This article from Netherlands Journal of Legal Philosophy is published by Boom juridisch and made available to anonieme bezoeker

Commentaar

De theorie van de rechtvaardige oorlog en het *ius post bellum*

Ronald Janse*

Begin 1990 heerste in het Westen een stemming van euforie. In Oost-Europa was het Sovjetimperium razendsnel ineengestort. In de Sovjet-Unie zelf was een terugkeer naar de zwartste jaren van onderdrukking dankzij Gorbatsjovs *peresjtroïka* onwaarschijnlijk geworden. In Zuid-Afrika had president F.W. de Klerk oppositieleider Nelson Mandela na een gevangenschap van 27 jaar vrijgelaten en uitgenodigd voor besprekingen over de verdeling van de macht. De oorlog tussen Irak en Iran was geëindigd met een wapenstilstand. In Nicaragua kwam een einde aan de burgeroorlog, nadat de Sandinisten met vrije verkiezingen hadden ingestemd en deze hadden verloren. In Zuidoost-Azië trok Vietnam zich terug uit Cambodja. Een tijd leek te zijn aangebroken waarin de democratie een onstuitbare opmars zou maken en waarin wereldwijde economische en politieke samenwerking en integratie een einde of in ieder geval een zeldzaam verschijnsel zouden maken van oorlog en conflict. In *The End of History* maakte Francis Fukuyama zich zorgen dat wereldwijde consensus over de zegeningen van vrije markt en democratie zou leiden tot verveling.

Helemaal misplaatst is dit optimisme, zoals bekend, niet geweest. Sinds de jaren negentig groeiden voormalige Oostbloklanden en enkele staten die ontstonden na de desintegratie van de Sovjet-Unie, uit tot meer of minder volwaardige democratieën. De betrekkingen tussen het Westen en veel van deze staten kenmerken zich door een mate van politieke, economische en militaire coöperatie en integratie die niemand twintig jaar geleden voor mogelijk had gehouden. Maar tot een wereldwijde opmars van vrede en democratie is het niet gekomen. In augustus 1990 viel het Irakese leger Koeweit binnen, met als resultaat de eerste Golfoorlog van 1991. In hetzelfde jaar begon de burgeroorlog in Joegoslavië en in 1994 de

* Universitair docent encyclopedie/rechtsfilosofie, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Utrecht. Met dank voor commentaar aan Wouter Werner en de deelnemers aan de wekelijkse onderzoeksbijeenkomst van de disciplinegroep rechtstheorie.

This article from Netherlands Journal of Legal Philosophy is published by Boom juridisch and made available to anonieme bezoeker

burgeroorlog in Rwanda. Er waren interventies in onder meer Somalië (1992-1993), Haïti (1994-1995), Bosnië (1995), de Centraal-Afrikaanse Republiek (1996), Zaïre (1996-2000), Sierra Leone (1997-1999), de Federale Republiek Joegoslavië (1999) en Oost-Timor (2000). In 2001 vond de oorlog tegen Afghanistan plaats en in 2003 die tegen Irak. Toen de Amsterdamse historicus Ronald Havenaar in 1993 een geschiedenis van de naoorlogse internationale betrekkingen publiceerde, gaf hij deze de titel *Van Koude Oorlog naar nieuwe chaos*. Een tot de gebeurtenissen van 2004 geactualiseerde druk zou ongetwijfeld dezelfde titel dragen.

Over de recente oorlogen en interventies woeden vaak felle debatten en daarin speelt de klassieke theorie van de rechtvaardige oorlog een belangrijke rol. Toen Michael Walzer onlangs terugkeek op de manier waarop debatten over oorlog en interventie sinds de jaren zestig zijn gevoerd, constateerde hij een triomf van de theorie van de rechtvaardige oorlog.[1] Niet alleen academici en publicisten hanteren tegenwoordig noties als het *ius ad bellum*, het vermijden van burgerslachtoffers en het proportionele gebruik van geweld. Ook regeringsleiders en hoge militairen doen dat wanneer zij de bevolking voorbereiden op oorlog of toelichting geven op het verloop van de strijd. Een beperkt opgevat nationaal belang is niet langer de enige maatstaf om de legitimiteit van oorlogen te beoordelen.
Maar de afgelopen jaren is eveneens duidelijk geworden dat er grenzen zijn aan de bruikbaarheid van de klassieke theorie van de rechtvaardige oorlog. Deze theorie bestaat, zoals bekend, uit twee elementen: het *ius ad bellum* en het *ius in bello*. Het eerste handelt over de vraag of en onder welke voorwaarden tot oorlog mag worden besloten, het tweede over de vraag hoe de strijd behoort te worden gevoerd. Deze elementen zijn goeddeels toereikend bij een oorlog die eindigt met het herstel van de *status quo ante* of iets wat daarbij in de buurt komt. Maar ze bieden onvoldoende houvast bij oorlogen en interventies die eindigen met de verwijdering van een regime of het politieke bestel of die gericht zijn tegen zogenoemde mislukte of falende staten. Dat zijn staten waarin een effectieve overheidsmacht ontbreekt, met als gevolg dat de staat de interne rechtsorde, voorzover daarvan sprake is, niet kan handhaven en haar burgers geen veiligheid kan garanderen of openbare diensten kan aanbieden.[2] In deze gevallen dreigt een complete chaos als de staat aan haar lot wordt overgelaten en ontstaat de vraag welke verplichtingen tot (weder)opbouw de interveniërende staat of staten hebben. Over deze kwestie zegt de klassie-

1 Arguing about war, New Haven/Londen 2004, p. 3-22.
2 Begripsomschrijving ontleend aan het AIV-advies Falende staten. Een wereldwijde verantwoordelijkheid, Den Haag 2004, p. 11. Te verkrijgen via <http://www.aiv-advies.nl>.

This article from Netherlands Journal of Legal Philosophy is published by Boom juridisch and made available to anonieme bezoeker

ke theorie van de rechtvaardige oorlog vrijwel niets, zoals Walzer als een van de eersten heeft onderkend. Daarom bepleit hij een uitbreiding van de theorie van de rechtvaardige oorlog met een derde element: het *ius post bellum*.[3] Terecht, want sinds de val van de Berlijnse muur valt een toename te bespeuren van oorlogen en interventies die resulteren in een toestand waarin van een functionerend politiek bestel geen of nauwelijks sprake is.

Dat geldt in de eerste plaats voor oorlogen die plaats hebben gevonden in het kader van de strijd tegen zogenoemde 'nieuwe dreigingen' voor de internationale vrede en veiligheid.[4] Hoewel grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, internationaal terrorisme, de proliferatie van massavernietigingswapens en het bestaan van schurkenstaten en falende staten stuk voor stuk verschijnselen zijn die bestonden voor het einde van de Koude Oorlog, delen veel waarnemers, organisaties en regeringen de analyse dat deze verschijnselen het afgelopen decennium een nieuwe dreiging zijn gaan vormen, onder meer omdat zij steeds meer in combinatie met elkaar voor lijken te komen. Het schrikbeeld van terroristische organisaties die onderdak vinden in falende staten, de hand weten te leggen op massavernietigingswapens en aanvallen voorbereiden op Westerse staten, speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol in recente veiligheidsdoctrines van de NAVO, de EU en de OVSE.
Over de vraag welke maatregelen gepast zijn om deze dreigingen het hoofd te bieden, kan verschillend worden gedacht. Zeker is dat militair ingrijpen niet het enige instrument is.[5] Maar militair ingrijpen is wel een optie, zoals met name blijkt uit de *The National Security Strategy of the United States of America*, die de regering Bush in september 2002 ontvouwde.[6] Volgens deze veiligheidsdoctrine zijn er twee categorieën actoren die een ernstige bedreiging vormen voor de internationale vrede en veiligheid en in het bijzonder voor de Verenigde Staten. De eerste bestaat uit zogenoemde schurkenstaten (*rogue states*). Deze staten zijn onder meer gevaarlijk, omdat zij over massavernietigingswapens beschikken of

3 Walzer, Arguing about War, p. xiii, 18-22, 92-94 en 161-168.
4 Voor een uitgebreide analyse van de 'nieuwe dreigingen', zie de AIV-Adviezen De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, Den Haag 1999; Preëmptief optreden, Den Haag 2004 en het eerder geciteerde Falende staten. Alle adviezen te verkrijgen via <http://www.aiv-advies.nl>.
5 Zie AIV-advies Falende staten.
6 Te verkrijgen via <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

This article from Netherlands Journal of Legal Philosophy is published by Boom juridisch and made available to anonieme bezoeker

pogingen in het werk stellen deze te verkrijgen.[7] De tweede omvat terroristen, terroristische organisaties en (falende) staten die onderdak bieden aan deze organisaties. De Amerikaanse veiligheidsdoctrine stelt dat het noodzakelijk en gerechtvaardigd kan zijn om deze dreigingen voortijdig met militair geweld de kop in te drukken, desnoods eenzijdig, dat wil zeggen zonder voorafgaand mandaat van de Veiligheidsraad. De veiligheidsdoctrine spreekt in dit verband steeds van preëmptief ingrijpen, niet van preventief ingrijpen, maar laat in feite het onderscheid tussen een op handen zijnde aanval en een verder in de tijd gelegen mogelijke dreiging vervagen, door uit te gaan van het idee dat preëmptief optreden tevens bedoeld is om te voorkomen dat een mogelijke dreiging in het stadium geraakt van een op handen zijnde aanval.[8] De recente oorlogen tegen Afghanistan, dat onderdak bood aan Al-Qaeda, en tegen Irak, de schurkenstaat die in het bezit zou zijn van massavernietigingswapens, passen naadloos in deze strategie. De Amerikaanse veiligheidsstrategie gaat nauwelijks in op de vraag wat er met dergelijke staten na afloop van militair ingrijpen moet gebeuren, een veelzeggende lacune, gelet op de dagelijkse berichtgeving over Irak en Afghanistan. Maar duidelijk is dat een herstel van de *status quo ante* binnen deze strategie nauwelijks een optie is.

Herstel van de *status quo ante* is eveneens uitgesloten bij interventies die als doel hebben grootschalige, ernstige mensenrechtenschendingen te voorkomen of te beëindigen. Humanitaire interventies zijn immers gericht tegen regimes die zich niet laten beïnvloeden door diplomatieke druk of minder ingrijpende dwangmiddelen, zoals een olie- of wapenembargo. Een duurzaam einde van de mensenrechtenschendingen veronderstelt dan ook minstens de verwijdering van het regime, zoals in 1979 gebeurde met dat van Idi Amin. In veel gevallen is een vervanging van machthebbers echter niet toereikend. Niet alleen kan het beleid van het regime worden gesteund door een aanzienlijke bevolkingsgroep. Ook kan een deel van de slachtoffers tot ernstige mensenrechtenschendingen in staat blijken, als zij daartoe

7 De onvergetelijke omschrijving van schurkenstaten is als volgt: '[...] rogue states [...]:
- brutalize their own people and squander their national resources for the personal gain of the rulers;
- display no regard for international law, threaten their neighbors, and callously violate international treaties to which they are party;
- are determined to acquire weapons of mass destruction, along with other advanced military technology, to be used as threats or offensively to achieve the aggressive designs of these regimes;
- sponsor terrorism around the globe; and
- reject basic human values and hate the United States and everything for which it stands.'

Zie National Security Strategy, p. 13-14.

8 AIV-advies Preëmptief optreden, p. 5

This article from Netherlands Journal of Legal Philosophy is published by Boom juridisch and made available to anonieme bezoeker

de kans krijgen. De toestand in Bosnië en Kosovo is hiervan een duidelijk voorbeeld, zoals Michael Ignatieff in *Empire Lite* indringend heeft beschreven.[9] In Kosovo werd dit afgelopen maart nog eens bevestigd door een anti-Servische pogrom, waarbij negentien Serviërs de dood vonden, duizenden werden verdreven en driehonderd huizen, kerken en kloosters van Serviërs in vlammen opgingen. Bij humanitaire interventies in staten waarin complexe en langdurige conflicten bestaan, die diep geworteld zijn in politieke cultuur, sociale structuur, etnische tegenstellingen, nationalisme of onafhankelijkheidsaspiraties, is het vrijwel onmogelijk voor interveniërende staten om zich kort na de beëindiging van de militaire strijd terug te trekken en te volstaan met de neutralisering van een moorddadig regime, omdat de kans groot is dat er dan binnen de kortste keren opnieuw reden is voor een humanitaire interventie. In deze gevallen zijn ingrijpende maatregelen nodig, zoals de onttrekking van een deel van het grondgebied aan de effectieve macht van de staat of de (weder)opbouw van de staat.

De kwestie van de naoorlogse rechtvaardigheid is dus actueel en onlangs is een aantal publicaties verschenen waarin een aanzet tot zo'n *ius post bellum* is te vinden. Behalve aan Walzers *Arguing about war* valt onder meer te denken aan het rapport *The Responsibility to Protect* van de International Commission on Intervention and State Sovereignty.[10] In de kern betogen deze auteurs dat naoorlogse rechtvaardigheid twee dingen inhoudt: de garantie van veiligheid en bestaanszekerheid voor burgers en de (weder)opbouw van de staat. Het eerste betekent dat interveniërende staten de verplichting hebben orde en basisvoorzieningen te garanderen in een postconflict situatie. Daartoe moeten ze bijvoorbeeld voldoende vredestroepen sturen die de orde handhaven, het voortouw nemen of assistentie verlenen bij het herstellen van wegen, bruggen en de elektriciteitsvoorziening, en voedselvoorziening garanderen. Het tweede betekent dat interveniërende staten de verplichting hebben om politieke instellingen te creëren of versterken die levensvatbaar zijn nadat de interveniërende staten zich hebben teruggetrokken.
Deze criteria zijn mijns inziens juist, maar geven aanleiding tot tal van vragen. Op wie rusten de verplichtingen van het *ius post bellum* eigenlijk? Alleen op interveniërende staten of ook op andere staten? Hoe verhoudt het

9 Michael Ignatieff, Empire Lite. Nation-building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan, Londen 2003.

10 Verkrijgbaar via <http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/report-en.asp> (geraadpleegd 28 oktober 2004). Zie ook Robert O. Keohane, Political authority after interventions: gradations in sovereignty, in: J.L. Holzgrefe & Robert O. Keohane, Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Delimmas, Cambridge 2003, p. 275-298; Michael Ignatieff, State failure and nation-building, in: Holzgrefe & Keohane, Humanitarian Intervention, p. 299-321.

This article from Netherlands Journal of Legal Philosophy is published by Boom juridisch and made available to anonieme bezoeker

ius post bellum zich tot de andere elementen van de theorie van de rechtvaardige oorlog, met name het *ius ad bellum*? Stel bijvoorbeeld dat enkele staten meenden dat een oorlog niet gerechtvaardigd was, hebben deze staten dan geen verplichtingen in het kader van het *ius post bellum*, als aannemelijk is dat hun bijdrage essentieel is voor het bereiken van naoorlogse rechtvaardigheid? In hoeverre mag de externe en interne soevereiniteit van staten blijvend worden beperkt, bijvoorbeeld door opgelegde inbedding in internationale organisaties en deelname aan verdragen? Is de vorming van zelfstandige staten met (beperkte) externe soevereiniteit wenselijk in situaties als die in Kosovo, gelet op de dynamiek van onafhankelijkheidsoorlogen die dit in de regio en elders zou kunnen veroorzaken? Waarop moet de (weder)opbouw van de staat zijn gericht? Is een hobbesiaanse staat voldoende, of is de totstandkoming van een democratie, ja zelfs een democratische rechtsstaat het doel? Mocht dat laatste het geval zijn, is de door velen gedeelde opvatting dan nog verdedigbaar dat humanitaire interventies slechts geoorloofd zijn in geval van ernstige, grootschalige inbreuken op met name het recht op leven?

In een fraai essay heeft Fukuyama onlangs scherpe kritiek geleverd op het geopolitieke denken van Charles Krauthammer, Paul Wolfowitz en andere neoconservatieven.[11] Daarin wijst hij onder meer op een vreemde tegenstrijdigheid in het neoconservatieve gedachtegoed. Dezelfde figuren die in de jaren tachtig en negentig uithaalden naar de ideologie van de maakbare samenleving en fulmineerden tegen pogingen om armoede te verminderen of schoolresultaten van minderheden te verbeteren, menen nu dat Afghanistan en Irak snel tot een democratie Amerikaanse stijl kunnen worden omgevormd en dat andere despotisch geregeerde staten in het Midden-Oosten het lichtende voorbeeld binnen afzienbare tijd zullen volgen. Maar ook voor degenen die minder afwijzend staan tegenover *social engineering* in de binnenlandse context, is het niet gemakkelijk aan te nemen dat staten zonder democratische traditie naar Westers model kunnen worden omgevormd.
In hoeverre deze scepsis terecht is, is moeilijk te beoordelen. In zijn nieuwste boek, *State-Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century*,[12] trekt Fukuyama de conclusie dat het Westen er in een aantal gevallen in geslaagd is orde en stabiliteit te herstellen door het instellen van een vredesmacht, het opleiden van politie en het verlenen van humanitaire hulp en technische assistentie. Aanmerkelijk pessimistischer is hij

11 The Neoconservative Moment, The National Interest 2004 (summer), p. 57-68. Zie voor Amerikaans neoconservatisme ook de bijdrage van Janssens in deze aflevering van R&R.

12 Londen 2004.

This article from Netherlands Journal of Legal Philosophy is published by Boom juridisch and made available to anonieme bezoeker

over de mate waarin het mogelijk is gebleken instituties, laat staan democratische en rechtsstatelijke instituties te creëren die na het vertrek van het Westen levensvatbaar zijn gebleken. Alleen Japan en Duitsland – en Italië – na de Tweede Wereldoorlog zijn ronduit succesvolle experimenten van democratische *state-building*.[13] Optimistischer is de toon in *America's Role in Nation-Building. From Germany to Iraq*, dat James Dobbins en anderen in 2004 publiceerden.[14] Volgens deze studie blijkt uit het verleden dat de (weder)opbouw van sterke en legitieme instituties, in het gunstigste geval zelfs democratische instituties, kans van slagen heeft, mits de (weder)-opbouw zorgvuldig plaatsvindt. Dit betekent onder meer dat er zeer veel geld,[15] aandacht en mankracht aan moet worden besteed, dat er ten minste zeven jaar voor wordt uitgetrokken, dat via een waarheids- en verzoeningscommissie of langs andere weg een manier wordt gevonden om in het reine te komen met het verleden, dat er meerdere staten, waaronder buurstaten, bij betrokken zijn, dat er een heldere visie aan ten grondslag ligt en dat er op duidelijke manier leiding aan wordt gegeven. Als Dobbins gelijk heeft, dan zou (weder)opbouw gericht moeten zijn op de totstandkoming van een democratische staat. Dat is niet alleen de beste staatsvorm voor de betrokkenen, maar ook voor de rest van de wereld, want democratieën zijn niet oorlogszuchtig, althans niet tegenover andere democratieën.[16]

13 Ook Henk Leurdijk zet grote vraagtekens bij de effectiviteit van democratische interventies, althans op de langere termijn. Zie Regimeverandering: de uitdaging van democratische interventie, Vrede en Veiligheid 33, 2004 (2), p. 188-216.

14 Te verkrijgen via <http://www.rand.org>.

15 Het AIV-advies Falende staten meldt op p. 76 dat de operatie in Bosnië alleen al de Britse schatkist 1,5 miljard pond heeft gekost.

16 Overigens is de these van de democratische vrede niet onomstreden. Zie bijvoorbeeld I. Oren, The subjectivity of the democratic peace: changing U.S. perceptions of Imperail Germany, International Security, vol. 20, nr. 2, 1995, p. 1-28.