afvoeren van een land van de lijst concentratielanden om redenen van het ontbreken van goed bestuur alsmede beslissingen om een land weer toe te voegen kunnen pas worden genomen na een gezamenlijke EU-analyse over de risico's van het voortzetten, verbreken of herstellen van de verbanden en de mogelijkheden van een alternatieve invulling van de verbanden.

De rol van derde landen die door hun beleid het falen van staten in de hand werken verdient behandeling en marge van beraadslaging over de situatie in falende staten zelf. Het VN-secretariaat zou uit zichzelf gegevens daarover moeten aandragen, naar analogie met de rapporten over de grondstoffenexploitatie en -handel in de Democratische Republiek Congo (DRC). Nederland moet bevorderen dat landen die door misbruik van macht het falen van andere staten in de hand werken, daarop in een vroeg stadium worden aangesproken door de VN en in regionale fora.

Individuele leiders verdienen aan de chaos. Dus is het nodig om respect voor regels meer aantrekkelijk te maken, c.q. overtreding meer onaantrekkelijk te maken. Het transparant maken van de handel in grondstoffen en andere financiële transacties kan hieraan bijdragen.

Grote bedrijven en financiële instellingen die in het westen zijn gevestigd spelen soms een rol bij het machtsmisbruik van elites in staten die in een proces van falen zitten; er moet verder worden gestreefd naar transparantie, het nakomen van OESO- en ILO-normen en gedragscodes en naar een alerte houding tegenover transacties die hun grond vinden in misbruik van macht voor eigen gewin.

V De inzet van militaire middelen

In hoofdstuk IV werd vastgesteld dat ook de inzet van militaire middelen aan de orde kan komen. Een beslissing hierover wordt beïnvloed door juridische, beleidsmatige en praktische overwegingen. Hieronder worden deze in kaart gebracht. Eerst wordt gekeken naar de rechtmatigheid van de inzet van militaire middelen door staten, met instemming van de VN (Veiligheidsraad), of zonder deze instemming. In het laatste geval gaat het om uitoefening van het recht op zelfverdediging en eventueel om humanitaire interventie. Ten slotte komen de beleidsmatige en praktische overwegingen bij de inzet van militaire middelen aan de orde, alsmede de contouren van de Nederlandse inzet.

V.1 Het geweldverbod en de inzet van militaire middelen in falende staten

De beginselen van de staatssoevereiniteit, non-interventie en met name het geweldverbod vormen het uitgangspunt bij het beschouwen van de toelaatbaarheid van de inzet van militaire middelen. In het internationale recht bestaat een tendens deze uitgangspunten in een aantal uitzonderlijke gevallen te relativiseren en af te wegen tegen beginselen van humaniteit.

Het geweldverbod is vastgelegd in artikel 2 lid 4 van het VN-Handvest, de verplichting om geschillen op vreedzame wijze op te lossen in artikel 2 lid 3.

De Veiligheidsraad heeft, conform artikel 24 lid 1 van het Handvest, de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving of het herstel van vrede en veiligheid. De Veiligheidsraad kan tegen de achtergrond van het geweldverbod van artikel 2 lid 4, ingeval van een bedreiging van de vrede, vredesbreuk of een daad van agressie, op basis van artikel 42 van het Handvest besluiten tot de inzet van militair geweld. De andere expliciete uitzondering op het geweldverbod is neergelegd in artikel 51: het recht van staten op individuele of collectieve zelfverdediging zolang de Veiligheidsraad nog geen adequate voorziening heeft getroffen.

Daarnaast is de laatste jaren het leerstuk van de interventie om humanitaire redenen (humanitaire interventie) tot ontwikkeling gekomen. Door velen wordt aangenomen dat onder bepaalde voorwaarden humanitaire interventie rechtmatig is. Daarover handelt een eerder advies van de AIV/CAVV van april 2000.¹⁴⁵

In hoeverre leidt de toepassing van het geweldverbod en de uitzonderingen daarop in situaties van falende staten tot afzonderlijke overwegingen en beoordelingen?

Een eerste vraag is of het geweldverbod zelf ook geldt bij falende staten. Deze vraag wordt bevestigend beantwoord. Er is wel geen functionerende overheid meer, maar nog wel een juridische entiteit en drager van rechten. Het gebied is geen 'terra nullius' geworden waar iedere buitenlandse mogendheid zich mag begeven. Het recht op vrijwaring van

145 AIV/CAVV advies nr. 13, *Humanitaire Interventie*, Den Haag, april 2000.

interventie komt toe aan de staat als juridische entiteit.¹⁴⁶ Dit betekent dat het geweld-verbod en de bestaande uitzonderingen daarop die kunnen worden gebaseerd op bedreiging of verbreking van de vrede (artikel 42), zelfverdediging (artikel 51) en grootschalig menselijk lijden (humanitaire interventie), ook hier van toepassing blijven.

V.2 Optreden met instemming van de Veiligheidsraad

De hoofdregel is dat de VN niet mag interveniëren in staten. Artikel 2 lid 7 formuleert die regel, maar beperkt deze al tot 'aangelegenheden die wezenlijk onder de nationale rechtsmacht van een staat vallen'.¹⁴⁷ Daarnaast geeft hoofdstuk VII van het Handvest de Veiligheidsraad het recht in te grijpen (en staten op te roepen dat te doen). De Veiligheidsraad moet dan wel eerst vaststellen dat er sprake is van een bedreiging of verbreking van de vrede in de zin van artikel 39 en vervolgens militair optreden mandateren om de internationale vrede en veiligheid te herstellen (artikel 42). Deze criteria vormen in een concreet geval de basis voor het debat in de Veiligheidsraad. Als eenmaal een beslissing is gevallen, blijkt het een vrijwel formele maatstaf: als de Veiligheidsraad één van de criteria toepasselijk vindt, dan is dat zo. Uit beslissingen in het verleden is wel een casuïstiek te destilleren, die ook relevant is voor falende staten.¹⁴⁸

De Veiligheidsraad brengt in de praktijk grootschalig menselijk lijden onder de noemer 'bedreiging van de vrede'. Hij kan ook andere fenomenen onder deze noemer brengen, zoals een terrorismedreiging.¹⁴⁹ In de resoluties 1368 en 1373 (2001) legde de Veiligheidsraad neer dat iedere daad van internationaal terrorisme een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid oplevert. Ook kwalificeerde hij een groot verlies aan mensenlevens en zware materiële schade, in combinatie met de gevolgen voor de stabiliteit in de regio, als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid.¹⁵⁰ Verder achtte hij wapenstromen een ondermijning van de vrede en de veiligheid en van politieke inspanningen voor de nationale verzoening in Somalië.¹⁵¹ De Veiligheidsraad heeft diverse keren ook de consequenties van grote stromen vluchtelingen aangemerkt als bedreiging van de internationale vrede en veiligheid in de regio.¹⁵² Zo kregen de

146 W. Werner, 'Staat en volk in burgeroorlog', in: *Vrede en Veiligheid, tijdschrift voor internationale vraagstukken*, april 2001, pp. 1-23. In zijn dissertatie acht G. Kreijen dit een wat achterhaalde benadering. Hij ziet meer in het intrekken van erkenning van de staat in kwestie (hij noemt Somalië), waarna de VN geen toestemming meer nodig heeft om het bestuur over te nemen. *State Failure, Sovereignty and Effectiveness*, Leiden, oktober 2003, p. 332 e.v. Handelseditie: Leiden, Brill, 2004.

147 Met een beroep op de Engelse tekst kan men hier eventueel volhouden dat 'interference' wel is toegestaan, bijvoorbeeld bij schending van mensenrechten, maar (gewapende) 'intervention' niet.

148 Zie hierover K. Wellens, 'The UN Security Council and new threats to the peace: back to the future', *Journal of Conflict and Security Law* (2003), vol. 8, No. 1, pp. 15-70.

149 S/RES/1373 van 28 september 2001, inzake terrorisme.

150 S/RES/733 van 23 januari 1992, inzake Somalië.

151 S/RES/1425 van 22 juli 2002, inzake Somalië.

152 S/RES/688 (1991) inzake Iraaks Koerdistan; S/RES/1529 (2004) inzake Haïti, waar het met name ging om 'the potential outflow of people to other states in the subregion'.

humanitaire crises en de trek van Haïtianen naar het buitenland, in combinatie met andere factoren de kwalificatie bedreiging van de internationale vrede en veiligheid in de regio.¹⁵³

Aparte grond?

In hoofdstuk III is erop gewezen dat de internationale gemeenschap een verantwoordelijkheid heeft voor het creëren en instandhouden van een vreedzame wereldorde, waarin staten hun plichten jegens hun bevolking (en jegens de wereldgemeenschap) kunnen nakomen. Een gezagsvacuüm in een staat zou kunnen gelden als een grond om, ook militair, in te grijpen: er is geen gesprekspartner inzake onderwerpen als misdaadbestrijding, drugs, milieu, geldverkeer en gezondheidszorg. De vraag is dan of het falen van staten ook een op zichzelf staande uitzondering op het geweldverbod en een aparte grond voor ingrijpen door de Veiligheidsraad kan vormen. Er moet worden geconstateerd dat een militair ingrijpen op een dergelijke grond niet in overeenstemming is met het geldende internationale recht. De Veiligheidsraad heeft het ingrijpen in falende staten altijd herleid tot andere, in het Handvest opgenomen, gronden. Meestal wordt de kwalificatie uit artikel 39 gehanteerd: een bedreiging van de (regionale) vrede. Ook al heeft de Veiligheidsraad het begrip 'bedreiging van de vrede' telkens opnieuw inhoud gegeven, hij heeft het niet laten verwateren tot kwalificatie voor alle kwalen van de wereld.

Kan op basis van die precedënten de conclusie worden getrokken dat het falen van een staat altijd een bedreiging van de vrede in de zin van artikel 39 oplevert? Ook dat is niet het geval. De huidige situatie in Somalië is een tegenvoorbeeld. Deze falende staat is op een lager organisatieniveau min of meer gestabiliseerd zonder dat de regio (of de wereld) hier zware negatieve gevolgen van ondervindt en zonder dat er grote aantallen slachtoffers vallen. Daarnaast is het ook heel wel mogelijk dat de Veiligheidsraad een situatie kwalificeert als een bedreiging voor de vrede, maar niet besluit tot gewapend optreden. De Veiligheidsraad heeft bovendien op basis van hoofdstuk VI van het Handvest ook andere middelen tot zijn beschikking om bij te dragen tot vreedzame regeling van geschillen.

De besluitvorming in de Veiligheidsraad is geen puur juridische toetsing, maar een politiek proces, waarbij politieke factoren een rol spelen. Soms wordt er door de Veiligheidsraad geen actie genomen vanwege nationaal-politieke posities van de (permanente) leden. Dit speelde in de gevallen van Rwanda, Haïti en Macedonië.

Preventief optreden

In de adviesaanvraag wordt de mogelijkheid aan de orde gesteld om in een bepaald gebied preventief troepen te stationeren. Kan de Veiligheidsraad dit doen, c.q. accorderen? De Veiligheidsraad heeft het laatste woord bij het bepalen of er een bedreiging is van de vrede en veiligheid. Hij kan in dat kader ook besluiten tot, c.q. instemmen met het preventief stationeren van troepen in staten die in een proces van falen zitten.

153 S/RES/841 van 16 juni 1993. Vervolgens werd een handelsembargo ingesteld, teneinde te bevorderen dat president Aristide zijn legitieme positie zou terugkrijgen. In 1994 kwam er alsnog een interventie.

V.3 Optreden zonder autorisatie van de Veiligheidsraad, het geval van zelfverdediging

De vraag is of staten militair kunnen ingrijpen in falende staten. De basisregel is neergelegd in artikel 2 lid 4 van het Handvest. Staten mogen geen geweld gebruiken. Indien zij worden aangevallen, is individuele en collectieve zelfverdediging echter toegestaan, als een verbijzondering van het algemene recht van de staat zich te handhaven. Artikel 51 geeft aan dat geen enkele bepaling van het Handvest afbreuk doet aan het recht van een staat om zichzelf te verdedigen in geval van een gewapende aanval, zolang de Veiligheidsraad nog niet de noodzakelijke maatregelen heeft genomen om de internationale vrede en veiligheid te handhaven. Het gaat er met andere woorden om dat het ook hier de Veiligheidsraad is die geacht wordt in actie te komen om de door de militaire aanval veroorzaakte rechtsinbreuk ongedaan te maken.

Wil zelfverdediging in de zin van artikel 51 gerechtvaardigd zijn, dan dient er sprake te zijn van een gewapende aanval.¹⁵⁴ Hieronder valt ook het voorbeeld van een indirecte aanval, waarbij een staat niet rechtstreeks militair geweld toepast, maar gebruik maakt van niet-statelijke actoren (bijvoorbeeld opstandige groeperingen) die militair geweld uitoefenen tegen die andere staat.¹⁵⁵ In het geval van een falende staat is er geen sprake van een gewapende aanval door die staat. Wel kan er sprake zijn van een gewapende aanval georganiseerd vanuit die staat, c.q. vanaf het grondgebied van die staat. Het recht op zelfverdediging heeft ook betrekking op dergelijke aanvallen.¹⁵⁶ In het geval van Afghanistan worden in resolutie 1378 (2001) de Taliban veroordeeld vanwege het laten gebruiken van Afghaans grondgebied voor terroristische aanvallen. Gewapend optreden waarbij zelfverdediging als grond wordt ingeroepen, kan achteraf worden getoetst door de Veiligheidsraad of het Internationale Gerechtshof. In resolutie 1368 en de persverklaring van de Veiligheidsraad inzake de inval van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in Afghanistan in 2001 valt een erkenning te lezen van zelfverdediging als grond voor hun inval.¹⁵⁷

Aparte grond?

Eventueel zal er geen sprake zijn van een gewapende aanval, maar van het schaden van belangen van derde staten door groei van criminaliteit, besmettelijke ziekten, migratiestromen, milieucalamiteiten en vormen van terrorisme. Indien deze verschijnselen niet samenvallen met een gewapende aanval, vormen zij op zichzelf geen rechtvaardiging om, op basis van zelfverdediging, het geweldverbod te doorbreken. De Veiligheidsraad zelf heeft uiteraard de bevoegdheid vast te stellen dat er dan toch sprake is van een bedreiging of verbreking van de vrede. In het geval de Veiligheidsraad om inhoudelijke of politieke redenen niet tot deze kwalificatie komt, dan wel niet besluit tot

154 In het AIV/CAVV-advies over preëemptief optreden (zomer 2004) wordt het begrip zelfverdediging op basis van het Handvest en op basis van gewoonterecht nader besproken. Daar komt tevens de vraag aan de orde in hoeverre ook een *dreiging* van een gewapende aanval zelfverdediging kan rechtvaardigen.

155 Zie de Definitie van Agressie in GA Res. 3314 (XXIX), 14 december 1974 en het Nicaragua-arrest van het Internationale Gerechtshof, 27 juni 1986, nr. 70, *ICJ Reports* 1986, pp. 14-150.

156 In de *National Security Strategy* van de Verenigde Staten (Washington, september 2002) wordt verzucht: 'America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones'.

157 Persverklaring VR, 8 oktober 2001, AFG/152; SC/7167.

het inzetten van militaire middelen, beschikken de staten die te lijden hebben van de negatieve gevolgen van het falen van een staat, onder het huidige volkenrecht niet over een rechtsgrond tot militair ingrijpen. In hoofdstuk III is vastgesteld dat staten en de wereldgemeenschap verschillende gronden kunnen aanvoeren om bemoeienis te hebben met staten die falen. Zelden zullen de motieven tot één categorie beperkt blijven. In sommige situaties van concrete interventie zouden motieven van zelfverdediging dooreen kunnen lopen met motieven voor een humanitaire interventie. Met name de schade die individuele staten ondervinden op terreinen als criminaliteit, migratie, verbandingen en smokkel, zal vaak geen pendant vinden in legitieme gewapende actie. De getroffen staten blijven dan juridisch gesproken met lege handen achter.

Preventief optreden

Preventieve actie zoals stationering van troepen, zonder instemming van de staat in kwestie, kan alleen met instemming van de Veiligheidsraad worden gerealiseerd. Hierbij moet wel worden aangetekend dat dit ook een verplichting schept voor de Veiligheidsraad de zorgen van de lidstaten serieus te nemen en tijdig in te grijpen. Dit geldt in het bijzonder waar het terrorismedreiging en de proliferatie van massavernietigingswapens in falende staten betreft. Het zenden van militaire waarnemers lijkt van een andere orde dan het sturen van een gewapende macht, maar in beide gevallen is instemming nodig van de staat in kwestie. Een grensoverschrijding zonder instemming van de staat zou een schending van de soevereiniteit zijn. De instemming dient uit te gaan van een regering die het gezag uitoefent, net zoals het geval was in Macedonië en Burundi (waar het overigens niet ging om zelfverdediging van derde staten).

V.4 De interventie op uitnodiging

Wat is het effect van een uitnodiging tot interventie? Algemeen wordt aangenomen dat het interventieverbod ook geldt als er sprake is van een uitnodiging die uitgaat van een partij binnen de falende staat zelf. Het is andere staten verboden om opstandelingen te steunen (zeker militair). In een situatie van burgeroorlog is neutraliteit geboden; men mag dus ook niet de partij steunen die voorheen als regering het gezag uitoefende. De grond is dat escalatie en internationalisering moeten worden voorkomen. De juridische verwoording is dat het zelfbeschikkingsrecht van het volk in kwestie niet mag worden aangetast.¹⁵⁸ Deze beperking geldt niet voor de Veiligheidsraad, die de maatregelen mag nemen die hem goedgevallen. Als de Veiligheidsraad kan ingrijpen zonder uitnodiging dan kan hij zeker ingrijpen met uitnodiging. Recentelijk heeft de Veiligheidsraad achteraf autorisatie verleend aan ingrijpen door derde staten in een binnenlands conflict (al dan niet op uitnodiging van de zijde van de 'regering'). Deze figuur is niet wenselijk en illustreert de noodzaak van tijdige besluitvorming door de Veiligheidsraad. Tegelijk moet echter onder ogen worden gezien dat in deze gevallen besluitvorming vooraf wellicht de operatie zou hebben ondergraven. In het geval van Ivoorkust heeft de Franse interventie plaatsgevonden op uitnodiging van het legitieme gezag.¹⁵⁹ Indien

158 En, in het geval van een burgeroorlog of een volksopstand, zelfs niet een (nog) legitieme regering. Zie R. Mullerson, 'Intervention by invitation', in L.F. Damrosch and D.J. Scheffer, *Law and Force in the New International Order*, Boulder, Colorado, Westview Press 1991, pp. 127-133. Zie ook hoofdstuk II.1.

159 In de persverklaring van de voorzitter van de Veiligheidsraad van 31 oktober 2002 (AFR/506; SC/7558) wordt gesproken over de 'appreciation for the efforts made by France to prevent, upon
vervolg noot op pag. 61

de regering nog verder in de problemen was gekomen tot het niveau waarop het predikaat 'falende staat' van toepassing zou zijn geworden, zou een formele uitnodiging meer problematisch zijn geweest.¹⁶⁰ In Haïti ging het verzoek om internationale steun uit van de waarnemende president, die formeel volgens de regels van de Grondwet president Aristide opvolgde die het land verlaten had.¹⁶¹ Ook een uitnodiging tot interventies die uitgaat van (personen uit) rudimentaire staatsorganen kan een zeker gewicht krijgen. Derhalve is het voor de juridische status van de interventie van belang dat wordt nagegaan of er bij dergelijke personen steun voor interventie bestaat. Dit was actueel op de Salomonseilanden. De Veiligheidsraad keurde de komst van coalitietroepen op deze basis in feite goed.¹⁶²

In 1983 viel het Amerikaanse leger samen met troepen van zes andere Caribische staten het eiland Grenada binnen. Als rechtvaardiging van de invasie gaven de Verenigde Staten het beschermen van onderdanen op het eiland; 800 Amerikaanse studenten verbleven in het land. Tevens gaven zij aan dat het eiland door Cuba werd gemilitariseerd, zodat het een bedreiging vormde voor de Verenigde Staten. Voorts verwezen zij naar een (twijfelachtige) uitnodiging van de kant van de Gouverneur-Generaal. De internationale reactie op de invasie was praktisch unaniem negatief.¹⁶³

Beleidsmatig is het onwenselijk om het respect voor het recht op zelfbeschikking tot in alle negatieve consequenties door te voeren. Maar ook juridisch zijn de genoemde voorbeelden geen typische gevallen van het verlenen van bijstand op basis van een uitnodiging. Bij deze voorbeelden moet bedacht worden dat er wel sprake was van een uitnodiging die kwam van één zijde van een conflict, maar dat de inzet van de buitenlandse ingreep meestal niet als doelstelling had om die zijde aan een militaire overwinning te

vervolg noot van pag. 60

request of the legitimate authorities of Cote d'Ivoire, further fightings in the country, on a provisional basis, pending the deployment of the ECOMOG force'. In een resolutie wordt de interventie door de troepen verwelkomd: 'Welcomes the deployment of ECOWAS forces and French troops with a view to contributing to a peaceful solution...' (S/RES/1464 van 14 februari 2003, paragraaf 8). Onder hoofdstuk VII wordt hun een mandaat verleend 'to take the necessary steps to guarantee the security and freedom of movement of their personnel and to ensure...the protection of civilians...' (idem, paragraaf 9). Zie ook N.M. Blokker: 'Is the authorization authorized? Powers and practice of the UN Security Council to authorize force by "coalitions of the able and willing"', in *European Journal of International Law*, vol. 11, 2000, issue 3, pp. 541-568.

160 Zie voor de vraag naar de vertegenwoordiging ten rechte ook hoofdstuk II. Een uitnodiging van een regering van een staat in een proces van falen hoeft niet per se een positieve factor te zijn, gelet op de aard van dat soort regeringen.

161 S/RES/1529 van 29 februari 2004, paragraaf 2 (a).

162 Zie het in een persverklaring van de voorzitter (SC/7853 van 26 augustus 2003).

163 Bijna alle democratische landen verwierpen de rechtvaardiging voor de interventie. Een VR-ontwerpresolutie werd door de Verenigde Staten met een veto tegengehouden. Binnen de zogenaamde Reagan Doctrine achtten de Verenigde Staten het legitiem de door de USSR gesteunde regimes omver te werpen en daartoe op eigen houtje 'volkeren te hulp schieten'. De doctrine geniet weinig steun in volkenrechtsskringen.

helpen. In gevallen als Ivoorkust, Haïti en de Salomonseilanden ging het om het tegengaan van menselijk lijden, het bijdragen aan stabiliteit en het vinden van een duurzame oplossing. Hiermee komen we terecht bij interventies om humanitaire redenen (in ruime zin).

V.5 Optreden zonder autorisatie van de Veiligheidsraad: het geval van de humanitaire interventie

Er kan een noodzaak zijn om in te grijpen op humanitaire gronden, te weten bij grootschalig menselijk lijden. Hiertoe wordt onderzocht waartoe de toepassing van het leerstuk 'humanitaire interventie' leidt in situaties van falende staten.

Het eerdere AIV/CAVV-advies over humanitaire interventie

In 2000 brachten de AIV en de CAVV een advies uit, getiteld 'Humanitaire Interventie'.¹⁶⁴

Humanitaire interventie werd gedefinieerd als: 'De dreiging met of het gebruik van geweld door één of meer staten, eventueel in het kader van een internationale organisatie, binnen het territorium van een andere staat:

- met het doel het beëindigen van bestaande, dan wel het voorkomen van grootschalige ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten, in het bijzonder het recht op leven van individuen, ongeacht hun nationaliteit;
- zonder voorafgaande autorisatie van de Veiligheidsraad en zonder toestemming van de legitieme regering van de staat, op het grondgebied waarvan de interventie plaatsvindt.'¹⁶⁵

De passage vervolgt met de constatering dat in het dagelijkse spraakgebruik ook het gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden *met* autorisatie van de Veiligheidsraad tot humanitaire interventie wordt bestempeld.

De CAVV en AIV concludeerden in hun advies dat de betekenis van mensenrechten in de internationale verhoudingen zo groot was geworden dat staten schending van deze rechten op grote schaal niet konden negeren, ook als de Veiligheidsraad het niet eens kon worden over internationaal ingrijpen. Tegelijk stelden beide adviesraden vast dat in het internationale recht geen duidelijke rechtsbasis bestond om zonder toestemming van de Veiligheidsraad geweld te gebruiken om een humanitaire ramp te voorkomen. De AIV en CAVV waren echter van mening dat sommige omstandigheden een dermate urgent karakter hadden dat zij, in de vorm van 'rechtvaardigingsgronden', het onrechtmatige karakter van bepaalde handelingen van een staat wegnamen. Als dat gebeurde, dan kon er nog steeds niet worden gesproken van een 'recht op humanitaire interventie' buiten de Veiligheidsraad om, maar wel ontstond er een zekere ruimte om dergelijke interventies te gedogen. Daarmee werd bereikt dat staten die een interventie uitvoerden, niet per se hoefden te vrezen voor allerlei juridische complicaties.

De CAVV en AIV vonden dat het, in afwachting van een formalisering van een dergelijke gedoogruimte, bij grootschalige schendingen van de mensenrechten reeds toelaatbaar zou moeten zijn dat staten militair ingrepen in andere staten. Daarvoor moest dan wel

¹⁶⁴ AIV/CAVV advies nr. 13, *Humanitaire Interventie*, Den Haag, april 2000.

¹⁶⁵ Idem, p. 35.

een 'toetsingskader' worden ontwikkeld, zodat in internationale debatten steeds kon worden nagegaan of de interveniërende staten juist hadden gehandeld. In het advies werd een dergelijk toetsingskader uitgewerkt.¹⁶⁶

De regering stemde in grote lijnen in met het advies. Zij verwees naar de uitwerking van het toetsingskader zoals tot stand gekomen in conferenties gehouden te Noordwijk en Scheveningen. De uitwerking bevat een vijftiental punten die een richtsnoer moeten vormen voor politieke besluitvorming over en het optreden in het kader van humanitaire interventies.¹⁶⁷

Verschillen tussen de problematiek van de falende staten en de problematiek van de humanitaire interventie

Het instrument der humanitaire interventie kan relevant zijn in relatie tot falende staten. De ontwikkelde criteria voor ingrijpen in geval van grootschalig menselijk lijden gelden ook in gevallen waarin dit lijden zich afspeelt in een falende staat. Maar het is niet een instrument dat er naadloos bij aansluit.

Ten eerste kan het in falende staten gaan om een veel bredere problematiek van bedreiging van recht en orde in het land en bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid in de regio. De Veiligheidsraad bepaalt of er sprake is van een bedreiging van de vrede. Grootschalig (door mensen veroorzaakt) menselijk lijden kan leiden tot deze kwalificatie.¹⁶⁸

Ten tweede heeft het begrip grootschalig menselijk lijden ook betrekking op situaties waar de staat wel functioneert, of zelfs de verantwoordelijke is voor de schendingen. Dat was aan de orde bij het beoordelen van de situatie in Kosovo in het Joegoslavië onder Milosevic en Irak vóór het ingrijpen van de coalitie in 2003. Dit valt buiten het bestek van het huidige advies.

Ten derde is de aanleiding (en timing) van het ingrijpen niet hetzelfde. In die zin is het concept falende staten ruimer dan grootschalig menselijk lijden. Het is denkbaar dat er wordt ingegrepen in een falende staat (op basis van een bedreiging van de vrede in de regio of zelfverdediging) terwijl er op dat moment geen sprake is van grootschalig menselijk lijden. Men kan denken aan het huidige Somalië. De keuze van het tijdstip van de operatie kan zijn ingegeven door de omstandigheid dat er bijvoorbeeld weinig kans is op tegenstand.

In het geval van een falende staat is een humanitaire interventie denkbaar, onder de beperkende voorwaarden die zijn ontwikkeld in het AIV/CAVV-advies van april 2000 en het daarop gebaseerde toetsingskader.¹⁶⁹ Gelet op de afwezigheid van een effectieve

166 Idem, p. 30. De volgende vragen komen hierin aan bod: Welke staten? Wanneer? Welke voorwaarden? Wanneer en hoe beëindigen? Het toetsingskader moet niet worden verward met het Toetsingskader 2001 inzake de voorbereiding van uitzending door Nederland van militaire eenheden.

167 Zie de Notitie Humanitaire Interventie van 30 oktober 2001; Tweede-Kamerstuk nr. 27.742.

168 S/RES/688 (over Iraaks Koerdistan), S/RES/733 (1992) over Somalië en S/PV 3046, 31 januari 1992.

169 Hier wordt de lijst van 15 punten bedoeld zoals weergegeven in de Notitie Humanitaire Interventie.

staat kan in het geval van een falende staat beter niet worden gesproken van schendingen van de rechten van de mens, maar van grootschalig (man made) menselijk lijden. Bij falende staten, anders dan bij staten met een aan te spreken regering, behoeft militair ingrijpen niet het chronologisch laatste redmiddel te zijn (zoals het bovengenoemde toetsingskader voorschrijft). Het is namelijk van belang dat het middel tijdig wordt ingezet. Niettemin moet voor het eigenmachtig optreden van staten een nog strengere maatstaf worden aangelegd dan voor het optreden van de Veiligheidsraad. Ten slotte zou een humanitaire interventie ten doel moeten hebben de grootschalige schendingen van de rechten van de mens te beëindigen. Bij het einde van de interventie dienen dan echter ook de voorwaarden aanwezig te zijn voor het waarborgen van de rechten van de mens en voor een proces van 'post-conflict peace-building'.¹⁷⁰ Bij falende staten is het niet veel anders. Het gaat om het vervolgens opbouwen van een levensvatbare staat. Het doel van het scheppen van voorwaarden voor het uitoefenen van effectief gezag is erg ruim. Daarbij zal ook naar het politieke systeem gekeken moeten worden.

V.6 Ontwikkelingen sedert het vorige advies en het zoeken naar een oplossing voor de rechtmatigheid van militaire middelen

De begrippen soevereiniteit en niet-inmenging, die parallel lopen met het geweldverbod, worden in de onderhavige adviesaanvraag uitdrukkelijk aan de orde gesteld.

Zoals reeds door de regering in de reactie op het advies over humanitaire interventie wordt onderschreven is het begrip soevereiniteit de laatste decennia gerelativeerd in het licht van andere normen en idealen. Soevereiniteit wordt steeds meer beperkt door het internationale recht, waaronder normen die zijn neergelegd in verdragen. Daarnaast wordt soevereiniteit steeds meer gekoppeld aan verantwoordelijkheid voor het bewaren van orde, rust en respect voor de rechten van de mens. Er is een sterker besef dat gezamenlijk moet worden opgetreden tegen terrorisme, massavernietigingswapens, drugshandel en de bedreigingen van duurzame ontwikkeling. Met het relativeren van de soevereiniteit neemt ook het absolute karakter van het niet-inmengingsverbod af. Inmenging kan onder omstandigheden interventie met militaire middelen omvatten.

Sedert het vorige rapport van de AIV/CAVV zijn er twee tegenstrijdige ontwikkelingen waar te nemen. Enerzijds wordt er vaker en met minder schroom gesproken over interventie van buitenaf in een staat die daar geen toestemming voor geeft. In het kielzog van de aanslagen van 11 september 2001 is de inval in Afghanistan door veel staten geaccepteerd, zij het als casus van zelfverdediging. Men stond ook welwillend tegenover het ingrijpen in een reeks andere gevallen - hoezeer deze gevallen ook van elkaar mogen verschillen - waar humanitaire redenen de doorslag gaven: Oost-Timor, DRC, Sierra Leone, Ivoorkust en Haïti (2004).

Anderzijds waren er gemengde reacties op de rede van de SGVN bij de opening van de Algemene Vergadering van de VN in 1999. Hij stelde hierin de dilemma's rond interventie aan de orde. Een aantal staten heeft hierop negatief gereageerd en op alle verwante terreinen, waar soevereiniteit mogelijk ter discussie kon komen, een zeer minimalistische positie ingenomen. Op het terrein van humanitaire hulp bleek dat de mogelijkheid van het verlenen van hulp zonder expliciete instemming van de soevereine regering op geen enkele wijze in de VN kon worden vermeld of geïmpliceerd, zonder dat dat tot een stemming aanleiding gaf.

170 AIV/CAVV-advies nr. 13, *Humanitaire Interventie*, Den Haag, april 2000, p. 34.

In deze sfeer is het rapport van de ICISS tot stand gekomen.¹⁷¹ Daarin wordt vanuit een politieke interpretatie van het concept van 'state responsibility' geredeneerd. Alle staten dragen verantwoordelijkheid voor de bescherming van hun eigen bevolking, maar uiteindelijk ook verantwoordelijkheid jegens de mensheid, om allen te beschermen tegen extreme misstanden, waar en wanneer dan ook. De Commissie verwerpt het concept 'humanitaire interventie' als zijnde misleidend. Zij suggereert als omschrijving 'militaire interventie voor humanitaire doeleinden'. Ten aanzien van de interventie zelf erkent zij dat er nog onvoldoende aanwijzingen zijn om te spreken van een nieuw gewoonterechtelijk beginsel, maar dat de praktijk van staten en internationale organisaties suggereert dat er een beginsel in opkomst is: 'intervention for humanitarian protection, 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'.¹⁷² Zij komt met zes drempelcriteria die vervuld moeten worden voor er sprake kan zijn van militair ingrijpen: 'Right authority', 'just cause', 'right intention', 'last resort', 'proportional means', en 'reasonable prospects'. Bij 'just cause' wordt het geval van een groot aantal slachtoffers in een falende staat expliciet genoemd.¹⁷³ De commissie gaat ten aanzien van de kwestie 'right authority' voor het anker van de VN-Veiligheidsraad liggen, aangevuld met een vrij theoretische weg via de Algemene Vergadering en een meer praktische weg naar regionale organisaties. Het optreden van ECOMOG in Liberia en Sierra Leone wordt als voorbeeld genoemd van autorisatie achteraf door de Veiligheidsraad. Het ingrijpen van de NAVO in Kosovo wordt afstandelijk vermeld als een geval van ingrijpen van een regionale organisatie in een niet-lidstaat. De ICISS suggereert dat ook in een dergelijk geval een autorisatie achteraf uitkomst zou kunnen bieden. Maar zij concludeert dat er nimmer consensus zal worden gevonden voor een militaire interventie buiten de Veiligheidsraad (en AVVN) om. Zij vertaalt dit in een boodschap aan de Veiligheidsraad om aan zijn 'responsibility to protect' inhoud te geven, anders wordt de interventie om humanitaire redenen alsnog uitgevoerd door een coalitie. Daarbij zou het in acht nemen van de zes beginselen de legitimering van het optreden van een dergelijke coalitie versterken.¹⁷⁴ Daarmee wordt getoond dat de beginselen relevant zijn voor het leerstuk van de humanitaire interventie.

Hierboven is geconstateerd dat het volkenrecht geen oplossing biedt als de situatie rond een falende staat, om welke reden dan ook, buiten de toepassing van de concepten 'bedreiging van de vrede', 'aanval' op een andere staat en 'grootschalig menselijk lijden' valt. In plaats van het introduceren van een nieuw toetsingskader voor het optreden van staten jegens falende staten is het beter om, net als de ICISS doet, de verantwoordelijkheid te leggen waar zij hoort, bij de Veiligheidsraad. Dit biedt de Veiligheidsraad de kans om zo nodig bestaande concepten creatief toe te passen. Het alternatief, unilateralisme, zou daarentegen de internationale fora buitenspel zetten, niet alleen in het concrete geval maar ook structureel.

171 International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The responsibility to protect*, Ottawa, december 2001.

172 Idem, pp. 15-16.

173 Idem, p. 32.

174 Idem, pp. 53-55.

De behoefte aan regulering van dergelijk ingrijpen wordt daarmee eerder groter dan kleiner. De Veiligheidsraad zou, bij een toetsing of er sprake is van een bedreiging (of verbreking) van de vrede en vervolgens bij het formuleren van maatregelen, systematisch moeten kijken naar de nadelige effecten die door falende staten worden veroorzaakt voor de eigen bevolking, de regio, specifieke staten en de wereldgemeenschap. In dezelfde geest is al vaker gepleit voor een grote 'early warning'-capaciteit binnen de VN en voor het agenderen van landensituaties die tot zorg aanleiding geven, opdat er ook 'early action' kan volgen. Het zou de Veiligheidsraad slagvaardiger maken tegenover falende staten. Naarmate de Veiligheidsraad meer ruimte heeft, en meer ruimte neemt, is er minder ruimte voor (groepen van) staten om zelf in te grijpen in een falende staat. Dit betekent dat alleen in zeer uitzonderlijke situaties kan worden ingegrepen zonder mandaat van de Veiligheidsraad. Ook in die gevallen zal het ingrijpen in ieder geval moeten worden voorgelegd aan de Veiligheidsraad.

Hoewel het optreden van de Veiligheidsraad aan gezag wint naarmate meer consistent wordt opgetreden is niettemin het niet-ingrijpen in één geval geen reden om in andere gevallen ook niet in te grijpen.

Dit roept de vraag op of er een plicht tot ingrijpen is. Ingrijpen past binnen het doel van de VN, als weergegeven in artikel 1 lid 3 van het Handvest. De VN en individuele staten hebben een niet afdwingbare plicht. Als de Veiligheidsraad heeft besloten dat er gewapenderhand wordt ingegrepen, moeten staten dat wel faciliteren, maar zij hebben niet de plicht om troepen ter beschikking te stellen. De plicht zou moeten worden gebaseerd op hoofdstuk VII van het Handvest, maar de in artikel 43 lid 1 voorziene overeenkomsten zijn nimmer tot stand gekomen. Voor Nederland is er een extra element in de vorm van artikel 90 van de Grondwet, de taak om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Hierbij past het (blijven) deelnemen aan militaire operaties op basis van een verzoek van de VN.

V.7 Doelmatigheid van militaire middelen

Onder welke omstandigheden verdient de inzet van militaire middelen overweging? Dit is de vraag naar doelmatigheid: subsidiariteit, kans op succes, risico's en 'value for money'.

Ook in het geval dat de situatie rond een falende staat een bedreiging van de vrede vormt, een beroep op zelfverdediging rechtvaardigt of een humanitaire interventie rechtmatig maakt, is toepassing van militair optreden nog geen uitgemaakte zaak.

Of militair optreden doelmatig is in het kader van zelfverdediging, moet worden overgelaten aan het land in kwestie (of het rechtmatig is, moet worden beoordeeld door de Veiligheidsraad of het Internationale Gerechtshof). Militair optreden op gezag van de Veiligheidsraad of in geval van humanitaire interventie moet aan de hand van andere criteria worden beoordeeld.

De eerste vraag die bij mogelijk ingrijpen in een falende staat opkomt is of het redden van een staat met militaire middelen wel zinvol is. Wat zou het concrete doel moeten zijn van militair ingrijpen? Militair ingrijpen staat ten dienste van de algemene doelstelling van het minimaliseren van de nadelige effecten van het falen van een staat voor de bevolking, de regio en de wereld (zie hoofdstuk III). Met name moet grootschalig menselijk lijden worden voorkomen of beëindigd. Uiteindelijk moeten er voorwaarden worden geschapen voor het herstellen van een geweldsmonopolie en voor het ontstaan van een regering die effectief gezag uitoefent.

De tweede vraag is welke de omstandigheden zijn waar een militaire macht bij ingrijpen in een falende staat mee te maken krijgt. Zoals de regering ook schrijft in haar adviesaanvraag over crisisbeheersingsoperaties, zijn er aan ingrijpen in binnenstatelijke conflicten in het algemeen veel risico's verbonden. Ingrijpen vraagt om 'robuuste mandaten' en dikwijls een bewapening die opereren in een situatie met militaire tegenstand mogelijk maakt. In die adviesaanvraag is op deze verschuiving ingegaan.¹⁷⁵ Met dit hardere spoor zijn in de jaren '90 minder goede ervaringen opgedaan, toen het instrumentarium van de klassieke peace-keepingoperatie – zij het in aangepaste vorm – op dergelijke conflicten werd toegepast.¹⁷⁶ Hieraan moet worden toegevoegd dat de ontwikkeling niet eenduidig is terug te voeren op het binnenstatelijk karakter van conflicten. Het fenomeen internationaal terrorisme dat vooral de laatste jaren opgeld doet, is in dit opzicht ook van belang. Ook deze tweede factor kan aan de orde zijn bij falende staten.

De derde vraag is wie er bereid is om een operatie uit te voeren. De VN beschikt nog niet over de commandostructuren die passen bij een robuuste inzet. De laatste jaren is voor dergelijke operaties dan ook gebruik gemaakt van andere constellaties, voorzien van een mandaat van de Veiligheidsraad. ECOMOG en later het Verenigd Koninkrijk in Sierra Leone; de door Australië geleide coalitie in Oost-Timor; de NAVO in Bosnië; het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nederland, en thans de NAVO in Afghanistan. 'Regionalisering' van de uitvoering van crisisbeheersing zal op termijn ook voor andere dan de Euro-Atlantische regio actueel kunnen worden, zoals bijvoorbeeld in West-Afrika met ECOMOG/ECOWAS¹⁷⁷ – zij het dat de capaciteit daar dan nog wel verder moet worden ontwikkeld. De Secretaris-Generaal spreekt met instemming over regionale vredesmachtsen die voorafgaand aan een VR-resolutie de situatie hebben gestabiliseerd, in Ivoorkust (ECOWAS en de Fransen) en Liberia (ECOWAS). Hij noemt ook de samenwerking met troepen van de NAVO (Afghanistan), GOS, OVSE, ISAF in Afghanistan en INTERFET in Oost-Timor. Hij nodigt de NAVO uit om in Afrika 'peace enforcement' ter hand te nemen in het voetspoor van de EU-interventie in Oost-Congo onder de naam Artemis.¹⁷⁸ Hier zou politiek constructief naar moeten worden gekeken.

Daarna zullen in concreto de volgende feitelijke vragen moeten worden beantwoord. Welke middelen worden ter beschikking gesteld? Is het met de beschikbare middelen mogelijk om orde en rust te herstellen en de verder gelegen doelen naderbij te brengen?¹⁷⁹ Is er bij de partijen die een rol spelen in de falende staat steun voor het vinden van een oplossing respectievelijk is er voldoende 'war fatigue'? Is de timing goed? Wat zijn de kosten in termen van slachtoffers aan alle zijden? Zal het lot van de burgerbevolking zijn verbeterd na militair optreden?

175 Zie AIV-advies nr. 34, *Nederland en crisisbeheersing: drie aspecten van crisisbeheersing*, Den Haag, maart 2004.

176 Echees als in Rwanda, Somalië en Bosnië waren mede hiervan het gevolg.

177 ECOWAS: Organisatie van West-Afrikaanse Staten. ECOMOG is daarvan de militaire arm.

178 Rede SGVN bij ontmoeting met NAVO-parlementariërs, New York, 8 maart 2004, SG/SM/9188.

179 In een recente studie van de Rand Corporation wordt geconcludeerd dat bij de inzet van een grote overmacht de kans op slachtoffers het kleinst is. James Dobbins e.a., *Nation-Building, The inescapable responsibility of the world's only superpower*, Arlington, 2003, www.rand.org, p. 153.

Zijn er voldoende middelen en is er voldoende politieke committering om ook de fase volgend op het militair optreden tot een goed eind te brengen? Er moet een plan zijn dat verder strekt dan het herstel van het geweldsmonopolie. Er moet zicht zijn op fondsen om een langdurige bemoeienis van de wereldgemeenschap met het betrokken gebied mogelijk te maken.

Timing

Het lijkt aantrekkelijk om militair ingrijpen als het zwaarste middel van ingrijpen te behandelen en aan de hand van een subsidiariteitstoetsing eerst vast te stellen of alle andere middelen zonder het gewenste resultaat zijn gebleven. Deze benadering moet worden gerelativeerd. Zowel om redenen verbonden met het doel van de operatie (bijvoorbeeld het voorkomen of beëindigen van grootschalig menselijk lijden) als om technisch militaire redenen en het beperken van de risico's voor de militairen kan het van belang zijn (vroeg-)tijdig in te grijpen. Hier komt ook de optie van het preventief stationeren van militaire eenheden aan de orde. Hierboven is uiteengezet dat dit alleen rechtmatig is met autorisatie van de Veiligheidsraad, of op uitnodiging van de legitieme regering. Het kan doelmatig zijn om humanitaire redenen en, hoe berekenend dit ook moge klinken, ook om financiële redenen. Tijdige stationering van militaire eenheden zal in het algemeen goedkoper zijn dan het achteraf ingrijpen in een gewapend conflict. De kosten die door de internationale gemeenschap gemaakt zijn voor ordehandhaving in Macedonië waren aanzienlijk geringer dan de kosten ten aanzien van Bosnië en Kosovo.

Bij falende staten gaat het in eerste instantie om intrastatelijke spanningen en conflicten; inmenging van buitenaf en overloop van het conflict naar andere landen kunnen uiteraard een factor zijn. Intrastatelijke conflicten blijken een moeilijke omgeving voor militairen die het mandaat hebben om tot een effectieve stabilisatie te komen. Vaak is het front niet duidelijk, is de locatie van strijders onvoldoende bekend, kennen onderhandelingen te veel actoren en ontbreekt een werkbare hiërarchie binnen strijdgroepen, hetgeen tot onvoorspelbare situaties leidt. De militaire component in een vredesoperatie wordt dan zwaarder toegerust. De militaire gezagsdrager, de force commander, zal in het algemeen langer het voortouw hebben vóór hij het gezag kan gaan overdragen aan een civiele gezaghebber, bijvoorbeeld een Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal van de VN. In de loop van een stabiliseringsoperatie kan het zwaartepunt verschuiven naar de civiele gezagsdrager. Strikte coördinatie blijft altijd een eerste vereiste.

Indicatoren

Wat betreft indicatoren die aangeven dat er in het land in kwestie een drempel wordt overschreden en dat *militair ingrijpen* althans vanuit dat perspectief aangewezen zou zijn, kan weer worden teruggegrepen op de omschrijving van de falende staat uit hoofdstuk I. Heeft de staat het geweldsmonopolie, is de rechtsorde nog intact en kan de staat diensten verlenen? De eerste vraag is de belangrijkste. Daarnaast moet er gekeken worden naar de gevolgen van het falen voor de lokale bevolking, de regio, de wereldgemeenschap en individuele staten.

Het *beëindigen* van het militaire deel van een operatie behoeft niet samen te vallen met het beëindigen van het civiele deel.¹⁸⁰ Hieronder wordt kort ingegaan op het tot een einde brengen van de militaire operatie.

180 Zie over dit laatste onderwerp hoofdstuk VI, paragraaf 3 over 'exitstrategieën'.

De eerste trap is de verlaging van de aanpak van de internationale macht van het verzekeren van vrede (niet onder VN-commando) naar het toezien op vrede onder VN-commando, in jargontermen: van 'groen' naar 'blauw'. Dit kan als de 'stabilisatiefase' voorbij is. Het criterium voor het vertrek van de (groene) militaire macht ligt niet in de kenmerken van een bestaande situatie, maar in de kenmerken van de situatie die zal ontstaan na het vertrek. Zijn er militaire tegenacties verwachtbaar die 'enforcement' door middel van een gecoördineerde en eventueel massale actie nodig zullen maken? Is er een bestand dat houdt?

Bij het verder uitwerken van de indicatoren zou moeten worden gekeken naar de overgang van 'blauw' naar politietaken. Zullen de herstelde rust en orde blijven voortbestaan? Voor een antwoord is niet in de eerste plaats van belang hoe lang verstoringen zijn uitgebleven. Belangrijker is de vraag of de overheid van de herstelde staat het geweldsmonopolie stevig in handen heeft, of de overheid de expertise en slagkracht heeft om feitelijk de orde te handhaven en of de wijze van handhaven niet nieuw geweld zal oproepen. Een maatstaf is of het lokale leger coherent kan optreden en een eenheid van gezag kent. De overgang naar politietaken zou in gang kunnen worden gezet als er geen militaire taken meer over zijn, waaronder ontwapening, mijnoprui- ming, bewaking met wapens die groter zijn dan handvuurwapens. Kunnen alle bij- stands- en wederopbouwoperaties civiel worden georganiseerd?

Voor het beëindigen van de politietaken door de internationale macht kan men teruggrij- pen op de onderliggende oorzaken van het falen van een staat.¹⁸¹ Er moet onderzocht worden of de overheid, en met name het ordehandhavend apparaat, als legitiem wordt beschouwd. Feitelijk moet er worden gekeken of de lokale politie haar taken aankan.

De *terugkeer* van de buitenlandse gewapende macht kan geïndiceerd zijn als het aantal schendingen van de rechten van de mens plotseling omhoog gaat, terwijl de regering niet in staat is om hiertegen bescherming te bieden. Interne of externe migratie in grote groepen is een indicator voor een dergelijke ontwikkeling. Hetzelfde geldt voor een toename in illegale handel in wapens, het stijgen van de internationale criminaliteit en eventueel het optreden van terroristen vanuit de staat in kwestie. Het eenvoudigste kenmerk is meer in het algemeen het verlies van het geweldsmonopolie. Zijn er non- statelijke actoren die gebieden onttrekken aan het geweldsmonopolie van de overheid? Is er nog eenheid van gezag in het leger? Ook de andere twee elementen van de omschrijving van het begrip falende staat geven enig houvast. Is het zo dat de interne rechtsorde instort? Kan de staat zijn bevolking geen diensten meer verlenen?

181. Zie de beschrijving in hoofdstuk III, paragraaf 1.

V.8 Nederlandse inzet

Hieronder volgen enkele opmerkingen over aspecten van Nederlandse militaire inzet die relevant kunnen zijn in het geval van falende staten.¹⁸²

Nederland heeft in het verleden deelgenomen aan militair ingrijpen in VN-kader en daarbuiten. Dit past bij de rol van Nederland als voorstander van het bevorderen en toepassen van de internationale rechtsorde. Er is zowel deelgenomen aan klassieke peace-keepingoperaties (UNIFIL, UNFICYP, UNMEE) als aan operaties met een hoger geweldsniveau (o.a. ISAF, KFOR). Er kan sprake zijn van activiteiten hoog of laag in het geweldsspectrum. Het is van (politiek) belang dat Nederlandse militaire eenheden ook beschikbaar zijn voor inzet in een hoog geweldsspectrum en dat Nederland in staat en bereid is met andere landen de risico's en onzekerheden te delen die verbonden zijn aan een initial entry fase van optreden.¹⁸³ In die positie heeft Nederland ook in de politieke discussies over de problematiek in vele regio's iets aan te bieden en kan het zijn ambitie vervullen om bij te dragen aan de internationale rechtsorde.

Dit betekent niet dat Nederland moet afzien van deelname aan klassieke vredesoperaties. Wel wordt aanbevolen de Nederlandse krijgsmacht in te zetten op die terreinen waar de hoogwaardige samenstelling het beste tot zijn recht komt. Dat is in gecompliceerde operaties die een hoge graad van geoefendheid en kwaliteit van middelen vereisen alsmede de vaardigheid om in samenwerking met anderen – ook in gecompliceerde situaties – samen te werken. Naar verwachting zal dit vooral op de hogere niveaus van het geweldsspectrum het geval zijn.

In hoofdstuk VI wordt bepleit dat Nederlandse ontwikkelingsactiviteiten voor wederopbouw zich richten op een beperkt aantal regio's. Voor deelname aan vredesoperaties hoeft dit niet te gelden. De Nederlandse bijdrage zal in de regel voor een beperkt aantal maanden, of hooguit één of enkele jaren, zijn voorzien. Daarna nemen anderen het zo nodig weer over. Nederland kan ook op politiek plan aandacht blijven geven aan de ontwikkelingen van de regio, met name via de EU. Anders dan bij de wederopbouw is het bij een militaire operatie om de orde te herstellen niet nodig een langdurige relatie met een land op te bouwen. Het is zelfs beter als de Nederlandse krijgsmacht beschikt over een veelsoortige ervaring in verschillende regio's.

Ook Nederlandse activiteiten als Civil Military Co-operation (CIMIC) en andere bijdragen op het snijvlak van militair optreden en civiele ontwikkeling zouden flexibel moeten

182 Zie hiervoor ook: advies van de Adviesraad Vrede en Veiligheid, *Verloren onschuld, Nederland en VN-operaties*, Den Haag, 1996; AIV-advies nr. 10, *De ontwikkeling in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig – van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid*, Den Haag, september 1999; AIV-advies nr. 34, *Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten*, Den Haag, maart 2004. Het Nederlandse beleid staat beschreven in de in dit advies niet meer verwerkte beleidsnotitie inzake de politieke uitgangspunten voor Nederlandse deelname aan mogelijke vredesmissies (brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan de Staten-Generaal van 8 april 2004).

183 Zie hiervoor AIV-advies nr. 34. *Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten*, Den Haag, maart 2004. 'Initial entry' is een NAVO concept. De doelstelling is het voet aan de grond krijgen in het beoogde gebied van inzet. 'Follow-on' gaat om het volbrengen van een missie.

kunnen worden ingezet.¹⁸⁴ Juist in falende staten zal behoefte zijn aan praktische hulp op de locatie van de vredesmacht. Daar zal in het algemeen de infrastructuur en het verlenen van openbare diensten reeds lang zijn verwaarloosd. Hiervoor hoeft een strikte focus op enkele regio's in de wereld niet te gelden, zoals die wel geldt voor langdurige ontwikkelingsinspanningen.¹⁸⁵ Het spreekt vanzelf dat door het inzetten van kennis van de lokale situatie en snelle coördinatie met anderen die in de regio actief zijn voorkomen moet worden dat de projecten contraproductief werken.

Naast militaire eenheden kan Nederland ook politie-eenheden ter beschikking stellen. Zie hiervoor hoofdstuk VI, paragraaf 2.

V.9 Conclusies en aanbevelingen

In het huidige volkenrecht vormt het falen van een staat geen eigenstandige grond voor ingrijpen van de zijde van de statengemeenschap. In het geval van het falen van een staat kan er tegelijk een andere omstandigheid zijn die wel grond voor ingrijpen kan vormen. De Veiligheidsraad kan vaststellen dat er sprake is van een bedreiging van de vrede. Hieronder kan ook worden gebracht een situatie van grootschalig menselijk lijden. Staten mogen zich op zelfverdediging beroepen als zij worden aangevallen, of ieder moment dreigen te worden aangevallen; dit geldt zolang de Veiligheidsraad niet ingrijpt. Staten dienen daarbij grote transparantie te betrachten.

In uitzonderlijke gevallen kan een humanitaire interventie buiten de Veiligheidsraad om gerechtvaardigd zijn. In het internationale debat ontstaat hiervoor normering, waaraan de AIV en de CAVV door hun advies uit 2000 ook hebben bijgedragen. De ontwikkelde criteria voor ingrijpen ingeval van grootschalig menselijk lijden gelden ook in gevallen waarin dit lijden zich afspeelt in een falende staat.

Daarnaast valt niet uit te sluiten dat, onder invloed van de zich verhardende veiligheids-situatie in een aantal regio's in de wereld, vooral gelet op dreigingen van terrorisme, ingrijpen door coalities van staten op andere gronden en buiten de Veiligheidsraad om, bespreekbaar zal worden. De door Canada geïnitieerde International Commission on Intervention and State Sovereignty vertaalt dit echter in een verantwoordelijkheid voor de Veiligheidsraad. Deze benadering verdient steun. Het middel tegen eigenmachtig optreden van staten die menen in hun belangen getroffen te worden is een versterking van de internationale structuur. Daar ligt ook een taak voor Nederland.

Militair ingrijpen is in het algemeen het zwaarste middel. Het inzetten daarvan is echter niet noodzakelijkerwijs chronologisch het sluitstuk van alle andere middelen, aangezien timing een kritische factor is, ook voor de veiligheid van de militairen.

Preventief stationeren van troepen is alleen mogelijk of op uitnodiging van een staat die in een proces van falen zit en wordt belaagd door rebellen, of door een beslissing van de Veiligheidsraad. Op basis van hoofdstuk VI van het VN-Handvest kunnen ook militaire waarnemers worden gestationeerd met instemming van partijen in een conflict.

De mogelijke rol van de NAVO ligt in dit kader op het terrein van de inzet van militaire middelen voor het bereiken van door de VN geformuleerde doelen. De NAVO dient

184 In het beleidskader, dat op 19 mei 2003 aan de Tweede Kamer werd aangeboden (Tweede-Kamerstuk nr. 28.600 X, nr. 45), wordt CIMIC gedefinieerd als 'de interactie tussen militairen die worden ingezet in een (vredes-) operatie enerzijds en burgers en civiele autoriteiten in het gebied anderzijds'.

185 De ministers van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking spreken zich ook uit in die zin naar aanleiding van de deelname aan de UNMIL-missie in Liberia. Zie het verslag van hun Afrikareis in hun gezamenlijke brief van 27 februari 2004 aan de Tweede Kamer.

derhalve op verkennende vragen van de Secretaris-Generaal van de VN politiek constructief in te gaan.

Nederland kan politiek binnen de EU en op wereldniveau een grotere rol spelen bij het streven naar een internationale rechtsorde als het ook beschikt over militaire middelen die in zeer verschillende situaties kunnen worden ingezet, waaronder begrepen hoog in het geweldsspectrum. Daartoe is het goed dat de Nederlandse krijgsmacht beschikt over adequate uitrusting en een veelzijdige ervaring. Militaire inzet behoeft, mede in dat licht, niet beperkt te blijven tot de concentratieregio's voor ontwikkelingssamenwerking, te weten de Balkan, de Hoorn van Afrika en het Grote Merengebied. Ditzelfde geldt voor gelieerde CIMIC-activiteiten.

VI Herstel van falende staten

VI.1 Omschrijving van 'herstel' en varianten van soevereiniteit

De adviesaanvraag duidt het herstellen van falende staten aan als een doel. Het laten herleven van de *status quo* ante is evenwel niet altijd zinvol. Het doel dient veeleer te zijn om voorwaarden te scheppen voor een staat waar de regering effectief gezag uitoefent, als omschreven in hoofdstuk I. Dit moet een levensvatbare staat zijn, die betere hoedanigheden meekrijgt dan de oude staat heeft gehad. Zowel de (absolute) zelfstandigheid, als de inrichting van de staat en de economische basis kunnen in het proces naar dat doel ter discussie komen.

Het is de vraag of de staat altijd hersteld moet worden als een staat met onbeperkte soevereiniteit. Het lijkt beter om hier flexibel te zijn bij het formuleren van oplossingen. Beperkingen van soevereiniteit bestaan uiteraard al lang, op vrijwillige basis (EGKS, EG, EU, VN) en door feitelijke ontwikkelingen, zoals beschreven in hoofdstuk III. Er zijn ook modellen van een opgelegde beperking. Duitsland was onderworpen aan het Viermogenhedenakkoord, Cyprus had rekening te houden met de garanderende mogendheden (maar deed dat uiteindelijk niet). Ook bij falende staten kan een creatieve herdefiniëring van de staat worden geprobeerd: de moderne staat met zijn zwart-wit soevereiniteit (soms aangeduid als de Westfaalse soevereiniteit) wordt een postmoderne staat met schakeringen en nuances. Het totaalbegrip 'soevereiniteit' wordt 'ontvlochten'. In feite gebeurt dit reeds op de Balkan, in Bosnië en Kosovo.¹⁸⁶

Op langere termijn moeten structuren worden geschapen die het gedrag van een regering normeren en die perspectief bieden aan de bevolking. Een staat kan, als sluitstuk van interne hervormingen, worden ingebed in internationale kaders. In andere gevallen zijn dergelijke kaders op basis van volledige vrijwilligheid tot stand gekomen. Zo heeft de EU bewezen in Europa een stabiliserende kracht te vormen. De leden hebben niet langer de optie om geïsoleerd te kiezen voor een heel eigen koers. Heel snel zou een regering in dat geval door andere regeringen worden aangesproken, ook al omdat een dergelijke koers in strijd zou komen met juridisch bindende afspraken. De Raad van Europa en OVSE vormen minder alomvattende vangnetten. Het idee van inbedding van staten is een belangrijke bijdrage aan de discussie.¹⁸⁷ Het is een vermindering van soevereiniteit, maar de stabiliteit zal uiteindelijk de veiligheid van de individuele staten ten goede komen. Zo ligt de toekomst van de staten en regio's die ontstaan zijn uit het voormalige Joegoslavië uiteindelijk in een integratie in de EU en de NAVO. Als de regionale structuren niet sterk genoeg zijn (en dat is vaak het geval), zal er een inbedding moeten komen met staten van buiten de regio, of door blijvende VN-betrokkenheid. Deze verderweg gelegen staten zullen een betrokkenheid moeten tonen. Deze zal in het algemeen gebaseerd zijn op de verantwoordelijkheden en belangen die in hoofdstuk III zijn beschreven als gronden voor bemoeienis met het falen van staten.

186 Zie Robert Keohane, 'Political authority after intervention: gradations in sovereignty', in R.O. Keohane en J.L. Holzgrefe (eds), *Humanitarian Intervention*, Cambridge, 2003, p. 290.

187 Robert Keohane, *ibidem* en Michael Ignatieff: 'State building and nation building', *idem*, p. 311 e.v.

Daarnaast is de vraag of de *status quo* ante hersteld moet worden waar het betreft de inhoudelijke inrichting van de staat. Er moet juist worden gestreefd naar een staat die niet lijdt aan dezelfde euvels als voorheen. De risicofactoren moeten zoveel mogelijk worden beperkt. De falende staat kan dit niet op eigen kracht.

Van het proces van herstel en opbouw met internationale bemoeienis moet gebruik worden gemaakt door in de nieuwe staat internationale normen te introduceren en/of te verankeren. Dit niet alleen via verdragen, maar ook via codes en praktijk. Als bijvoorbeeld de strijd om grondstoffen een rol heeft gespeeld bij het falen is het van belang bij de inrichting van de zeggenschap over en de controle op grondstoffen van de jongste inzichten gebruik te maken. Tijdelijk kan het beheer over grondstoffen onder internationale controle worden geplaatst (zoals destijds ook ten aanzien van Namibië gebeurde).¹⁸⁸

Bij falende staten die in sterke mate te lijden hadden van de 'gegeven omstandigheden', moet een plan worden gemaakt om deze omstandigheden te beïnvloeden of althans de effecten daarvan te verzachten. Het plan moet ertoe leiden dat de staat niet eindeloos afhankelijk zal zijn van buitenlandse fondsen.

VI.2 Wederopbouw als vervolg op militair ingrijpen

Aan militaire vredesoperaties is de laatste jaren steeds vaker een civiele dimensie toegevoegd. De interventie is nodig om een zekere mate van orde te creëren. Daartoe wordt wel namens de VN (of een groep betrokken landen) een tijdelijk overkoepelend gezag of een vorm van toezicht, dan wel bijstand, gevestigd in een land of gebied. Naast het handhaven van de orde is het doel te komen tot de (weder-)opbouw van de staat. Hierbij kan gedacht worden aan het ontwapenen van soldaten, het beschermen van vluchtelingen, het opleiden van politie, verkiezingswaarneming, het vestigen van een effectieve regering, het herstellen van het rechtssysteem, et cetera.¹⁸⁹ Dit is nodig om de onderliggende oorzaken van een conflict aan te pakken. Het gaat dan bijvoorbeeld om een zwakke economie, sociale onrechtvaardigheid en politieke onderdrukking. Veel landen worstelen na interventie vaak nog steeds met de problemen die interventie juist nodig maakten. Duurzame stabiliteit krijgt meer nadruk. In een Presidentiële Verklaring in 1998 erkende ook de Veiligheidsraad dat '*(post-conflict) peace-building*' belangrijk was en stelde dat activiteiten op dit vlak geïntegreerd konden worden in vredesoperatiemandaten.¹⁹⁰ Het aantal multidimensionale mandaten groeide sterk in de jaren negentig, evenals het totale aantal mandaten. Sinds 1945 heeft de VN 54 vredesoperaties ingesteld, waarvan 41 na 1988.¹⁹¹ Het specifieke probleem

188 Zie ook regeringsnota *Ondernemen in conflictgebieden*, brief van minister Van Ardenne aan de Staten-Generaal van februari 2004, p. 19, beschikbaar als Tweede-Kamerstuk nr. 29.439 nr. 1.

189 In 1992 bepleitte de toenmalige SGVN B. Boutros-Ghali in zijn 'Agenda for Peace' het concept van de 'post-conflict peace-building', ook bekend als de multifunctionele of multidimensionale aanpak. B. Boutros-Ghali, 'An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peace-making and Peace-keeping', New York: UN 1992, No. 52.

190 Presidential Statement Security Council, PRST/1998/38, 29 december 1998.

191 Cijfers uit: Michael Steiner: 'Seven principles for building peace', *World Policy Journal*, Summer 2003, p. 87. Zie ook: B. Boutros-Ghali, *Supplement to an Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peace-making and Peace-keeping*, New York: UN 1995, No. 11.

van de falende staten is dat er geen bruikbaar overheidsapparaat is dat kan beginnen taken ter hand te nemen. Juist daar is alleen militaire aanwezigheid niet genoeg en wordt de civiele component cruciaal.

Een deel van de civiele dimensie wordt uitgevoerd door de militaire organisatie: Civil Military Cooperation (CIMIC).¹⁹² Ook hier moet worden benadrukt dat bij de keuze en uitvoering van projecten coördinatie met andere bijstandverlenende instanties van groot belang is. Juist dan kan de CIMIC als brug fungeren naar latere wederopbouwinspanningen.

Een bijkomende factor is 'public diplomacy'; zowel binnen Nederland als op het internationale toneel als tegenover de machthebbers en bevolking in de landen waar het om gaat (falende staten en staten die dreigen af te glijden) en in de regio moet worden duidelijk gemaakt wat de doelstelling is van het optreden. Dit geldt zeker ook bij het propageren van tijdige, preventieve betrokkenheid.

De kansen op succes bij het (weder-)opbouwen van de staat

In een recent onderzoek van de Rand Corporation worden lessen getrokken uit de bijdrage van de Verenigde Staten aan grote projecten gericht op wederopbouw van staten.¹⁹³

- Positieve resultaten blijken samen te hangen met een hoge inzet (per inwoner) van aantallen militairen (dat leidt ook tot minder slachtoffers), geld en tijd.
- Multilaterale inzet is complexer, maar kan grondiger transformaties en meer regionale verzoening opleveren.
- Eenheid van visie en bevel is daarbij essentieel.
- Er moet steun worden gevraagd van buurlanden.
- Het opbouwen van staten duurt veelal langer dan 7 jaar.
- Een project om de lokale bevolking in het reine te laten komen met het verleden kan een belangrijke bouwsteen zijn bij de opbouw van een democratie, maar het kan alleen slagen op basis van een langetermijnbetrokkenheid.

Hoewel de omstandigheden en kwantitatieve gegevens in de onderzochte landen (Duitsland, Japan, Somalië, Haïti, Bosnië, Kosovo en Afghanistan) niet altijd typisch zijn voor falende staten en voor de regio waar die voorkomen, lijken deze algemene conclusies wel een waardevolle vingerwijzing. Hieronder worden enkele aspecten nader belicht.¹⁹⁴

Strikte coördinatie tussen de militaire gezagsdrager en de civiele gezaghebber, bijvoorbeeld een Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal van de VN, blijft altijd een eerste vereiste.

192 Zie het Nederlandse beleidskader, neergelegd in de regeringsnota van mei 2003, Tweede-Kamerstuk nr. 28.600 X, nr. 45.

193 James Dobbins e.a., *Nation-Building, The inescapable responsibility of the world's only superpower*, Arlington, 2003, www.rand.org, Ch. IX.

194 Zie ook Michael Steiner (voormalig Speciaal Vertegenwoordiger van de SGVN in Kosovo), in 'Seven principles for building peace', *World Policy Journal*, Summer 2003, pp. 87-93. Hij noemt: helder mandaat; gezag en fondsen; vanaf het begin één koers uitzetten; leren van ervaring en reageren op de lokale omgeving; staying power; eerst orde scheppen, dan de rule of law als kader voor democratisering; slechte gewoonten van de samenleving bestrijden; de kunst van de overdracht.

Van groot belang is de 'staying power', het doorzettings- en uithoudingsvermogen: het is noodzakelijk dat de internationale gemeenschap zich voor een lange periode committert aan het lot van een op te bouwen staat. Beslissingen moeten worden genomen op basis van (te verwachten en benodigde) resultaten en niet op basis van politieke actualiteit.¹⁹⁵ In dit verband is de integratie van VN-taken op het terrein van deze '(post-conflict) peace-building' in het mandaat van een vredesoperatie een nadeel. Vredesoperaties staan constant onder druk om beëindigd te worden. Het hoofdcriterium hiervoor is in het algemeen het herstel van vrede en veiligheid, die op één of andere wijze in het mandaat zal zijn verwoord. Het rijp maken van een gebied voor zelfbestuur en het uitvoeren van civiele taken is een zaak van lange adem. Dit kan beter worden neergelegd in een apart (deel-)mandaat dat doorloopt als de vredesbewarende operatie in engere zin reeds is beëindigd. De uitvoering van de civiele taken vraagt om een goede coördinatie binnen het VN-systeem en een goede samenwerking met andere organisaties en NGO's.

Het is nuttig om de civiele component in te brengen in een volgorde die gedicteerd wordt door de behoeften, niet door het min of meer toevallige aanbod van lidstaten. Een alternatief is het verzekeren van een permanent aanbod. Dit kan tot op zekere hoogte via de VN door het vormen van een pool en door het hanteren van lijsten met specialisten. Men zou dan civiele capaciteit op afroep aanwezig hebben. De EU hanteert een dergelijke pool binnen het CIVCOM-mechanisme teneinde snel en slagvaardig een rol te kunnen spelen, zoals bij het zenden van politiemissies naar Bosnië en Macedonië. Ook Nederland kan aan dergelijke pools bijdragen.¹⁹⁶ Het kan gaan om personen in actieve dienst of in ruste. Binnen de kring van militaire reservisten kunnen pools worden gecreëerd voor civiele-militaire samenwerking.

Nederland zelf zou zich wat de civiele dimensie betreft moeten concentreren op een beperkt aantal landensituaties, waar het een bijdrage levert binnen een donorstructuur. De huidige keuze voor de Balkan, Grote Meren-regio en de Hoorn van Afrika is al zeer ambitieus. Daarnaast dient Nederland capaciteit gereed te hebben op een aantal specifieke terreinen waarop het in het verleden meerwaarde heeft aangetoond. Daartoe kunnen, mede op basis van de ervaring op de Balkan, worden gerekend: het hervormen van het rechtssysteem, de politie, het belastingstelsel en de douane, hulp bij ruimtelijke ordening alsmede het opzetten van een kadaster.

Financiën vormen een probleem van de eerste orde. Operaties om een falende staat te herstellen zijn erg duur. Ook hier is preventie aanzienlijk goedkoper dan herstel. Het Verenigd Koninkrijk hanteert enige verhelderende cijfers. Voor de operaties in Bosnië, na een jaren durende oorlog, heeft de Britse belastingbetaler al 1,5 mld. Britse pond betaald; voor Kosovo, na sneller ingrijpen, kan dit worden becijferd op 200 mln.; en de preventieve inzet in Macedonië, in een zeer vroeg stadium, met een beperkte macht, kostte slechts 14 mln. Britse ponden. De VN heeft US \$ 1,7 mld. uitgegeven in

195 De terugkeer van de VN naar gebieden waar eerdere operaties geen blijvende verbeteringen hebben gebracht dwingen tot een openbare stellingname in die zin. Zo sprak SGVN Kofi Annan bij de aanvaarding van de VR-resolutie over Haïti op 29 februari 2004 de hoop uit dat 'the international community is not going to put a band-aid on, and that we are not only going to help stabilize the current situation, but assist the Haitians over the long haul and really help them pick up the pieces and build a stable country'.

196 Zoals bestaat bij het Nederlands Centrum voor Internationale Politie Samenwerking.

Cambodja.¹⁹⁷ Zelfs operaties in een klein land leiden snel tot enorme bedragen. Een operatie om de Salomonseilanden (500.000 inwoners) de goede kant op te leiden zou in tien jaar tegen de US \$ 640 mln. kosten.¹⁹⁸ Voor een goed beeld is het van belang de bedragen af te zetten tegen de enorme kosten van het falen van een staat en de voordelen van een goed-functionerende staat. Op langere termijn is het zeker goedkoper om alert te investeren in het tijdig bestrijden van het falen van staten. Post-conflict staatsopbouw is ook een bijdrage aan conflictpreventie.

In het reine komen met het verleden

Met het oog op de staatsopbouw is het nodig dat de samenleving in het reine komt met het verleden. Stabiliteit kan alleen op rechtvaardigheid worden gegrondvest, zegt ook de VN.¹⁹⁹ Het onder ogen zien van het eigen verleden – en hier gevolgen aan verbinden voor daders en slachtoffers – kan een factor zijn in een zich ontwikkelende cohesie en stabiliteit in een ontworpen samenleving. Een algemene amnestie, waarbij ook misdaden tegen de menselijkheid niet meer tot vervolging leiden, is niet aanvaardbaar.²⁰⁰ Tegelijk is duidelijk dat er in het proces van het afsluiten van een conflict een spanning is tussen verschillende doelen die moeten worden nagestreefd: vrede, gerechtigheid, waarheid en verzoening. Het is niet mogelijk in abstracto de juiste balans aan te geven. De belangrijkste elementen van de verwerking van het verleden zijn waarheidsvinding en toepassing van het recht. In de afgelopen jaren is veel ervaring opgedaan met verschillende modellen. Daaronder vallen ook mechanismen die gericht zijn op rechtsherstel voor de slachtoffers. Ook is er jurisprudentie ontwikkeld door de ad hoc-tribunalen inzake voormalig Joegoslavië en Rwanda (ICTY, ICTR). Wegens de complexiteit van de materie zal in het huidige bestek niet worden ingegaan op de respectievelijke voor- en nadelen van waarheids- en verzoeningscommissies en tribunalen in verschillende omstandigheden.²⁰¹ Een systematisch bijgehouden overzicht van ervaringen kan hier van nut zijn. Basisvoorwaarden voor een legitiem resultaat van zowel tribunalen als commissies zijn dat het gekozen model legitimiteit geniet

197 Voor meer cijfers zie ook *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*, Final Report, New York, 1997. Deze Commissie stelt dat de internationale gemeenschap ongeveer US \$ 200 mld. heeft uitgegeven aan het beheersen van zeven grote conflicten (niet alle in een falende staat) in de jaren negentig (Bosnië, Somalië, Rwanda, Haïti, de Perzische Golf, Cambodja en El Salvador). Bij een meer preventieve aanpak zou US \$ 70 mld. voldoende zijn geweest. Geciteerd in: International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, Ottawa, 2001, p. 20.

198 *Our Failing Neighbour, Australia and the Future of Solomon Islands*, ASPI policy report, Barton ACT 2003, p. 47.

199 'Recognizing that accountability of perpetrators, including their accomplices, for grave human rights violations is one of the central elements of any effective remedy for victims of human rights violations and a key factor in ensuring a fair and equitable justice system and, ultimately, reconciliation and stability within a state.' Zie resolutie 2003/72 inzake straffeloosheid van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens van 25 april 2003. In de Veiligheidsraadresolutie van 29 februari 2004 inzake Haïti wordt aangegeven dat er geen straffeloosheid zal zijn voor schenders van de rechten van de mens.

200 Vergelijk het voorbehoud van Lomé over Sierra Leone.

201 Zie hiervoor met name het verzamelwerk van N. Kritz (ed.), *Transitional Justice*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 1995, alsmede R. Teitel, *Transitional Justice*, Oxford, OUP, 2002.

in de ogen van de bevolking, dat in beginsel alle partijen die betrokken waren bij het geweld, het conflict of het beëindigen daarvan, ter verantwoording kunnen worden geroepen en dat het proces consequent tot een einde wordt gevoerd. Zowel voor procesvoering, mechanismen om de waarheid vast te leggen en hulp aan slachtoffers moet externe hulp beschikbaar zijn. Schadevergoeding aan slachtoffers moet primair uit binnenlandse middelen worden gefinancierd.

Ter verantwoording roepen van buitenlandse actoren

Het belang van het aan de kaak stellen van financiële en economische wandaden verdient hier aparte vermelding. Vaak gaat het in falende staten om de illegale exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, de illegale handel in grondstoffen, de wapenhandel en het witwassen van gelden en de hulp bij de diefstal van overheidsmiddelen. De verrijking van de leiders die een rol hebben gespeeld bij het falen van de staat moet aan het licht komen. Niet alleen zijzelf, maar ook degenen die, vanuit het buitenland, hier hand- en spandiensten hebben verricht kunnen dan ter verantwoording worden geroepen. Het kan bijvoorbeeld gaan om bankinstellingen, advocatenkantoren en commerciële bedrijven. Het onderzoeken van een aantal concrete situaties zou een sterke precedentwerking kunnen hebben. Buiten de falende staten stuit een strafrechtelijke aanpak meestal op juridische beperkingen en binnen de falende staten vaak weer op praktische beperkingen. Steun van buitenaf zal nodig zijn om dergelijke procedures mogelijk te maken. Openbaarheid als zodanig kan een sterke sanctie vormen. Zo kan druk worden uitgeoefend op buitenlandse bedrijven om hun beleid te wijzigen en om informatie los te krijgen die in vervolging zou kunnen resulteren, met name ook van de leiders van de falende staat. Te denken valt aan informatie over - bijvoorbeeld - geldstromen.

VI.3 Exitstrategieën

Een beslissing om een mandaat te beëindigen wordt genomen in het licht van de vraag of het mandaat is vervuld, dan wel of het wellicht onvervulbaar is. De eerste invalshoek is het formuleren van het oorspronkelijke mandaat.

Als de Veiligheidsraad kiest voor het inzetten van militaire middelen dan zal dit gekoppeld zijn aan de doelstellingen uit artikel 1 van het VN-Handvest: het herstel van de internationale vrede en veiligheid en herstel van respect voor de rechten van de mens. In het geval van een falende staat is het loutere herstel van de internationale vrede en veiligheid niet de oplossing van het probleem. De missie zou een ander doel moeten hebben dan wel moeten worden gevolgd door een missie met een bijgestelde doelstelling. Gebleken is dat de Veiligheidsraad op zich geen problemen heeft met het oprekken van het begrip internationale vrede en veiligheid en de bedreiging daarvan. In Haïti is het hervormen van de politie op die grond jaren voorwerp van het mandaat van de Veiligheidsraad geweest.

In het geval van het falen van een staat zou een missie in één of andere vorm moeten worden voortgezet tot er weer een staat is die minimaal capabel moet zijn om de orde en rust te handhaven, maar ook anderszins moet kunnen functioneren. De nadruk ligt, meer dan bijvoorbeeld bij interstatelijke conflicten, op de zogenaamde 'post-conflict peace-building'. Daarbij is het niet voldoende om een formeel ijkpunt te hanteren. Als men zich tevreden stelt met verkiezingen die een leider aan de macht brengen, is er nog geen enkele garantie dat er een levensvatbare staat is noch dat de staat niet langer een gevaar voor de regio is. Verkiezingen belichamen niet de komst van democratie. Hiervoor is ook voortgang nodig in de andere instituties: een transparante uitvoerende macht, een competente wetgevende macht, een neutrale rechterlijke macht en

een vrije pers. In een discussiepaper van het Nederlandse voorzitterschap van de Veiligheidsraad wordt in dit verband het negatieve voorbeeld genoemd van het beëindigen van het mandaat van UNOMIL in 1997 nadat Taylor was verkozen tot president van Liberia.²⁰² Een ander voorbeeld is de gebrekkige opvolging die door de VN-Veiligheidsraad in Haïti werd gegeven aan het optreden van een multinationale militaire macht in september 1994. Volgende mandaten van missies werden voor korte termijn uitgeschreven en leden onder de beperkte beschikbaarheid van middelen. Dit maakte planning van toekomstige inzet onmogelijk en verhinderde de missies om momentum te ontwikkelen. De uiteindelijke overdracht aan de AVVN in 2000 stoelde op de overtuiging van sommige leden van de Veiligheidsraad dat het meer draaide om ontwikkelingsproblemen en binnenlandse politiek dan om een vraagstuk van internationale vrede en veiligheid. Dit leidde tot verdere vermindering van de aanwezigheid van VN-personeel en van de invloed van de VN. De instabiliteit bleef. Het genoemde paper signaleert dat bepaalde sleutellanden in de VN hun vermeende nationale belangen lieten prevaleren boven een vastbeslotenheid om het probleem van Haïti tot een oplossing te brengen. Het argument van het ontbreken van een bedreiging van de vrede en veiligheid illustreert dat een legalistische focus van de Veiligheidsraad kan resulteren in discontinuïteit bij de aanpak van problemen van falende staten.

Inmiddels schrijft zowel het denken als de praktijk voort. Vanuit de theorie wordt aangedragen dat een exitstrategie niet langer als het streven naar volledige afwezigheid van buitenlands gezag moet worden gedefiniëerd. Het herstel van volledige en onbeperkte soevereiniteit hoeft niet het logische uitgangspunt of het ideaal te zijn. Zoals hierboven al betoogd, gaat het om een blijvende inbedding van een staat in supranationale structuren. Ook in de praktijk is een geleidelijke beëindiging de nu geldende wijsheid. In Kosovo worden bestuurstaken overgedragen aan het lokale bestuur, voorzover dat mogelijk is.

Deze combinatie is veelbelovend: afzien van de zekerheid van volledige terugtrekking en het volledige herstel van soevereiniteit enerzijds en het gradueel overdragen van taken aan een lokaal bestuur anderzijds. De overgedragen taken moeten wel substantieel zijn om de dynamiek van de democratische verantwoordelijkheid een kans te geven. Verworvenheden moeten door de bevolking aan een eigen nieuwe regering kunnen worden toegeschreven. De soevereiniteit wordt daarbij ingeperkt door internationale normering en een residu van de beslissingsmacht blijft eventueel in internationale handen. Interventie wordt voor dat residu voorlopig geïnstitutionaliseerd.

Voor het bepalen van het goede moment voor een volledige terugtrekking van de internationale gemeenschap dient te worden onderzocht of de tegenstellingen binnen de bevolking door middel van oude of nieuw ontwikkelde mechanismen in evenwicht kunnen worden gebracht; of misbruik van macht al dan niet een grondkenmerk is van het functioneren van de maatschappelijke structuren en of de kwetsbaarheid van de staat afdoende is weggenomen.

VI.4 Beschrijving van de ervaringen met de structuur in post-conflictsituaties

De hierboven in paragraaf 2 genoemde factoren (druk om het mandaat te beëindigen, naast de noodzaak van langere adem; de dominantie van politieke actualiteit, naast het vereiste van een consistent management van aanbod van bestuurscapaciteit)

202 Bijlage bij brief van ambassadeur Van Walsum aan de Veiligheidsraad, S/2000/1072, p. 4.

verklaren dat de op vrede en veiligheid gerichte benadering door de Veiligheidsraad en het belang van het duurzaam herstellen van falende staten uiteen kunnen lopen. Het is daarom nodig het bij crisisbeheersingsoperaties in falende staten gehanteerde mechanisme bij te stellen.

Het vreemd gezag garandeert in eerste instantie vrede en veiligheid, maar krijgt in vele gevallen ook civiele (waaronder bestuurlijke) taken. Hieronder vallen meestal humanitaire hulp, politie, financiën, grensbewaking, uitvaardiging van wetgeving, en rechtspraak. In een aantal gevallen werd een complete 'overheid' gecreëerd: bijvoorbeeld in Oost-Timor en Kosovo, geleid door een internationale functionaris. Deze gezagsstructuren werden ad hoc ontwikkeld (zij het dat lessen werden getrokken uit eerdere ervaringen) en kregen een wisselende grondslag. Bijna altijd was er sprake van enigerlei band met, of erkenning door de VN.

Tot nu toe heeft in de praktijk een scala van modellen gefunctioneerd. De voorbeelden, weergegeven in tekstkaders (hieronder en in bijlage IV), hebben betrekking op de bestuursmodellen en op eventuele specifieke lessen die op dat vlak getrokken kunnen worden. Daarom betreft het hier niet per se falende staten.

Cambodja

De VN-vredesoperatie in Cambodja in 1992-1993 was uniek. Het was de eerste gelegenheid waarbij de VN een deel van het bestuur overnam van een onafhankelijke lidstaat, overigens in combinatie met een coalitieregering van alle facties die onder supervisie stond van de VN. De VN organiseerde vervolgens verkiezingen; de Veiligheidsraad benadrukte dat het van belang was dat deze in mei 1993 verkiezingen zouden worden gehouden.²⁰³ Bovendien had de VN een eigen radiostation en gevangenis en was zij verantwoordelijk voor het uitdragen en beschermen van de rechten van de mens op nationaal niveau. De United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) werd in februari 1992 opgezet. UNTAC bestond uit tussen de 15.000 en 20.000 man VN-personeel, waaronder 3.600 personen voor het toezicht op het politieapparaat. Na het terugtrekken van UNTAC bleven enkele VN-instellingen in Cambodja om bijstand te bieden bij de reconstructie en wederopbouw van het land.

Hieronder volgt een aantal lessen die uit de Cambodja-operatie getrokken kunnen worden:²⁰⁴

- Het feit dat UNTAC pas laat kon worden ingezet was één van de grootste tekortkomingen van de operatie. Er zou gestreefd moeten worden de tijd tussen het bereiken van overeenstemming en het feitelijk inzetten van vredesstroepen en het bijbehorende mechanisme en infrastructuur te verkorten. Dat de vertrekdatum tevoren vaststond beperkte de lokale invloed van UNTAC.
- Het ontbrak het VN-secretariaat aan ervaring, middelen en gekwalificeerd personeel om op korte termijn een missie te organiseren met een dergelijke complexiteit en omvang. De onderhandelaars van het Parijse Vredesakkoord

203 Zie S/RES/745, februari 1992. De operatie mocht de termijn van 18 maanden niet overschrijden.

204 T. Findlay, *Cambodia, The Legacy and Lessons of UNTAC*, SIPRI Research Report No. 9, Stockholm, 1995.

en de Veiligheidsraad hadden er blijkbaar niet over nagedacht hoe het secretariaat UNTAC zou organiseren en instandhouden (en of het extra middelen nodig had).

- Het gebrek aan planning heeft UNTAC beïnvloed gedurende haar bestaan. Dit kwam onder meer door het gebrek aan capaciteit op het VN-hoofdkwartier.
- UNTAC's losse strategische coördinatie resulteerde in verspilling, dubbele uitvoering van taken en gebrek aan synergie. Betere strategische coördinatie is nodig tussen de verschillende componenten van een dergelijk grote multi-dimensionale VN-operatie. Een betere coördinatie tussen de civiele en militaire component is essentieel om een missie succesvol af te ronden.
- Achteraf kan men stellen dat de periode van 18 maanden te kort is geweest om structureel effect te hebben. De vele opleidingen en projecten hebben toch geen effectief democratisch systeem opgeleverd. Wel zijn er veel vitale NGO's ontstaan en blijven bestaan.

Beperkingen van de huidige structuur

In de huidige constellatie, in al zijn varianten, treedt de SGVN (als hoogste verantwoordelijke van het Secretariaat) in feite al op als 'trustee', op basis van een mandaat van de Veiligheidsraad, of soms de Algemene Vergadering. Hij stelt in het algemeen Hoge Vertegenwoordigers aan, van de SGVN - niet van de VN als geheel - die het bestuur leiden in landen/gebieden als Kosovo, Bosnië, en voorheen in Oost-Timor, Cambodja en elders. De controle geschiedt achteraf door de Veiligheidsraad (of de AVVN, met name wat de financiën betreft), die hooguit enkele uren debat uittrekt voor een landensituatie en dan nog met name gericht op de politieke context en de toekomst. Het resultaat is dat er slechts een losse band is tussen de politieke organen van de VN en het bestuur. Bovendien is er in die organen weinig aandacht voor ('horizontale') bestuurskwesties die telkens weer aan de orde komen, ongeacht om welk gebied het gaat.²⁰⁵ Dit betekent overigens niet dat het Secretariaat daar niet hard aan werkt, getuige bijvoorbeeld de uitwerking, in reactie op een aanbeveling uit het Brahimi-rapport, van modelwetten voor strafrecht en strafprocesrecht die bij het opbouwen van staten op flexibele wijze kunnen worden geïntroduceerd.²⁰⁶

De huidige flexibiliteit om een structuur aan te passen aan een specifieke situatie is zeker een voordeel. Dit geldt ook voor de speelruimte van de Hoge Vertegenwoordiger ter plaatse. Toch is het de vraag of het geen tijd wordt het vestigen en handhaven van tijdelijk gezag en het uitvoeren van staatsaken in beginsel tot een zaak van een politiek VN-orgaan te maken. Dit hoeft niet met zich mee te brengen dat de flexibiliteit overboord wordt gegooid. Daarbij is het van belang in het kader van de '(post-conflict) peace-building' tot meer samenhang te komen in de inbreng van derde landen, zowel op militair als op civiel gebied. Bovendien bestaat reeds lang de behoefte een goed gecoördineerde internationale samenwerking te bewerkstelligen die het gat tussen zelfbestuur en het beeindigen van een vredesoperatie kan vullen.²⁰⁷ Als dit wordt

205 'The Council does not have any mechanism, and its members seldom have much appetite, for scrutinizing the conduct of an administration in detail.' Edward Mortimer, 'International Administration of War-torn Societies', in: *Global Governance*, Vol. 10, No. 1, 2004, p. 13.

206 VN-persbericht, 18 maart 2004.

207 'The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa', rapport van de SGVN, 1998, A/52/871 of S/1998/318.

veronachtzaamd dan is er een aanzienlijke kans dat interventie meer kwaad dan goed doet.

VI.5 Conclusies en aanbevelingen

Nederland moet, via de EU, pleiten voor meer doorzettings- en uithoudingsvermogen bij het herstellen van falende staten; dit betekent een herziening van exitcriteria; niet zozeer voor de militaire activiteiten als wel voor de civiele activiteiten; het gaat om een betrokkenheid van zeven jaar en langer.

Uit gevallen van internationaal ingrijpen waarbij het bestuur is overgenomen door internationale entiteiten, kan worden geleerd dat sectoren zoals de rechtshandhaving en de veiligheidssector in hun geheel op coherente wijze moeten worden aangepakt.

Bij het herstel van falende staten kan een gebundelde aanpak permanent worden; de herstelde staat wordt opgenomen in collectieve structuren. In deze categorie vallen positieve beleidsmaatregelen van de EU ten opzichte van probleemregio's, zoals het instellen van het Stabilisatie- en Associatieproces voor de westelijke Balkan. In andere gevallen zullen landen van buiten de regio, gelet op hun belangen bij stabiliteit, zich moeten committeren om bij te dragen aan dergelijke structuren.

Op basis van systematisch geordende ervaringen met mechanismen om in het reine te komen met het verleden dient in een concreet geval een balans te worden gevonden tussen de doelstellingen vrede, gerechtigheid, waarheid en verzoening. Zowel voor procesvoering, mechanismen om de waarheid vast te leggen en hulp aan slachtoffers moet externe hulp beschikbaar zijn. Schadevergoeding aan slachtoffers moet primair uit binnenlandse middelen worden gefinancierd.

VII Voorstellen voor een verbeterde internationale aanpak

VII.1 De institutionele kant van staatsherstel binnen de VN

Onder gezag van de Veiligheidsraad verleent de VN bijstand ten bate van het herstellen van een falende staat.²⁰⁸ Door de op zich nauw omschreven competentie van de Veiligheidsraad moet het dan gaan om situaties waarin de internationale vrede en veiligheid worden bedreigd. Dan wordt zo nodig een militaire operatie ondernomen en kunnen de civiele taken van 'state building', en passant, worden meegenomen. Enkele nadelen zijn al aan de orde geweest.

In het geval van een falende staat gaat het in het algemeen om binnenstatelijk geweld. Om hier rust en orde te scheppen zijn een robuust mandaat en een effectieve commandostructuur nodig die niet passen bij de VN. De laatste jaren zijn dergelijke mandaten uitgevoerd door gelegenheidscoalities.²⁰⁹ Dan is ontkoppeling van de opdracht tot het creëren van een situatie van orde en rust en de opdracht tot opbouw van de staat des te meer voor de hand liggend. De VN kan zich dan concentreren op de civiele taken. Samenwerking en intensieve coördinatie blijven uiteraard geboden.

Aan de kant van de VN zou een meer eenvormige structuur moeten komen waar in principe alle situaties van het falen van staten aan de orde kunnen komen en voorwerp van door de VN ondernomen of goedgekeurde actie worden. Een effectieve structuur zou ook unilateralistische tendensen in de internationale politiek kunnen ontmoedigen. Er zou een apart VN-forum moeten zijn waar de vervulling van mandaten kan worden besproken die lang doorlopen na het wegvallen van een bedreiging van de vrede en de veiligheid. Dit forum zou een pendant moeten hebben in het secretariaat, waar nu het zwaartepunt ligt bij het bestuur van gebieden.

In dat kader is het nodig voor de problematiek van de falende staten binnen de VN een internationaal coördinatiepunt tot stand te brengen, met voldoende gezag om de coördinatie te kunnen realiseren en om tegenover de betrokken bevolking buiten discussie te stellen dat het gaat om een legitiem gezag.²¹⁰ Zo zou de VN, zo nodig via een militaire interventie of bezetting, maar zo mogelijk op vreedzame wijze, de verantwoordelijkheden op het gebied van het bewaren van vrede en bestuur over kunnen nemen van die staten die overduidelijk falen, totdat de orde is hersteld en dergelijke staten weer

208 Het werk van vele onderdelen van het VN-systeem draagt ook bij aan het voorkómen van het falen van staten. Hierbij valt, in de geest van hoofdstuk IV, te denken aan het aanpakken van de negatieve gevolgen van gegeven omstandigheden, pogingen om de instituties van de staat beter op de maatschappij te doen aansluiten, om regeringen effectiever en verantwoordelijk te doen functioneren en om misbruik van macht te beperken. Daarnaast heeft de Veiligheidsraad de taak alert op te treden om crises te voorkomen.

209 Zie hierboven hoofdstuk V en AIV-advies nr. 34, *Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten*, Den Haag, maart 2004.

210 Legitimiteit blijft een fundamenteel manco, aldus het hoofd van de UN Peace-keeping Best Practices Unit, David Harland in 'Legitimacy and effectiveness in international administration', in *Global Governance*, vol. 10, nr. 1, 2004, p. 15.

in staat zijn tot zelfbestuur. Bepaalde staatstaken gaan, op basis van een overeenkomst of een expliciete beslissing van een verantwoordelijk orgaan (de Veiligheidsraad), over van de (falende) staat naar vreemd gezag. In geval van daadwerkelijk falen van de staat gaat het om de soevereiniteit en het geweldsmonopolie.

Hieronder volgt een overzicht van mogelijke modellen waarbij een politiek VN-orgaan taken heeft met betrekking tot het bestuur van gebieden.

Algemene Vergadering

Hoewel er het afgelopen jaar weer serieuze pogingen in gang zijn gezet om te komen tot een meer effectief optreden van de Algemene Vergadering lijkt dit orgaan te log en te weinig praktisch om zich met het besturen van gebieden bezig te houden. De Vierde Commissie/Speciale Politieke Commissie van de AVVN heeft wel dekolonisatiekwesities in haar mandaat, maar het betreft hier meer een declaratoire dan een bestuurlijke benadering. Bovendien is het maken van uitzonderingen op de algemene regel van non-interventie (artikel 2 lid 7) niet een taak die de AVVN binnen het systeem van het Handvest kan toekomen. Deze benadering is dus af te raden.

Trustschapsraad

De VN-Trustschapsraad, ook een hoofdorgaan van de VN, heeft in totaal 11 trustgebieden begeleid naar onafhankelijkheid of vrijwillige associatie met een staat. Toen de Veiligheidsraad in 1994 de status van Palau als laatste trustgebied had beëindigd, was de feitelijke rol van de Trustschapsraad na 47 jaar uitgespeeld. Ondertussen trekt de VN op ad-hocbasis steeds meer taken op het gebied van wederopbouw, duurzame vrede en bestuur naar zich toe. Er zijn in dit kader al ideeën om de VN-Trustschapsraad een hernieuwde rol te geven.²¹¹ Dit zou een wijziging van het Handvest vergen: artikel 78 van het Handvest sluit de toepassing van een trustschap op gebieden die lid zijn geworden van de VN uit. Dit is vooral gebaseerd op het respecteren van het beginsel van soevereine gelijkheid. Daarnaast wordt wel betoogd dat het non-interventiebeginsel ook aanpassing zou behoeven. Bovendien heeft de Trustschapsraad een verleden dat gericht is geweest op dekolonisatie; deze erfenis maakt dit orgaan in zekere zin 'beladen'. Tot slot kan het feit dat de Trustschapsraad moet rapporteren aan de AVVN tot lange debatten daar leiden. Deze benadering is dus ook af te raden.

*De ECOSOC samen met de Veiligheidsraad*²¹²

In de jaren negentig werd in Haïti een stabiliseringsoperatie, door de United Nations Civilian Police Mission in Haïti, gevolgd door bijstand bij het opzetten van een landelijk politiekorps. Dit geschiedde met een mandaat aan opeenvolgende VN-missies.²¹³ De

211 Zie bijvoorbeeld de persconferentie van 8 september 2003 waarin de SGVN stelt dat de lidstaten over een dergelijke rol voor de Trustschapsraad moeten beslissen, SG/SM/8855. Ook G. Kreijen is voor een dergelijke benadering in zijn dissertatie *State Failure, Sovereignty and Effectiveness*, Leiden 2003, p. 300 e.v. Hij betoogt dat aan een falende staat het staat-zijn kan worden ontnomen, waardoor aan het vereiste van instemming voor het vestigen van een trustschap kan worden ontkomen (p. 395). Handelseditie: Leiden, Brill, 2004.

212 Zie ook het artikel van J.M. Durao Barroso (premier van Portugal) en J. Chissano (president van Mozambique), *International Herald Tribune*, 8-9 mei 2004. De auteurs pleiten voor de oprichting van een nieuwe commissie ter bevordering van vrede en ontwikkeling met een mandaat van de Veiligheidsraad en de ECOSOC.

213 S/RES/1123 van 30 juli 1997.

ECOSOC diende aandacht te besteden aan de sociaal-economische wederopbouw. Na ingrijpen van ECOMOG in *Guinee-Bissau* keurde de Veiligheidsraad de oprichting van een lokaal VN-kantoor goed: UNOGBIS, onder leiding van een Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal.²¹⁴ Het kantoor diende de VN-activiteiten te coördineren en behulpzaam te zijn bij het vredesakkoord van Abuja. De Ad Hoc Advisory Group van de Veiligheidsraad en de ECOSOC inzake Guinee-Bissau is een op zich lichte constructie, in 2002 opgericht op instigatie van de Veiligheidsraad. De groep kan door middel van bezoeken aan het land aangeven dat de VN bezorgd en betrokken is. Na de coup van september 2003 heeft het VN-kantoor ter plaatse in de praktijk een aanzienlijke inbreng in het beleid omdat het door de nieuwe regering geraadpleegd wordt. De ECOSOC heeft een oproep gedaan om bij te dragen aan het trustfonds voor verkiezingen en heeft te New York een ontmoeting met de overgangsregering van Guinee-Bissau georganiseerd. De ECOSOC Ad Hoc Advisory Group op *Burundi* is opgericht in 2003. Deze richt zich vooral op de sociaal-economische ontwikkeling.

De opzet van de ECOSOC biedt echter weinig grond om aan dit orgaan het uitoefenen van of toezicht houden op bestuurstaken toe te kennen. ECOSOC is te log, te weinig gespecialiseerd en mist operationale capaciteit.

Uitvoering van staatstaken door derden

In individuele gevallen stuurt een mogendheid die ingrijpt in het algemeen reeds aan op betrokkenheid van de VN. Veelal wordt in een resolutie van de Veiligheidsraad de rol van de ingrijpende mogendheid achteraf erkend.²¹⁵ In sommige gevallen wordt erkenning geformuleerd in een verklaring van de voorzitter van de Veiligheidsraad. Dit was het geval ten aanzien van een door Australië geleide coalitie die het vooraf eens was geworden met het cliëntland, de Salomonseilanden.

Op basis van de bovenstaande beschrijving is gekeken naar de best mogelijke verankering van de staatsopbouw in het VN-systeem, onder verantwoordelijkheid van een orgaan met gezag en grote bevoegdheden.

VII.2 Elementen van het voorstel

Alvorens de kwestie van het politieke orgaan te bespreken komt kort het secretariaat aan de orde, dat ook in de huidige situatie een belangrijke rol speelt bij het besturen van gebieden.

Er zou een **VN-secretariaatsonderdeel** moeten komen dat het gezag van de VN over daarvoor speciaal aangewezen landen en gebieden ('bestuurde gebieden') uitoefent en zich daarnaast bezighoudt met het verlenen van bijstand aan regeringen bij het besturen.²¹⁶ Dat onderdeel zou kunnen heten: Centrum voor Bestuursbijstand (Centre for Governance Assistance). Het zou onder leiding moeten staan van een hoge functionaris die rechtstreeks toegang heeft tot de Secretaris-Generaal. Dit secretariaatsonderdeel

214 S/RES/1233 van 6 april 1999.

215 Franse en ECOWAS-troepen in Ivoorkust, S/RES/1464 van 14 februari 2003.

216 'International administration' wordt thans behandeld als een neventaak door het Department of Peace-Keeping Operations. Het werk is niet gebaseerd op een officiële doctrine of thematische resolutie van de Algemene Vergadering of de Veiligheidsraad. Edward Mortimer, 'International Administration of War-torn Societies', in *Global Governance*, Vol. 10, No. 1, 2004, p. 10.

zou zowel een geografische (per bestuurd gebied) als een thematische indeling (per aspect van bestuur) moeten hebben. Het centrum heeft toegang tot de informatie in de VN, onder andere van de landenteams (alle lokale vertegenwoordigers van VN-organisaties geaccrediteerd in een bepaald land). Het kan de dialoog van de VN met de gebieden ondersteunen. Het centrum zou coördinerend moeten optreden, per bestuurd gebied, ten aanzien van andere onderdelen van de VN en ten aanzien van donoren. De door de internationale gemeenschap aangestelde bestuurder van een bepaald gebied zou, net als in huidige modellen, verantwoordelijk zijn voor het bestuur ter plaatse.

Het centrum krijgt ook een loketfunctie. Regeringen van staten die kampen met problemen (maar nog niet falen) kunnen bijstand vragen voor verbetering van (onderdelen van) hun eigen bestuur. In deze vanuit New York te bieden 'advisory services' moeten UNDP, het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (Genève) en het VN-kantoor inzake Drugs en Misdaad (Wenen) participeren, die op het verbeteren van het uitvoeren van bestuurstaken zijn ingesteld. Ook andere onderdelen van het VN-systeem moeten hun bijdrage leveren, zoals UNHCR, het Wereldvoedsel Programma en de Wereldbank. Doordat staten zich op basis van vrijwilligheid kunnen wenden tot het Centrum komt er geen uitsluitend negatief odium aan te hangen. Raadplegen of uitnodigen kan ook gebeuren onder druk van donoren en internationale financiële instellingen op basis van conditionaliteit; dit leidt dan tot een presentabele vorm van semi-vrijwilligheid. Dit betekent nog niet dat deze instellingen additionele criteria dienen te hanteren, maar zij kunnen conform hun mandaat constateren dat een land niet of in mindere mate in aanmerking komt voor fondsen. Zo toetst de Wereldbank reeds de kwaliteit van het management en de instituties in de publieke sector en weegt deze mee bij beslissingen. Deze route biedt een alternatief voor het simpelweg blokkeren van de toegang tot internationale fondsen. Dit zal immers in de regel leiden tot verdere verarming, meer druk op de staat en verval.²¹⁷ De internationale financiële instellingen (en de landen die daar de dienst uitmaken) kunnen beter aandringen op het raadplegen van de VN-experts, c.q. het uitbesteden van bepaalde taken. Het komt aan op een soort 'structural adjustment'-nieuwe stijl, nu niet (in de eerste plaats) economisch maar bestuurlijk en politiek.

Advies kan het Centrum op eigen kracht verlenen. Als het aankomt op het overnemen van taken dan is er goedkeuring van een politiek orgaan nodig, zoals hieronder beschreven.

De uitvoering van de hier beschreven voorstellen zal baat kunnen hebben bij het versterken van de capaciteit van het secretariaat van de VN in het algemeen. Daartoe circuleren reeds voorstellen die hier niet alle besproken hoeven te worden. Te denken valt aan: een betere bewerktuiging op het terrein van het verzamelen en analyseren van gegevens; meer capaciteit om kennis vanuit het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens in te brengen in het politieke werk van de VN in New York; het aanstellen door de Secretaris-Generaal van een Speciaal Adviseur voor de Preventie van Genocide, die in de Veiligheidsraad ook zal rapporteren over dreigende massamoord en andere grootschalige mensenrechtenschendingen zoals etnische zuivering.²¹⁸

217 Zoals de laatste jaren in het geval van Haïti gebeurde, zie hoofdstuk VI, paragraaf 3.

218 Rede SGVN voor Commissie voor de Rechten van de Mens, Genève, 7 april 2004.

De bevoegdheid van de Veiligheidsraad leidt tot de keuze als geschikt politiek orgaan

Als algemene regel verbiedt het non-interventiebeginsel (artikel 2, lid 7) de VN om lidstaten te besturen. Niettemin heeft de Veiligheidsraad bevoegdheden die VN-bestuur van falende staten een reële mogelijkheid maken. Zoals in hoofdstuk V al werd geconcludeerd toetst de Veiligheidsraad hierbij niet of er sprake is van een 'falende staat', maar of de criteria uit de hoofdstukken VI en VII van het Handvest van toepassing zijn. Als het gaat om een staat die nog niet in de fase van werkelijk falen is beland en die zelf de VN vraagt om (delen van) het bestuur over te nemen, kan de Veiligheidsraad zijn bevoegdheid baseren op artikel 34 e.v. van hoofdstuk VI van het VN-Handvest. Volgens artikel 34 kan de Veiligheidsraad 'elk geschil onderzoeken alsmede elke situatie die tot internationale wrijving kan leiden of de aanleiding kan vormen tot een geschil'. Volgens artikel 35 kan iedere staat een dergelijk geschil of een dergelijke situatie onder de aandacht brengen van de Veiligheidsraad, dus zeker het desbetreffende land zelf. Het op verzoek overnemen van bestuurstaken is te passen in de bevoegdheid van de Veiligheidsraad om te allen tijde 'passende procedures of methodes' aan te bevelen (artikel 36). Juist gelet op het vrijwillige karakter van het verzoek van de staat in kwestie zou er geen bezwaar tegen hoeven te bestaan.²¹⁹ Indien er veeleer dwang nodig is bij het handhaven of herstellen van de internationale vrede en veiligheid kan de Veiligheidsraad zijn bevoegdheid tot het nemen van (dwang-)maatregelen ook ontleenen aan Hoofdstuk VII (met name artikel 39, 41, 42) van het Handvest. In de huidige praktijk lopen de door de Veiligheidsraad gemandateerde vredesoperaties door tot na het feitelijke herstel van vrede en veiligheid. Men kan stellen dat voortgezette maatregelen nodig blijven om ook de oorzaken van de bedreiging van vrede en veiligheid weg te nemen.²²⁰

Op deze basis wordt er in dit advies voor gekozen dat op politiek niveau het Centrum, via de Secretaris-Generaal, rapporteert aan een in te stellen permanente **commissie van de Veiligheidsraad**, hier gemakshalve te noemen Commissie voor VN-Bestuur en Bestuursbijstand (Committee on UN Administration and Governance Assistance). De Commissie zou kunnen worden opgericht naar het model van het Committee on Terrorism (CTC). Net als bij de CTC kan de commissie worden opgericht in overeenstemming met artikel 29 van het Handvest, kan een beroep worden gedaan op het inzetten van bijstand en expertise en kan de commissie, als hulporgaan van de Raad, worden gevraagd om zijn eigen werkprogramma te schrijven en de ondersteuning te regelen in overleg met de Secretaris-Generaal.²²¹ De leden van de Veiligheidsraad zijn lid van de commissie en de besluitvorming hoeft, net als in de CTC of de sanctiecomités, niet af te wijken van besluitvorming zoals die in de raad zelf zou plaatshebben. Niettemin zou er binnen de gespecialiseerde commissie een eigen dynamiek moeten ontstaan en een esprit de corps.

219 Vergelijk de resoluties waarin de Veiligheidsraad vredes machten opricht om een tussen partijen gesloten overeenkomst te monitoren; zoals in het geval van Mozambique, S/RES/797 (1992) van 16 december 1992, waarin niet wordt gesproken over 'een bedreiging van de vrede', noch ook 'internationale wrijving'.

220 Het telkens verlengen van het project om de politie in Haïti te professionaliseren duidt er op dat de competentie ruim wordt uitgelegd. Zie onder meer S/RES/1212 van 25 november 1998 en S/RES/1277 van 30 november 1999. Zie ook R. Wilde, 'From Danzig to East Timor and beyond: the role of international territorial administration', *American Journal of International Law*, vol. 95, 2001, pp. 583-606.

221 Vergelijk de CTC-resolutie van 28 september 2001, S/RES/1373, paragraaf 6 en 7.

Een dergelijke commissie zou, om op de specifieke problematiek van falende staten in te spelen, moeten kunnen handelen met of zonder instemming van of samenwerking met de, soms rudimentaire, regering van het desbetreffende land. Instemming van een land om bepaalde bestuurstaken over te dragen wordt vastgelegd in een overeenkomst die de basis vormt voor het werk van het VN-centrum in dat land. De overeenkomst wordt goedgekeurd door de commissie.

In andere gevallen kan het scenario van de instemming niet worden gevolgd. Bijvoorbeeld in die gevallen waarbij er sprake is van een bloedige burgeroorlog die het functioneren van een regering onmogelijk maakt. Gelet op het Handvest zal de Veiligheidsraad in concrete gevallen dan eerst onder hoofdstuk VII moeten concluderen dat er een bedreiging is van de vrede en dat de situatie in kwestie langdurig ingrijpen door de VN verdient. De Veiligheidsraad kan 'maatregelen' nemen om deze Commissie het beheer over een dergelijk gebied te geven, zoals dat nu ook gebeurt bij het uitvoeren van bestuurstaken door de VN, zoals grensbewaking en organisatie van verkiezingen.²²² Hoofdstuk VII van het Handvest wordt dan gebruikt om het uitvoeren van bestuurstaken door de VN te rechtvaardigen. In concrete gevallen moet dit berusten op de vaststelling dat langdurig aan zich trekken van deze bestuurstaken de internationale vrede en veiligheid in belangrijke mate bevordert.²²³ Daarna neemt de Commissie uit naam van de internationale gemeenschap zoals belichaamd in de VN (een deel van) de soevereiniteit waar en is zij verantwoordelijk voor bestuurstaken.

Er dient naar gestreefd te worden dat een dergelijke commissie voldoende legitiem is om effectief langdurig gezag te kunnen uitoefenen over 'bestuurde gebieden'. De Veiligheidsraad zelf is beter toegerust om terstond situaties van vrede en veiligheid te beoordelen dan om langjarig op binnenlands bestuur toe te zien. De leden van de Veiligheidsraad zouden moeten worden opgeroepen om als hun vertegenwoordigers in de commissie personen af te vaardigen die over bestuurlijke gaven en ervaring beschikken. Deze kunnen worden aangevuld met vertegenwoordigers van staten (of groepen van staten, regionale organisaties) die in samenspraak met resterende autoriteiten van een falende staat, met een mandaat van de Veiligheidsraad, een protectorschap uitoefenen.²²⁴ Ook kan de commissie de staten laten meeadviseren die een bijzondere betrokkenheid bij het bestuur hebben, zoals vertegenwoordigers van de troepenleveranciers en grote donoren (naar analogie van huidige vergaderingen in het kader van de Veiligheidsraad met troepenleveranciers en contactgroepen). Ook de betrokken onderdelen van het VN-systeem moeten hier een rol krijgen. De beslissingsbevoegdheid blijft bij de VR-leden van de commissie. De samenstelling is daarmee voldoende legitiem.

De figuur van de **Speciale Afgezet/Hoge Vertegenwoordiger** van de Secretaris-Generaal zou blijven bestaan en ook in het kader van falende staten belast worden met het uitvoeren van bestuurstaken zoals de opbouw van de economie en het herstellen van het

222 Beide situaties wettigen een optreden van de Veiligheidsraad conform Hoofdstuk VII van het VN-Handvest.

223 Zie bijvoorbeeld Veiligheidsraadresolutie 1123 (1997) over Haïti.

224 Vergelijk voor de Trustschapsraad in de huidige opzet artikel 86 lid 1 van het VN-Handvest. De Trustschapsraad diende voor de ene helft te bestaan uit lidstaten die geen trustgebied bestuurden en voor de andere helft uit die lidstaten die dat wel deden; hierbij werden de permanente leden van de Veiligheidsraad meegeteld, die qualitate qua deel uitmaakten van de Trustschapsraad.

rechtssysteem, het opleiden van politie, verkiezingen et cetera. Deze Speciale Afgezant, die eigenlijk meer een Tijdelijk Bestuurder is (**Temporary Administrator**), vervult daarbij ter plaatse een coördinerende rol, ondersteund door het secretariaat in New York. De commissie blijft uiteindelijk verantwoordelijk voor de bestuurstaken.

Het voordeel van deze nieuwe structuur is dat kennis kan worden vastgehouden en gedeeld over diverse aspecten van het verrichten van bestuurstaken en het voeren van gezag. De behandeling van crises rond falende staten is minder afhankelijk van initiatieven vanuit gelegenheidscoalities en daarnaast wordt via de Veiligheidsraad een legitiemering over de gehele linie van de vormen van tijdelijk gezag verzekerd. Het gezag van beslissingen van de commissie kan de Speciale Afgezant in het bestuurd gebied meer gezag geven om zijn coördinerende taak uit te voeren vis-à-vis agentschappen en NGO's. Besluitvorming volgens het model van de Veiligheidsraad betekent dat besluiten altijd gebaseerd zijn op brede steun uit het geopolitieke spectrum.

Wildgroei binnen de VN?

Vaak is het instellen van een nieuw secretariaatsonderdeel of een nieuw orgaan een standaard reactie van de VN op het opwerpen van een probleem dat ook in de bestaande structuur zou kunnen worden behandeld. De VN heeft echter ook regelmatig met het instellen van nieuwe gremia onderwerpen verzekerd van meer aandacht en meer coördinatie (UNCTAD, UNDP, UNAIDS, UNEP, GEF). Bovendien is 'state building' één van de grote uitdagingen van deze tijd. Een verhoging van het profiel en van het bewustzijn dat er essentiële mondiale belangen in het spel zijn kan ten slotte een positief effect hebben op de bereidheid te delen in de kosten van de structuur en de operaties.

Een ander bezwaar kan liggen op het terrein van de politieke haalbaarheid. In concrete gevallen heeft de internationale gemeenschap (in feite: de leden van de Veiligheidsraad) ingestemd met, of leren leven met, constructies die buitenlandse gezagsdragers zeggenschap geven over het besturen van een land. Zal men deze praktijk ook willen codificeren? Wordt daarmee het beginsel van soevereine gelijkheid niet ondergraven?²²⁵ Men mag hopen dat de zorg voor het lot van de bevolking van de landen in kwestie en van de wereldgemeenschap als zodanig het hier wint. Het instellen van de Commissie tegen Terrorisme door de Veiligheidsraad heeft laten zien dat het momentum kan worden gevonden voor een stap voorwaarts. Het is aan allen die een gedeelde internationale verantwoordelijkheid voor het lot van allen (en de responsibility to protect) onderschrijven om zich voor dit momentum in te zetten.

VII.3 Afsluitende opmerkingen

Alles afwegende sluit een structuur met een permanent orgaan onder de Veiligheidsraad het best aan bij de behoeften (snelheid, consistentie) en bij de gegroeide praktijk. Deze praktijk is, als gezegd, ook flexibel. De VN zal blijven kijken naar regionale actoren en grote donoren en instellingen om het voortouw te nemen. Voorzover de Veiligheidsraad al niet zelf het initiatief tot interventie neemt zouden actoren die een internationaal initiatief nemen om een falende staat te herstellen zich niet alleen moeten wenden tot de VN (VR) voor een legitimatie, maar ook voor een beroep op de vergaarde ervaring en de pool van deskundigen.

225 Edward Mortimer, 'International Administration of War-torn Societies', in: *Global Governance*, Vol. 10, No. 1, 2004, pp. 12-13.

Eventuele aantijgingen van neokolonialisme zullen moeten worden gepareerd met respectvol en volkenrechtelijk correct optreden, het niet honoreren van nationaal belang van een enkele staat die wenst te assisteren in bestuur van een andere staat, het niet tolereren van economisch voordeel voor de assisterende/besturende staat en eindigheid van de periode van bestuur, in principe gericht op herstel van de soevereiniteit.

Een laatste hindernis: financiën

Voor de inrichting van de VN-structuur is niet zoveel geld nodig, voor het besturen van gebieden wel. Waar moet dit vandaan komen? In eerste instantie uit de reguliere begroting van de VN. De tendens om hier andere gelden voor in te zetten doet afbreuk aan de brede legitimering. Niettemin kan er veel weerstand tegen ontstaan. De budgettaire bevoegdheid in de VN berust bij de Algemene Vergadering. Er moet worden gestreefd naar een algemene instemming van de AVVN met de bovenbeschreven constructie, anders wordt bij concrete begrotingen de politieke kwestie van de bevoegdheidsverdeling een bemoeilijkende factor.

Een alternatief is de begroting voor vredesoperaties. Deze moet wel door de AVVN worden goedgekeurd, maar kent een andere verdeelsleutel. Bovendien zouden operationele projecten onder de paraplu van een organisatie als UNDP gebracht kunnen worden, waar de toedeling van fondsen minder omslachtig is. Dit stuit echter op de bevoegdheid van de Uitvoerende Raad van UNDP om zelf te beslissen over de besteding.

Multilateraal fonds

Een ander, aanvullend, idee werd onlangs verwoord door het hoofd van UNDP, Mark Malloch Brown.²²⁶ Hij bepleitte de instelling van een noodfonds dat zou kunnen worden aangesproken om stante pede uitgaven te doen als er een doorbraak is in internationale crisissituaties. Het zou een multilateraal post-conflictfonds moeten zijn, dat trekt op de middelen en expertise van de onderdelen van het VN-systeem die normaliter bij het reageren op crises betrokken zijn. Hij wees erop dat in de huidige constellatie het proces van het oproepen van donoren om bijdragen te geven vele maanden vergt. In die cruciale periode kan onvoldoende opvolging worden gegeven aan een vredesovereenkomst. Bijstand in de periode van wederopbouw (bijvoorbeeld voor ontwapeningsprojecten en werkgelegenheid) kan het verschil betekenen tussen blijvende vrede en terugval in een patroon van geweld. De AIV en de CAVV achten dit een overtuigend betoog. Wellicht kan een dergelijk fonds ook de vorm krijgen van een verzameling op korte termijn inroepbare toezeggingen c.q. voorschotten, waarvan de modaliteiten door alle betrokken donoren worden vastgelegd in een Memorandum of Understanding.

Een andere mogelijkheid is het kanaliseren van fondsen via regionale organisaties. Men kan hierbij denken aan de bijdrage van de EU aan het werk van NEPAD.

VII.4 Conclusies en aanbevelingen

Alert optreden van het VN-secretariaat en de Veiligheidsraad kan bijdragen aan het voorkomen van het falen van staten.

Nederland moet bepleiten dat de VN bij het beoordelen van de vraag of, en hoe, er moet worden ingegrepen in een falende staat een overzicht heeft van alle bedreigingen die van (het grondgebied van) die staat uitgaan; het secretariaat zou op gestandaardiseerde

²²⁶ *International Herald Tribune*, 20-21 maart 2004, p. 7.

wijze de effecten voor de bevolking, de regio, de wereldgemeenschap en individuele staten in kaart moeten brengen.

Nederland moet (via de EU) bepleiten dat er een commissie komt van de Veiligheidsraad (Committee on UN Administration and Governance Assistance) die verantwoordelijk wordt voor het bestuur van landen die door middel van een VR-resolutie onder internationaal toezicht zijn gesteld en die tevens verantwoordelijkheid draagt voor het werk van het secretariaat bij het verbeteren van bestuur in individuele landen die gebruik willen maken van VN-expertise op dit punt.

In het algemeen moet de coördinerende rol van de VN in het proces van herstel worden versterkt, zowel ten aanzien van de besluitvorming op hoog niveau als ten aanzien van het praktische bestuur, door de Hoge Vertegenwoordiger, in het bestuurd gebied. Daartoe moet expliciet de bestuursverantwoordelijkheid over een bestuurd gebied worden neergelegd bij de genoemde commissie van de Veiligheidsraad.

Er moet een multilateraal post-conflictfonds komen waaruit specifiek spoedeisende betalingen kunnen worden gedaan onmiddellijk nadat een politieke doorbraak is bereikt bij een crisissituatie, bijvoorbeeld in een falende staat. Op die wijze kan er aan worden bijgedragen dat de bevolking niet door teleurstelling en gebrek aan perspectief weer in een geweldsspiraal terecht komt.

VIII **Samenvatting en algemene beleidsconclusies**

VIII.1 **Samenvatting**

Een falende staat kan worden omschreven als een staat die:

- niet bij machte is (grote delen van) zijn grondgebied te beheersen, noch de veiligheid van zijn burgers te garanderen, aangezien hij zijn monopolie op het gebruik van geweld verloren heeft;
- niet langer in staat is de interne rechtsorde te handhaven;
- zijn bevolking geen openbare diensten meer kan leveren noch de voorwaarden daartoe kan scheppen.

Een staat die zijn bevolking onderdrukt en afkeurenswaardige keuzes maakt bij het verlenen van diensten aan zijn bevolking is geen falende staat (maar kan dit op termijn wel worden).

Een staat die faalt blijft als juridische entiteit bestaan. Het algemene beginsel dat het verboden is om in te grijpen op het grondgebied van die staat blijft intact. De theoretische aansprakelijkheid voor het optreden, en niet-optreden, van de falende staat kan veelal pas lange tijd na het herstel tot eventuele praktische consequenties leiden. Afgezien van staatsaansprakelijkheid kunnen individuen en gewapende oppositiegroepen op basis van internationaal humanitair recht en/of het internationale strafrecht aansprakelijk worden gesteld. Onder bepaalde voorwaarden kunnen individuen worden berecht door het Internationaal Strafhof. Ook bestaan er mogelijkheden om multinationale ondernemingen voor een nationale rechter te dagen voor onrechtmatig handelen, waarbij een schending van de rechten van de mens wordt gesteld als element van onrechtmatigheid.

Het falen van staten is goeddeels mensenwerk. Slechte omstandigheden kunnen een druk op de staat veroorzaken. Staatsinstituties (van moderne snit) kunnen te lijden hebben van afstotingsverschijnselen van de kant van de (traditionele) maatschappij. Maar machthebbers in het land kiezen ervoor om misbruik te maken van hun positie in de staat ten bate van zichzelf en hun groep. Daarmee ondergraven ze de staatsstructuur net zo lang tot deze verkruint. Daarbij speelt altijd een buitenlandse dimensie mee. Profiteurs en belanghebbenden buiten het land versterken dit proces.

Het falen brengt vele negatieve effecten met zich mee voor de eigen bevolking, de regio, de wereldgemeenschap en individuele derde staten. Met deze effecten corresponderen gronden voor bemoeienis: solidariteit met de bevolking, zorg om regionale stabiliteit, zorg om vrede en veiligheid en zorg om specifieke belangen van staten. Deze gronden komen uiteindelijk ook dicht bij eigenbelang, zeker ook voor westerse landen als Nederland: een stabiele wereld is de beste omgeving voor het bevorderen van economische belangen, het handhaven van de internationale rechtsorde en het bestrijden van criminaliteit, ziekten, gevaren voor het milieu en terrorisme.

De 'moderne' staat als kader voor economische opbouw, met evenwicht van machten, transparantie en dienstbare overheidsapparaten, levert uiteindelijk de beste voorwaarden voor het realiseren van de rechten van de mens.

Het is dus zaak de staat te bewaren, niet zozeer voor de staat als instituut maar voor

de bevolking (en uiteindelijk ook de mensen verder weg). Het falen moet worden voorkomen vanwege de enorme materiële en immateriële kosten die het falen met zich meebrengt. Beleidsmiddelen moeten worden gericht op alle factoren die een rol spelen bij het falen.

Het voorkómen van het falen van staten en (bij gebrek aan succes) het herstellen van deze staten vormen voorbeelden bij uitstek van de noodzaak van geïntegreerd beleid. Beleidsmiddelen uit de sfeer van ontwikkelingssamenwerking, politiek, diplomatie, economie en defensie moeten gezamenlijk worden ingezet. Het plaatsen van deze middelen in de sleutel van het voorkomen van het falen van staten en het herstellen van falende staten zou men een nieuw paradigma kunnen noemen. Vanuit dat perspectief moet ook naar het inzetten van ontwikkelingsgelden worden gekeken. Het tegengaan van de onmetelijke schade die het falen van staten met zich meebrengt is een legitiem beleidsdoel, ook gezien de Nederlandse belangen.

De coördinatie van beleid moet nationaal plaatsvinden, maar vooral ook internationaal. Het gaat om het totale beleid en de meest effectieve inzet van middelen in het kader van een bundeling van krachten.

In het proces van het falen van staten kunnen verschillende fasen worden onderscheiden: *groeïende tegenstellingen*, *verval* en *het falen* zelf. Met het in elkaar overlopen van de fasen verandert de aard van de inzetbare beleidsmiddelen.

In de fase van *groeïende tegenstellingen* zijn er drie aangrijpingspunten voor preventief beleid. Dergelijke maatregelen zouden in principe in iedere staat het risico van falen kunnen verkleinen.

Er moet in de eerste plaats worden gepoogd de effecten van de *beperkende omstandigheden* die de staat onder druk zetten en kwetsbaar maken (bevolkingsdruk, niet-productieve economie, werkloosheid, proliferatie van kleine wapens et cetera) te verminderen. Dit betreft (slechts) algemeen voorwaardenscheppend beleid. In feite valt het grootste deel van het huidige ontwikkelingsbeleid in deze categorie.

In de tweede plaats moet meer gericht beleid de effecten van de *frictie tussen instituties van verschillende herkomst* verminderen. De bevolking van de staten in kwestie moet in de gelegenheid worden gesteld om in een authentieke vorm van zelfbeschikking, gebaseerd op participatie van alle groepen uit de samenleving zelf, een bestuursvorm te vinden en de prioriteiten voor de toekomst te definiëren. Actoren uit het buitenland kunnen een dergelijke interne dialoog niet sturen; zij kunnen hooguit voorwaarden scheppen. Dit geldt ook voor het economische beleid. Uitgangspunt van de bemoeienis moet de realisering van de rechten van de mens van de bevolking zijn. Deze zijn einddoel, maar tegelijk ook maatstaf en middel voor effectieve participatie.

In de derde plaats moet ook het *misbruik van macht* door leidende overheidsfunctionarissen (tijdig) aan banden worden gelegd, door middel van gericht beleid. Dit betekent: internationale normen stellen, monitoren, technische bijstand bieden en politieke dialoog. Daarnaast is het scheppen van voorwaarden voor transparantie een belangrijke bijdrage aan het terugdringen van misbruik. Zowel nationale als internationale actoren kunnen immers vervolgens hierop voortbouwen met 'naming, shaming and praising'. Het past westerse landen ook in het eigen beleid conclusies te verbinden aan het openbaar worden van misstanden waarbij aldaar gevestigde bedrijven zijn betrokken.

In de fase van *verval* zal beïnvloeding van het lot van de staat met ontwikkelingsbeleid nauwelijks meer mogelijk zijn. Dan komt het accent te liggen op politieke activiteiten en eventueel sancties die gericht zijn op de beïnvloeding van de voornaamste politieke actoren.

Op het moment van het intreden van de fase van *het falen* zelf is de reactie van de wereldgemeenschap niet meer vrijblijvend. Zij is verantwoordelijk voor het toepassen van effectieve middelen. Als logisch sluitstuk, maar chronologisch niet achteraan moet de optie van militair ingrijpen worden overwogen. Naast het beoordelen van de rechtmatigheid van het ingrijpen gaat het hierbij om een afweging van de doelmatigheid en de risico's van het ingrijpen.

Het falen van staten is geen eigenstandige grond voor ingrijpen door de VN of andere staten. Het algemene geweldverbod en de bestaande uitzonderingen blijven gelden. De Veiligheidsraad mag altijd ingrijpen, ook preventief, met toepassing van de concepten uit hoofdstuk VII van het VN-Handvest zoals dat van bedreiging van de vrede (artikel 39). Staten mogen zich verdedigen als zij worden aangevallen. In heel bijzondere gevallen is te verdedigen dat staten, om humanitaire redenen (en buiten de Veiligheidsraad om), en volgens strikte criteria, ingrijpen in falende staten. Zij kunnen echter niet buiten de Veiligheidsraad om preventief reeds troepen stationeren. Aangezien staten wel worden getroffen door vele nadelige effecten maar, onder het huidige volkenrecht, zelf militair nauwelijks iets mogen doen, rust op de VN een grote verantwoordelijkheid alert en slagvaardig te zijn. Unilateralisme kan dit slechts ondergraven.

Goed dient afgewogen te worden in welke fase en op welke wijze de inzet van militaire middelen een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van het falen dan wel het herstellen van een falende staat. De doelstelling moet concreet worden gedefinieerd, zoals het herstellen van het geweldsmonopolie of het verminderen van bepaalde negatieve effecten van het falen. Daarna moet worden bepaald in welke omstandigheden de militairen terechtkomen, wie bereid en in staat is om aan een operatie bij te dragen, of de aangeboden middelen de doelstelling haalbaar maken en wat de kosten zouden zijn in termen van slachtoffers aan alle zijden. Voor het vergroten van de kans op succes moet uitgegaan worden van de inzet van ruim voldoende middelen, ook al met het oog op het verkleinen van de risico's voor de militairen zelf. Daarnaast is een effectieve bevelvoering nodig, juist in gevallen van een intrastatelijk conflict. In de praktijk betekent dat eerder de inzet van een 'gelegenheidscoalitie' dan een VN-troepenmacht. Naast een kortetermijndoelstelling voor de militaire operatie moet er een vervolgplan zijn voor de richting van de toekomst van de staat in kwestie. De uiteindelijke lakmoestest is of het lot van de bevolking zal zijn verbeterd na ingrijpen. In het geval van specifieke nadelige effecten van het falen van een staat op derde staten moet men ook kijken naar het lot van de bevolking in derde staten.

Inhoudelijk komen bij herstel ook weer alle factoren aan de orde die een rol hebben gespeeld bij het falen. Dit betekent dat de staat niet in letterlijke zin moet worden hersteld zoals hij was. Er dient een plan te zijn om in de structuur van de staat en in het inhoudelijk beleid garanties in te bouwen tegen een herhaling van het falen. In toemende mate wordt beseft dat dit niet geheel aan de staat zelf kan worden overgelaten.

De huidige bemoeienis van de VN met het herstel van falende staten is een gevolg van het koppelen van civiele taken aan een vredesoperatie. In de geschiedenis van de vredesoperaties was dit een begrijpelijke en juiste stap. Mede door een extensieve interpretatie van begrippen uit het Handvest van de VN kon op deze wijze in vele operaties

een substantiële bijdrage worden geleverd aan het herstel van staten. Er zijn echter ook nadelen. De militaire missies zijn naar hun aard van kortere duur dan een missie voor de wederopbouw van een staat. Vaak is terugtrekking veeleer gekoppeld aan militaire omstandigheden en criteria en niet aan de duurzaamheid van de wederopbouw. De noodzaak van coördinatie tussen beide dimensies staat buiten kijf. De AIV en de CAVV menen dat de VN voor de wederopbouw een politiek coördinerend orgaan zou moeten instellen. Dat zou het democratisch tekort verkleinen en unilateralisme kunnen ontmoedigen. Een permanente commissie van de Veiligheidsraad kan dergelijke taken het best vervullen. Na eventueel ingrijpen van de VN komt de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de vervulling van de overgenomen staatstaken bij deze Commissie te liggen.

De statuur van de commissie dient door te werken in het gezag van de Tijdelijk Bestuurder die de VN ter plaatse vertegenwoordigt. Deze moet sterke coördinerende bevoegdheden hebben. Op beide niveaus kunnen grote donoren en VN-agentschappen worden gehoord. Door de specialisatie dient de commissie een eigen dynamiek en esprit de corps te ontwikkelen. Onder toezicht van de commissie kan een eenheid van het VN-secretariaat ook reeds in de fase van de preventie actief zijn met raad en daad, op verzoek van de staat in kwestie. Dit past ook onder de verantwoordelijkheden van de Veiligheidsraad onder hoofdstuk VI van het Handvest.

Voor het werk onder verantwoordelijkheid van de commissie heeft de VN flinke financiële armslag nodig. In de huidige stijl van de behandeling van de VN-begroting komt deze niet in zicht. Er is een omslag nodig. De kans hierop hangt af van de gevoelde politieke urgentie. Deze zal toenemen naarmate de nadelige effecten van falende staten verder om zich heen gaan grijpen. Een onmiddellijk aan te spreken fonds zou een gewenst instrument zijn voor het tijdig op gang brengen van internationale betrokkenheid.

VIII.2 Algemene beleidsconclusies

Het geheel overziende, formuleren de AIV en CAVV de volgende algemene beleidsconclusies:

De problematiek van falende staten is uit de discussie over het internationale beleid niet meer weg te denken. Mensenrechten, veiligheid en kansen voor ontwikkeling staan daarbij voorop. De gevolgen van dit (de laatste tijd in omvang en ernst toenemende) verschijnsel raken mensen ter plaatse, maar ook ver weg. Op basis van solidariteit, en eigenbelang, moeten effectievere middelen worden gezocht voor het bestrijden van deze ontwikkeling.

Fenomenen als terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en drugsmaffia's, ongecontroleerde wapenhandel en verspreiding van technologie van massavernietigingswapens, en chaotische vluchtelingenstromen (al dan niet gepaard gaand met etnisch geweld) vinden vaak hun oorsprong en voedingsbodem in falende staten. Op hun beurt kunnen zij ook het falen van staten in de hand werken.

Actoren die over de nodige middelen beschikken moeten zoveel mogelijk samen hun beleid dienstbaar maken aan het voorkomen, afwenden en terugdraaien van het falen van staten. En voorzover het niet is gelukt tijdig een bepaalde situatie ten gronde aan te pakken, moeten ten minste de negatieve gevolgen zoveel mogelijk worden verzacht. Op basis van gezamenlijke analyse moet daartoe de inzet van beleidsmiddelen worden gebundeld en strikter afgestemd naarmate de middelen meer ingrijpend zijn. Aangezien

de middelen per definitie eindig zijn en de effectiviteit van de middelen soms beperkt is, zal men selectief moeten zijn.

Daarbij zijn coalities noodzakelijk die zich voor de langere termijn willen binden, in samenwerking met de staten in de regio van de falende staat. Zulk beleid kan pas succes hebben bij een ruime inzet van middelen, mensen en politiek gewicht voor een lange periode.

Militair ingrijpen is het zwaarste middel, maar dit betekent niet dat het pas kan worden ingezet na het beproeven van alle andere middelen; vroegtijdige inzet kan heilzaam zijn. De hoofdverantwoordelijkheid voor het gebruik van militaire middelen ligt krachtens het VN-Handvest bij de Veiligheidsraad. Deze dient zo alert en effectief op te treden, dat ingrijpen buiten de Veiligheidsraad om (anders dan tijdelijk, voor zelfverdediging) geen optie hoeft te zijn. Is aanmerkelijk robuuster optreden dan met een klassieke 'blauwhelmen'-operatie vereist, dan verdient het verre de voorkeur daartoe een bestaande constellatie met de nodige slagkracht te mandateren, zij het dat zulk optreden zorgvuldig moet worden ingebed in een geïntegreerde aanpak. Daartoe moeten de Veiligheidsraad en het VN-secretariaat zo worden bewerktuigd, dat zij zowel meer preventief als meer effectief en meer consistent kunnen optreden.

Door creatieve interpretatie van het Handvest heeft de Veiligheidsraad, wiens verantwoordelijkheid immers al begint bij bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid, op ad hoc-basis inmiddels reeds veel ruimte geschapen voor een VN-rol zowel bij preventie van een crisis, als bij het ingrijpen bij bedreiging van de vrede als ook bij de opbouw van staten.

Terwille van de consistentie en de duurzaamheid van zulk beleid menen de AIV en de CAVV dat de verantwoordelijkheid voor de problematiek van falende staten zou moeten worden gelegd bij een permanente commissie van de Veiligheidsraad (Committee on UN Administration and Governance Assistance, naar het model van het Counter-Terrorism Committee). Deze commissie neemt hetzij op verzoek, hetzij op basis van een ingrijpen van de Veiligheidsraad, bestuursstaken over die worden gedelegeerd aan een lokaal opererende VN-functionaris met sterke bevoegdheden en steun van een gespecialiseerde afdeling van het VN-secretariaat. Het einde van een dergelijke operatie moet worden bepaald aan de hand van een exitstrategie die primair gebaseerd is op de vraag of de oorzaken van het falen zijn aangepakt.

Om de onderdelen van het VN-systeem de mogelijkheid te geven snel en slagvaardig te reageren dient er een snel aanspreekbare financieringsbron te komen voor post-conflictbeleid.

Nederland kan alleen in een sterk coalitieverband voorstellen in bovenstaande zin helpen vormgeven en er succesvol aan bijdragen. Het eerst aangewezen forum om een dergelijk beleid te bevorderen is de EU, die de problematiek van de falende staten al expliciet in haar Strategisch Concept van december 2003 heeft opgenomen. In dat kader dient, naar de mening van de AIV en de CAVV, de politieke discussie in eerste instantie te worden geëntameerd. Bij gebleken steun kan deze worden voortgezet op VN-niveau.

Bijlagen

De voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken (AIV)
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Directie Mensenrechten en Vredesopbouw
Afdeling Vredesopbouw en Goed Bestuur
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag

Datum 28 mei 2003
Kenmerk DMV/VG-47/03
Blad 1/4
Bijlage(n)
Betreft Adviesaanvraag falende staten

Auteur Saïd Fazili
Telefoon +31 (0)70-3485337
Fax +31 (0)70-3484486
E-mail dmv-vg@minbuza.nl

Zaar faedde Haer Korthals Altes,

De gebeurtenissen van 11 september 2001 hebben het fenomeen falende staten in een nieuw daglicht geplaatst. Zij hebben duidelijk gemaakt dat falende staten geen geïsoleerd en veraf probleem meer zijn. Tegenwoordig vormen deze staten niet alleen een bedreiging voor hun eigen bevolking, maar tevens voor omliggende staten en voor de wereldgemeenschap als geheel.

Het is niet eenvoudig om een sluitende definitie te geven van het fenomeen falende staten.¹ Waar houdt een slecht functionerende staat op en begint een falende staat? Het gaat in elk geval om een staat die:

- niet bij machte is zijn grondgebied te controleren, noch de veiligheid van zijn burgers te garanderen, aangezien hij zijn monopolie op geweld verloren heeft;
- niet langer in staat is de interne rechtsorde te handhaven;
- zijn bevolking geen openbare diensten meer kan of wil leveren.²

De facto is het gezag van de staat dermate uitgehold, dat (een deel van) het grondgebied (bij tijd en wijle) in een bestuurlijk vacuüm verkeert. Het gebrek aan autoriteit van de staat wordt doorgaans opgevuld door de zeggenschap van niet-statelijke actoren, zoals gewapende rebellengroepen, politiek gemotiveerde - al of niet langs etnische of religieuze lijnen

1 Ook worden andere begrippen gehanteerd: de Wereldbank spreekt van *low income countries under stress* (LICUS), terwijl de OESO/DAC werkt met het begrip *difficult partnerships*.

2 Zie bijvoorbeeld de toespraak van de Britse Minister van Buitenlandse Zaken, Jack Straw, voor het European Research Institute, Birmingham, op 6 september 2002, en verder: Robert, H. Jackson, 'Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and "Failed States"', Institute of International Relations, The University of British Columbia, Working Paper no. 25, November 1998.

georganiseerde - bewegingen, lokale krijgsheren en criminele of terroristische netwerken, ook van buiten de grens.

Falende staten vormen een bedreiging op drie onderscheiden niveaus:

- *Nationaal*: een falende staat biedt zijn burgers geen veiligheid. Het zeer zwakke politieke bestel werkt economische malaise en maatschappelijke ontwrichting in de hand. Hierdoor zal de armoede toenemen. De mensenrechten zijn niet meer gewaarborgd en strafeloosheid is wijdverbreid. Meestal is sprake van intern gewapend conflict, dat aanleiding kan vormen tot schendingen van het humanitair oorlogsrecht.
- *Regionaal*: door diverse grensoverschrijdende effecten kunnen conflicten in falende staten de regionale stabiliteit en veiligheid in gevaar brengen. Zo kan het bestuursvacuüm in een falende staat een aanzuigende werking hebben op tal van criminele elementen uit de regio. Er is vaak sprake van negatieve gevolgen voor de regionale handel en economie. Voorts zoeken grote groepen vluchtelingen hun heil in eerste instantie in nabije omstreken. Dit alles kan een destabiliserende werking op een regio hebben.
- *Mondiaal*: ook buiten de eigen regio kunnen falende staten een bedreiging vormen voor de veiligheid. Deze staten vormen vaak een toevluchtsoord voor criminele organisaties en een uitvalsbasis voor terroristische netwerken, die hun invloed in beginsel over de hele wereld kunnen doen gelden. Tevens worden, als gevolg van de implosie van de nationale staat en de toename van lokale conflicten, internationale vluchtelingenstromen op gang gebracht.

Zoals bekend vergt het vervolgens een zeer grote inspanning van de internationale gemeenschap om tot *remedial action* over te gaan, in de vorm van humanitaire hulp, internationale bemiddelingspogingen, vredeshandhaving met inzet van militaire middelen, wederopbouw-hulp, remigratie-inspanningen, eerste aanzetten tot ontwikkelingssamenwerking, et cetera. Bovendien blijken dergelijke inspanningen niet steeds effectief. Daarbij is het de vraag hoe intensief de bemoeienis van de internationale gemeenschap op het gebied van *nation building* kan/moet zijn. Dient het centrale staatsgezag van buitenaf te worden hersteld door bijvoorbeeld het opleggen van enigerlei vorm van internationaal bestuur? Of is een dergelijke curatele onacceptabel, omdat daarmee de eigen zeggenschap en verantwoordelijkheid van een staat in het gedrang komt?

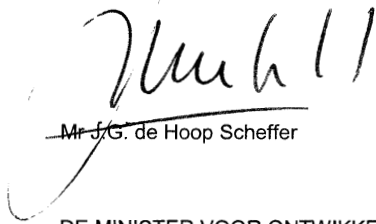
Een ander probleem is dat falende staten het functioneren van de internationale rechtsorde frustreren, gebaseerd als deze is op het uitgangspunt van de soevereiniteit van nationale staten. Internationale veiligheid berust immers voor een belangrijk deel op het vermogen van staten om nationale chaos, en verspreiding daarvan over de grenzen, tegen te gaan. Het valt te betwijfelen of nog wel gesproken kan worden van staatsaansprakelijkheid in gebieden waar het erkend gezag haar autoriteit in werkelijkheid allang verloren heeft. In dit verband dient zich - niet exclusief maar wel bij uitstek - in falende staten de vraag voor, hoe om te gaan met misdrijven van niet-statelijke actoren, die als schendingen van de mensenrechten zouden worden aangemerkt, ingeval zij zouden zijn begaan door (vertegenwoordigers van) staten.

Het is tegen deze achtergrond dat wij u verzoeken om het inzicht in de problematiek van falende staten te verscherpen en advies uit te brengen omtrent een mogelijke aanpak van dit fenomeen. Daarbij willen wij u, als leidraad, in elk geval de volgende vragen voorleggen:

1. Wat is een werkbare definitie van het begrip falende staat? In welke situaties en op welke gronden zou de internationale gemeenschap (VN, IFI's, NAVO, regionale organisaties) moeten bijdragen aan het voorkomen dan wel herstellen van falende staten? Welke rol is daarbij weggelegd voor Nederland respectievelijk de Europese Unie?
2. Over welke hulpmiddelen beschikt de internationale gemeenschap om te voorkomen dat staten geleidelijk aan ineensorten en om staten die reeds gefaald zijn weer op de been te helpen? Hoe kunnen politieke en economische instrumenten, inclusief ontwikkelings-samenwerking, het beste worden ingezet? En speelt de verlening van humanitaire hulp een specifieke rol of juist niet?
3. Onder welke omstandigheden verdient de inzet van militaire middelen overweging? Hoe verhouden dergelijke interventies van buitenaf zich met het leerstuk van de staatssoevereiniteit en het non-interventiebeginsel?³ Kunnen preventief, dat wil zeggen voordat het staatsgezag geheel instort, militaire eenheden worden gestationeerd? En wanneer is het overheidsgezag dermate hersteld dat een vredesoperatie kan worden beëindigd zonder het gevaar te lopen van een hervatting van de strijd? Kunnen zowel voor de pre- als voor de post-gevechtsfase indicatoren worden ontwikkeld die aangeven dat een staat niet langer of juist weer wel op eigen benen kan staan?
4. Zijn er ontwikkelingen in het internationale recht die het de internationale gemeenschap mogelijk maken om niet-staatelijke actoren aan te spreken op misdrijven, die als mensenrechtenschendingen zouden worden aangemerkt, ingeval zij zouden zijn gepleegd door (vertegenwoordigers van) staten? Welke inhoud heeft het begrip staatsaansprakelijkheid nog in falende staten en hoe dient het volkenrecht te worden toegepast in situaties, waarin niet langer duidelijk is wie ten rechte de falende staat vertegenwoordigt?

Deze aanvraag is mede voorgelegd aan de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken. Wij vertrouwen erop dat beide adviesorganen zullen samenwerken in het uitbrengen van een eenduidig advies. Dit advies zien wij met veel belangstelling tegemoet.

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN



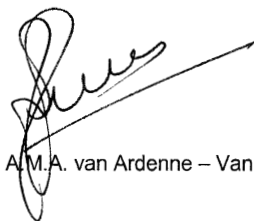
Mr J.G. de Hoop Scheffer

DE MINISTER VAN DEFENSIE



H.G.J. Kamp

DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING



A.M.A. van Ardenne - Van der Hoeven

³ Zie onder meer de *core principles* inzake humanitaire interventie in het Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: "The Responsibility to Protect", December 2001, Synopsis p. XI-XIII

Leden Commissie Falende Staten (CFS)

Voorzitterschap Prof. mr. N.J. Schrijver (AIV/CAVV)
Prof. dr. K.C. Wellens (vice-voorzitter)

Leden AIV Mw. prof. dr. M.G.W. den Boer
Prof. mr. Th.C. van Boven
Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh
Prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman
Prof. dr. K. Koch
Mr. F. Kuitenbrouwer
Mw. dr. B. Oomen
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Gen. b.d. A.K. van der Vlis
Drs. E.P. Wellenstein

Leden CAVV Mw. dr. K.C.J.M. Arts
Mr. A. Bos
Dr. M.M.T.A. Brus
Prof. dr. M.T. Kamminga
Mr. dr. E.P.J. Myjer
Prof. dr. P.A. Nollkaemper
Mw. mr. J.W.H.M. van Sambeek
Prof. dr. A.H.A. Soons

Corresponderend lid: Mw. dr. M.C. Castermans-Holleman

Secretariaat Mr. P.J.A.M. Peters (AIV)
Mw. mr. drs. C.D. Noland (CAVV)
Drs. W. van Reenen (CAVV)

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes
Vice-voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Leden Dhr. A.L. ter Beek
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. drs. A.C. van Es
Prof. dr. W.J.M. van Genugten
Dr. B. Knapen
Drs. H. Kruijssen
Prof. dr. A. de Ruijter
Mw. mr. E.M.A. Schmitz
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Mr. P.J.A.M. Peters

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advies.nl

**Leden Commissie van Advies
inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken**

Voorzitter	Prof. dr. K.C. Wellens
Leden	Mw. dr. K.C.J.M. Arts Mr. A. Bos Dr. M.M.T.A. Brus Prof. dr. C.J.R. Dugard Prof. dr. T.D. Gill Mw. prof. dr. E. Hey Prof. dr. M.T. Kamminga Mw. prof. dr. B. Kwiatkowska Mr. dr. E.P.J. Myjer Prof. dr. P.A. Nollkaemper Mw. mr. J.W.H.M. van Sambeek Prof. dr. N.J. Schrijver Prof. dr. A.H.A. Soons
Secretaris	Drs. W. van Reenen Mw. mr. drs. C.D. Noland

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5153/4887
fax 070 - 348 5128

Lijst van gebruikte afkortingen

ACP	Africa Caribbean Pacific
ACS	Afrika, Caribisch gebied, Stille Oceaan
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AJIL	American Journal of International Law
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Association of South East Asian Nations
ASPI	Australian Strategic Policy Institute
AVVN	Algemene Vergadering Verenigde Naties
BuPo	Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten
CAVV	Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
CIA	Central Intelligence Agency
CIVCOM	Committee on Civilian Aspects of Crisis Management
CUP	Cambridge University Press
DRC	Democratische Republiek Congo
ECOMOG	Economic Community Cease-Fire Monitoring Group
ECOWAS	Economic Community of West African States
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
ESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
EU	Europese Unie
GA	General Assembly
GEF	Global Environment Facility
GOS	Gemenebest van Onafhankelijke Staten
HGIS	Homogene groep internationale samenwerking
ICC	International Criminal Court
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICJ	International Court of Justice
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
IDA	International Development Association
IFIs	Internationale Financiële Instellingen
ILC	International Law Commission
IMF	International Monetary Fund
INTERFET	United Nations Sanctioned International Force in East Timor
IOV	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde
ISAF	International Security Assistance Force (in Afghanistan)
KFOR	Kosovo Force

KIT	Koninklijk Instituut voor de Tropen
LICUS	Low-Income Countries Under Stress
NAV	Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NEPAD	New Partnership for African Development
NJB	Nederlands Juristen Blad
NGO	Non-Governmental Organisation/Niet-gouvernementele organisatie
OAS	Organization of American States
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
OUP	Oxford University Press
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
RV	Rechtspraak Vreemdelingenrecht
SC	Security Council
SGVN	Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties
SWAPO	Southwest African People Organization
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFICYP	United Nations Peace-keeping Force in Cyprus
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UNOGBIS	United Nations peace-building support office in Guinea-Bissau
UNOMIL	United Nations Observer Mission in Liberia
UNSC	United Nations Security Council
US	United States
USSR	Union of Soviet Socialist Republics
VN	Verenigde Naties
VR	Veiligheidsraad
WB	World Bank/Wereldbank
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
YUN	Yearbook United Nations

Modellen van VN-bestuur

Hieronder volgen tekstkaders die een beschrijving geven van ervaringen uit het jongste verleden met diverse modellen van VN-ingrijpen in staten (niet noodzakelijkerwijs falende staten). Zij bieden een illustratie bij hoofdstukken VI en VII.

Nieuw-Guinea

In 1962-'63 nam een UN Temporary Executive Authority tijdelijk onderdelen van het bestuur over Nederlands Nieuw-Guinea over. Dit om de overgang van het Nederlands koloniaal bestuur naar het bestuur van Indonesië te vergemakkelijken. Opvallend was dat UNTEA opgericht was door en onder gezag stond van VN-Secretaris-Generaal Oe Thant, met rugdekking van de Algemene Vergadering.¹ Aan het hoofd van UNTEA stond een UN Administrator. Ten einde vrede en veiligheid te garanderen en orde en rust te bewaken werden, in dit specifieke geval door de AVVN, tevens twee vredesoperaties ingesteld: UN Military Observers in West Irian en de UN Security Force. De VN had ook tot taak om toe te zien op een volksraadpleging die ten doel had de bevolking van Nieuw-Guinea in staat te stellen zich over zijn toekomst uit te spreken. Deze had ten langen leste in 1969 plaats en leidde, onder vaak bekritiseerde omstandigheden, tot een keuze om een integraal onderdeel te vormen van de Republiek Indonesië.²

Het kenmerkende is dat de AVVN hier de bron is voor het gezag van de SGVN en de operaties.

Namibië

In 1920 plaatste de Volkenbond de voormalige Duitse kolonie Zuidwest-Afrika onder mandaat van Zuid-Afrika. Lange tijd leek dit in een feitelijke annexatie uit te monden. Maar onder invloed van de opkomst van de rechten van de mens, inclusief het recht van volken op zelfbeschikking, en de groeiende kritiek op toepassing van het apartheidssysteem in Zuidwest-Afrika trok de AVVN als rechtsopvolger van de Volkenbond dit mandaat in 1966 in.³ Tevens stelde de AVVN een VN-Raad voor Namibië in, die overigens nooit een voet aan de grond zou kunnen zetten in Namibië. De Raad voor Namibië nam in 1974 een 'Decree for the Protection of the Natural Resources of Namibia' aan, waardoor geen enkele persoon of entiteit natuurlijke rijkdommen in het gebied kon zoeken, bezitten of distribueren zonder de toestemming van de Raad. Iedereen die zich hier niet aan hield kon hiervoor verantwoordelijk worden gehouden door de toekomstige regering van een onafhankelijk Namibië.⁴ Verder richtte de Raad in 1974 in Zambia het Instituut voor Namibië op. Dit instituut gaf voorlichting aan Namibiërs om hen in staat te stellen in de toekomst een onafhankelijk Namibië te besturen.

- 1 Zie AVVN Res. 1752 (XVII), 21 september 1962. Het plan voor de UNTEA kwam vooral uit de koker van de Amerikaanse VN-Ambassadeur Bunker.
- 2 P.B.R. de Geus, *De Nieuw-Guinea Kwestie. Aspecten van buitenlands beleid en militaire macht*, Martinus Nijhoff: Leiden, 1984.
- 3 Zie AVVN Res. 2145 (1966).
- 4 N.J. Schrijver, 'The UN Council for Namibia vs. Urenco, UCN and the State of the Netherlands', in *Leiden Journal of International Law*, vol. I (1988) pp. 25-48.

In een belangrijk advies van 1971 kenschetste het Internationaal Gerechtshof de voortgezette aanwezigheid van Zuid-Afrika, in weerwil van resoluties van de AVVN en inmiddels ook van de Veiligheidsraad, als een onrechtmatige bezetting.⁵ Pas na het einde van de Koude Oorlog bleek het mogelijk internationaal tot afspraken te komen dat de Cubanen uit Angola en de Zuid-Afrikanen uit Namibië zouden moeten verdwijnen. Op basis van een reeds in 1978 door de Veiligheidsraad overeengekomen 'Charter for Namibian Independence',⁶ begeleidde de VN Namibië in 1989-1990 naar de onafhankelijkheid door toe te zien op het tijdelijk nog door Zuid-Afrika voortgezet bestuur van Namibië, de demobilisatie en repatriëring van verzetsstrijders en het organiseren van 'vrije en eerlijke verkiezingen'. Deze United Nations Transition Assistance Group (UNTAG) stond onder leiding van de Speciale VN-Vertegenwoordiger Martti Ahtisaari. Alhoewel de operatie in de eerste uren met ernstige schermutselingen aan de grens met Angola (resultierend in 300 à 400 doden onder SWAPO-strijders en 30 Zuid-Afrikaanse soldaten) een hoogst ongelukkig begin maakte, geldt deze VN-operatie in Namibië uiteindelijk als tamelijk geslaagd. Zuid-Afrika gaf onder internationaal toezicht het land op en na vrije en eerlijke verkiezingen verwierf Namibië onafhankelijkheid in 1990 op basis van een grondwet die met steun van de VN tot stand kwam. De veelomvattende taken van deze VN-vredesbewarende operatie worden wel gezien als het begin van een nieuwe fase in VN peace-keeping.⁷ Het instellen van een grote raad voor een specifiek gebied heeft geen school gemaakt.

Bosnië-Herzegovina

Een specifiek element van de structuur in Bosnië verdient de aandacht. De Hoge Vertegenwoordiger, die zowel de VN als de EU vertegenwoordigt, heeft de zogenaamde 'Bonn powers' en daardoor een verstrekkende bevoegdheid om in te grijpen in benoemingen van politici, wetgeving et cetera, binnen het nominaal soevereine Bosnië. Deze bevoegdheden bieden een waardevol middel om impasses te doorbreken. Zij zijn echter geformuleerd voor de relatie met het bestuurd gebied, niet de relatie met de donoren en NGO's. Dit speelt een rol bij de wederopbouw.

Het is nuttig het verstrekken van hulp bij de opbouw van een staat, na het bereiken van een stabiele fase, te koppelen aan prestatiecriteria en een informele beleidsdialoog. Dit kan onderdeel uitmaken van een multilateraal akkoord. Zo hebben donoren in Bosnië hulp gebonden aan mensenrechten, medewerking met het Joegoslavië-tribunaal en het recht op terugkeer van verdreven personen. Daarvoor is het nodig dat donoren (inclusief de internationale financiële instellingen) gezamenlijk één consistente lijn kiezen, en zich niet tegen elkaar laten uitspelen.⁸

5 ICJ Reports 1971, p. 3.

6 Zie S/RES/435 (1978).

7 N.J. Schrijver, 'Introducing Second Generation Peace-keeping: the case of Namibia', in 6 *African Journal of International and Comparative Law* (1994), March 1994, pp. 1-13.

8 Zie met name over Bosnië K. Boyce, 'Aid conditionality as a tool for peace-building', *Development and Change*, vol. 33, nr. 5, November 2002, special issue: State Failure, Collapse and Reconstruction, p. 1028.

Uiteenlopende geopolitieke, commerciële en migratiebelangen kunnen aanleiding geven tot solistisch optreden. De hulpverlening aan Bosnië geldt qua opzet als een van de meest ambitieuze coördinatiemodellen van wederopbouw. Het kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger coördineert op basis van de Dayton-akkoorden, zij het slechts door middel van overtuigingskracht, niet door verleend gezag.

De vraag is of het mogelijk en zinvol is via de Veiligheidsraad de Hoge Vertegenwoordiger niet alleen gezag te verlenen in zijn relatie met het bestuurd gebied, maar ook in zijn relatie met de donorengemeenschap en de NGO's.

Kosovo

Na de militaire interventie door de NAVO in Kosovo en de daaropvolgende terugtrekking van het Joegoslavische leger in 1999 werd door de Veiligheidsraad resolutie 1244 aangenomen. Kosovo werd onder internationaal gezag geplaatst onder leiding van de Verenigde Naties.⁹ Kosovo werd niet als soeverein gebied aangemerkt en de VN kreeg geen soeverein gezag; het vredesakkoord van juni 1999 bevestigde dat Kosovo een provincie van Servië was waarvan de status op een later tijdstip bepaald zou worden. De VN-missie in Kosovo werd UNMIK¹⁰ gedoopt. De militaire arm van het internationale gezag werd met autorisatie van de Veiligheidsraad georganiseerd door de NAVO. De Veiligheidsraad verzocht de Secretaris-Generaal om regelmatig over de vorderingen van dit VN-mandaat aan de raad te rapporteren. Om de werkzaamheden van UNMIK te coördineren heeft de Secretaris-Generaal een Speciale Afgezant aangesteld. Dit is sedert augustus 2003 de Fin Harri Holkeri. In de rapportage aan de Veiligheidsraad wordt beschreven hoe stuk voor stuk taken van het VN-bestuur worden overgedragen aan de Kosovaren.¹¹ De Veiligheidsraad bevestigt de prioriteiten en de koers van UNMIK en geeft aanwijzingen en aanmoedigingen aan de politieke actoren.¹² De Veiligheidsraad heeft vastgelegd dat de naleving van een achttal standaards voorrang heeft op de kwestie van de status van Kosovo. Daarbuiten richt de raad zich nauwelijks op het feitelijke bestuur, maar vooral op de actuele politieke dimensie van de problematiek van de regio.

Oost-Timor

In Oost-Timor is onder VN-zeggenschap een nieuwe staat opgebouwd.¹³ VR-resolutie 1272 van 25 oktober 1999 verschafte de UN Transitional Administration in East Timor (UNTAET) gezag dat in de internationale rechtsorde normaal gesproken alleen soevereine staten toekomt en dat zowel de civiele als de militaire aspecten omvatte.

9 Officieel is de VN niet de soeverein in Kosovo; het gebied is nog steeds een onderdeel van Servië, maar feitelijk heeft Belgrado niets te zeggen over de provincie en heeft de VN een quasi-sovereiniteit.

10 United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

11 Recentelijk in het rapport van 15 oktober 2003, S/2003/996.

12 Voorzittersverklaring van 12 december 2003, S/PRST/2003/26.

13 Jarat Chopra, 'The UN's Kingdom of East Timor', *Survival*, Vol. 42, No. 3 (2000), p. 17.

UNTAET was uitgerust met een vredesoperatiemandaat. Dit leidde tot constante druk om de operatie te beëindigen. Toch was het doel van de missie om het gebied voor te bereiden op onafhankelijkheid. De missie heeft veel tot stand gebracht ondanks het feit dat de institutionele structuur en cultuur van de VN in New York als ook die van de missie zelf niet waren toegespitst op het uitvoeren van dergelijke taken. Daarbij is het van belang niet uit het oog te verliezen dat wederopbouw lang kan duren, ook al is er een situatie van orde en rust gecreëerd. Voorts kan participatie van en interactie met de lokale bevolking in het waarnemend bestuur, of door middel van consultatie, het succes van een dergelijke missie bevorderen.¹⁴ Het doel hiervan is het betrekken van de lokale bevolking vanaf het beginstadium van een internationale interventie, opdat de nieuwe regeringsstructuren overeenkomen met de lokale sociale realiteit.

Een les van UNTAET is dat 'peace-keeping-' en 'governance'-missies beter gescheiden kunnen worden uitgevoerd op basis van een apart mandaat.

¹⁴ Dit leidde ertoe dat onder de Oost-Timorese bevolking inmiddels het gevoel was gegroeid dat UNTAET op een ander spoor zat dan de Oost-Timorese bevolking zelf (ontleend aan een toespraak van hoofd UNTAET Sergio Vieira de Mello, 2 juni 2000, op de *Tibar Conferentie*). Zie ook Anthony Goldstone, 'UNTAET with hindsight', in: *Global Governance*, Vol. 10, No. 1, p. 85.

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000 ***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*

* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001 ****
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002 ****
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*

*** Ook beschikbaar in het Frans en Russisch.

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

1. Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *10 december 1997*
2. Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *19 augustus 1999*
3. Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *9 november 2000*
4. Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *15 mei 2003**
5. Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *28 augustus 2003*
6. Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *12 maart 2004*

* Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)