



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De bescherming van de burgerbevolking in gewapend conflict: over gebaande paden en nieuwe wegen

Cleiren, C.P.M.; Barth, D.J.; Feith, P.C.; Hamburger, A.P.; Schouten, M.; Steenhoven, E.N. van der; Verrijn, Stuart H.M.

Citation

Cleiren, C. P. M., Barth, D. J., Feith, P. C., Hamburger, A. P., Schouten, M., Steenhoven, E. N. van der, & Verrijn, S. H. M. (2016). *De bescherming van de burgerbevolking in gewapend conflict: over gebaande paden en nieuwe wegen*. Adviesraad Internationale Vraagstukken-rapporten. Den Haag: BuZa. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/47979>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/47979>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

**DE BESCHERMING VAN DE BURGERBEVOLKING
IN GEWAPEND CONFLICT**

OVER GEBAADE PADEN EN NIEUWE WEGEN

No. 102, juli 2016

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer

Vicevoorzitter Prof.dr. A. van Staden

Leden
Mw. prof.mr. C.P.M. Cleiren
Mw. prof.dr. J. Gupta
Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen
Mw. drs. M. Sie Dhian Ho
LGen b.d. M.L.M. Urlings
Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

Secretaris Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
aiv@minbuza.nl

Leden gecombineerde Commissie Bescherming van burgers in conflicten

Voorzitter Mw. prof.mr. C.P.M. Cleiren

Leden Drs. D.J. Barth
Jhr. P.C. Feith
Mr. A.P. Hamburger
Mw. M. Schouten MSc
Mw. drs. E.N. van der Steenhoven
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Drs. J. Smallenbroek

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Inleiding	7
II	Definities van bescherming van de burgerbevolking en juridisch kader	9
	II.1 Definitie van bescherming van de burgerbevolking	9
	II.2 De bescherming van de bevolking en de Responsibility to Protect	10
	II.3 De aard van moderne conflicten: complexiteit, verstedelijking, sociale media en de rol van vrouwen	11
	II.4 Het juridische kader: ontzien van burgers bij het voeren van vijandelikheden	14
	II.5 Het juridische kader voor de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten in derde landen	16
	II.6 Instrumenten voor de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten in derde landen	17
	II.7 Naleving van internationaal recht	18
	II.8 Nieuwe wegen	20
III	De bescherming van de burgerbevolking in verschillende fasen van een conflict	22
	III.1 Sluimerend conflict	22
	<i>III.1.1 Early warning</i>	<i>22</i>
	<i>III.1.2 Preventie</i>	<i>23</i>
	<i>III.1.3 Overige instrumenten</i>	<i>28</i>
	III.2 Uitgebroken conflict	29
	<i>III.2.1 Diplomatieke, politieke, economische en juridische instrumenten</i>	<i>29</i>
	<i>III.2.2 Ontplooiing van militaire missies door internationale organisaties</i>	<i>30</i>
	III.3 Post-conflict	37
IV	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	40
Bijlage I	Adviesaanvraag	
Bijlage II	Lijst van gebruikte afkortingen	

Woord vooraf

In november 2015 ontving de AIV een adviesaanvraag over de bescherming van de burgerbevolking in gewapend conflict van de minister van Buitenlandse Zaken. Hij constateert in de adviesaanvraag dat sprake is van schokkende vormen van geweld, doelbewuste aanvallen op burgers en totaal gebrek aan respect voor leven en waardigheid van burgers. Ook zijn specifieke groepen burgers (religieuze minderheden, vrouwen en meisjes, LHBTI, journalisten) doelwit van (seksueel) geweld, marteling, ontvoering, gedwongen ontheemding en rekrutering in gewapende groepen. De internationale gemeenschap slaagt er in de meeste situaties niet in om de burgerbevolking effectief te beschermen. De minister merkt verder op dat er een stevig normatief raamwerk voor de bescherming van de burgerbevolking is, maar dat de implementatie ervan ver achterblijft. De minister van Buitenlandse Zaken legt de volgende vragen aan de AIV voor:

- Op welke wijze kan aan het Nederlandse beleid voor de bescherming van de burgerbevolking in gewapend conflict in relatie tot conflictpreventie verder invulling gegeven worden?
- Op welke wijzen kan de geïntegreerde benadering toegepast en versterkt worden zodat de bescherming van de burgerbevolking beter geadresseerd wordt, met aandacht voor de fase van conflictpreventie?
- Welk instrumentarium en welke kanalen kan Nederland daarvoor benutten, zowel bilaterale ondersteuning en initiatieven als multilaterale en *multi-stakeholder* samenwerking?
- Hoe kan Nederland bijdragen aan betere respons op basis van 'early warning' mechanismen, zoals in het kader van de 'Responsibility to Protect', zowel op intergouvernementeel niveau als in concrete situaties in het veld?
- Op welke wijze zou Nederland een toegevoegde waarde kunnen hebben voor wat betreft de bescherming van de burgerbevolking in gewapend conflict tijdens een eventueel lidmaatschap van de VN Veiligheidsraad?

In de adviesaanvraag wordt de nadruk gelegd op preventie. De AIV heeft preventie op twee manieren geïnterpreteerd, namelijk als preventie van conflicten en als preventie van gewelddadigheden die slachtoffers onder de burgerbevolking veroorzaken. Conflictpreventie is aan de orde als een conflict nog sluimert en het geweld nog geen hoge intensiteit heeft bereikt. Preventie van burgerslachtoffers is aan de orde als een conflict sluimert of als het conflict is uitgebroken en het geweld een hoge intensiteit heeft bereikt. Als een gewelddadig conflict is beëindigd, zouden niet of nauwelijks slachtoffers onder de burgerbevolking moeten vallen als gevolg van geweld, maar kunnen er nog steeds slachtoffers zijn als gevolg van de indirecte effecten van het conflict, zoals honger of ziekte. Dit advies is vooral gericht op de fasen van sluimerend conflict en uitgebroken conflict.

De AIV heeft al diverse adviezen uitgebracht over onderwerpen die gerelateerd zijn aan de bescherming van de burgerbevolking in gewapend conflict, waaronder: 'De inhuur van private militaire bedrijven' (advies nummer 59), 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten' (advies nummer 64), 'Transitional Justice' (advies nummer 65) en 'Nederland en de Responsibility to Protect' (advies nummer 70). Aspecten die in de voorgaande adviezen aan de orde zijn geweest, worden in dit advies hooguit kort behandeld.

De AIV heeft ter voorbereiding van dit advies een gecombineerde commissie ingesteld onder voorzitterschap van mw. prof.mr. C.P.M. Cleiren (AIV en Commissie Mensenrechten, CMR). De leden van de commissie waren drs. D.J. Barth (Commissie Vrede en Veiligheid, CVV), Jhr. P.C. Feith (CVV), mr. A.P. Hamburger (CMR), mw. M. Schouten MSc (Commissie Ontwikkelingssamenwerking, COS), mw. drs. E.N. van der Steenhoven (COS), mw. mr. H.M. Verrijn Stuart (CMR). Mw. mr. S. Löwenhardt, dhr. L.A.C.M. Slegers, mw. E.K. Spauwen en drs. F. van Pelt waren de ambtelijke contactpersonen (allen ministerie van Buitenlandse Zaken). Het secretariaat werd gevoerd door drs. J. Smallenbroek, daarbij ondersteund door mw. T.J.E. van Rens en dhr. P.N. Kaandorp (stagiars).

De commissie heeft gesproken met de heer H. Rouw, *Program Lead Protection of Civilians* bij Pax en met de heer mr. F.M. Koks, Senior Juridisch Bestuurlijk Adviseur Internationaal Recht van het Ministerie van Defensie. De AIV is hen zeer erkentelijk voor het delen van hun inzichten.

De AIV heeft dit advies vastgesteld op 1 juli 2016.

I Inleiding

In dit advies zal worden betoogd dat bestaande instrumenten voor de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten onvoldoende effectief zijn en dat gezocht moet worden naar nieuwe wegen. Ten aanzien van bestaande instrumenten wordt geconcludeerd dat het relevante internationaal recht onvoldoende wordt nageleefd, soms bewust wordt geschonden en zelfs wordt misbruikt. Ook concludeert de AIV dat internationale militaire missies er om veel redenen niet in slagen om de burgerbevolking afdoende bescherming te bieden. Dit betekent niet dat deze instrumenten overbodig zijn, integendeel. Het streven moet gericht blijven op naleving van het internationaal recht en op verbetering van het functioneren van internationale missies, maar dat zal niet voldoende effect sorteren voor de bescherming van de burgerbevolking in conflictgebieden. Er zijn mogelijkheden om deze gebaande paden te effenen, ook in de praktijk van de Nederlandse betrokkenheid bij de bescherming van burgers. Daarnaast moet ook naar nieuwe wegen worden gezocht. Een tweede accent in dit advies, naast het zoeken naar nieuwe wegen, is hernieuwde aandacht voor preventie en conflictbemiddeling.

De actualiteit en urgentie van het onderwerp van dit advies is hoog. De conflicten in onder andere Syrië, Irak, Jemen en Libië gaan gepaard met onaanvaardbare aantallen burgerslachtoffers, in belegerde steden ontzeggen de strijdende partijen de inwoners humanitaire hulp en recent hebben aanvallen plaatsgevonden op ziekenhuizen en scholen. Er zijn nog veel andere voorbeelden van situaties waar burgers op grote schaal slachtoffer worden van oorlogsgeweld, niet alleen omdat zij gedood worden of gewond raken, maar ook omdat zij honger lijden of ziek worden. Hele samenlevingen worden vernietigd, waarbij mensen al hun bezittingen verliezen en worden beroofd van hun middelen van bestaan. Zij zijn dan aangewezen op humanitaire hulp of moeten vluchten. Veel leiders, zowel van staten als van niet-statelijke gewapende groepen, stellen machtspolitiek en militair voordeel boven de waardigheid van mensen. Voor hen telt een mensenleven meer of minder niet. Daarbij spelen ideologische en religieuze motieven vaak een rol of worden gebruikt als legitimering. Staten, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties moeten verantwoordelijkheid nemen om deze burgers te beschermen. In dit advies wordt onderzocht welke juridische en politieke mogelijkheden daartoe bestaan en met welke beperkingen rekening moet worden gehouden.

De bescherming van burgers is in de eerste plaats de plicht en verantwoordelijkheid van de staat onder wiens rechtsmacht zij vallen. Echter, omdat dit advies is gericht aan de Nederlandse regering en Staten-Generaal, is het perspectief van dit advies een ander, namelijk wat derde landen, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties kunnen doen om de bescherming van de burgerbevolking in conflictlanden te bevorderen. Vanwege deze focus komt de rol van conflictpartijen minder aan de orde, zonder daarmee ook maar iets af te doen aan hun plicht en verantwoordelijkheid om allen onder hun rechtsmacht bescherming te bieden. Om dezelfde reden wordt aan de oorzaken en achtergronden van conflicten eveneens nauwelijks aandacht besteed in dit advies.

De AIV heeft in diverse – reeds eerder verschenen – adviezen vraagstukken aan de orde gesteld die ook voor de thematiek van dit advies relevant zijn. Zowel de omvang als het perspectief van dit advies nopen ertoe niet alle daarin besloten – ook voor dit

onderwerp relevante – aspecten te behandelen, doch waar zinvol naar die AIV-adviezen te verwijzen.

Het advies is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk II wordt eerst het concept ‘bescherming van de burgerbevolking in gewapend conflict’ omschreven en afgebakend van het concept ‘*responsibility to protect*’. Vervolgens wordt ingegaan op de gewijzigde aard van gewapende conflicten: verstedelijking, toenemende complexiteit en gebruik van sociale media. Dan volgt een beschrijving van het normatieve kader voor de bescherming van de burgerbevolking en daarbij worden de mogelijkheden en beperkingen ervan onderzocht voor de inzet van uiteenlopende instrumenten. In dit hoofdstuk wordt ook de juridische grondslag voor de inzet van instrumenten voor de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten in derde landen besproken en komen verder de beperkingen van dat normatieve kader in beeld. De gewijzigde aard van gewapende conflicten heeft gevolgen voor de naleving en afdwinging van het normatieve kader. Tot slot komen in dit hoofdstuk enkele nieuwe wegen aan de orde voor de bevordering van de naleving van het internationaal recht ten aanzien van de bescherming van de burgerbevolking.

In hoofdstuk III komen diverse instrumenten aan de orde, die worden beoordeeld op politieke haalbaarheid en effectiviteit. In dit hoofdstuk worden drie fasen in een conflict onderscheiden: sluimerend, uitgebroken en post-conflict. In dit hoofdstuk wordt onder andere betoogd dat in het beleid meer nadruk moet worden gelegd op preventie en worden belemmeringen voor preventieve activiteiten onderzocht. Ook wordt geanalyseerd waarom militaire missies beperkt effectief zijn in de bescherming van de burgerbevolking.

In hoofdstuk IV volgen de samenvatting, conclusies en aanbevelingen.

II Definities van bescherming van de burgerbevolking en juridisch kader

II.1 Definitie van bescherming van de burgerbevolking

De regering constateert in de adviesaanvraag dat er nog geen internationaal overeengekomen definitie is van het concept 'bescherming van de burgerbevolking'. Dit wordt eveneens onderkend in een notitie opgesteld door het *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) en het *Department of Field Support* (DFS), beide onderdelen van het VN-secretariaat.¹ Volgens deze notitie hebben troepenleverende landen, lidstaten, de VN-Veiligheidsraad, organen van de Algemene Vergadering van de VN, staf van vredesmissies, DPKO en DFS uiteenlopende, soms conflicterende opvattingen. DPKO en DFS categoriseren die visies in drie paradigma's. Sommige betrokkenen zien het als een concept dat het internationaal humanitair recht en mensenrechten omvat. Deze visie kan worden aangeduid als de rechtenbenadering. Een tweede visie is de opvatting dat bescherming van de burgerbevolking beperkt is tot bescherming tegen fysieke dreigingen. Een derde visie is dat de bescherming van de burgerbevolking het eindresultaat is van vredesoperaties en daarom niet als separate taak in het mandaat van VN-vredesmissies behoeft te worden opgenomen.

Het ontbreken van internationale overeenstemming over een definitie van het concept 'bescherming van de burgerbevolking' weerspiegelt de verschillen van opvattingen van landen. China en de Russische Federatie bijvoorbeeld kennen een groot gewicht toe aan respect voor de nationale soevereiniteit van staten. Deze staten zien dit begrip als een waarborg tegen ongewenste inmenging in binnenlandse aangelegenheden, waarbij bijvoorbeeld onder het mom van humanitaire interventie feitelijk *regime change* wordt nagestreefd. Diverse landen (zoals Brazilië en Turkije) vrezen selectieve toepassing van het concept 'bescherming van de burgerbevolking'.²

In dit advies wordt de volgende definitie van bescherming van de burgerbevolking gehanteerd:

- alle activiteiten gericht op het bevorderen van de veiligheid, fysieke integriteit en waardigheid van de burgerbevolking, in het bijzonder van kwetsbare groepen;
- preventie van oorlogsmisdaden en andere daden van geweld tegen burgers;
- het veiligstellen van humanitaire toegang en het bevorderen van volledig respect voor de rechten van het individu, conform internationaal recht, in het bijzonder de mensenrechten en internationaal humanitair recht.³

1 Draft DPKO/DFS operational concept on the protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations. Zie: <<http://www.peacekeeping.org.uk/wp-content/uploads/2013/02/100129-DPKO-DFS-POC-Operational-Concept.pdf>>, geraadpleegd op 14 januari 2016.

2 Security Council Report, cross cutting report Protection of Civilians in Armed Conflict no. 3, 29 October 2010, pp. 29-30.

3 Zie ook: Foreign & Commonwealth Office, research analysts paper: Protection of Civilians: developments since 2009, September 2015. Zie: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/479097/RA_Newsletter_Nov_2015_Protection_of_civilians.pdf>.

Het concept 'bescherming van de burgerbevolking' is van toepassing in de drie fasen die in dit advies worden onderscheiden: een sluimerend conflict, een uitgebroken conflict en de post-conflictsituatie. Het internationaal humanitair recht is echter vooral van toepassing bij het voeren van vijandelijkheden, dus in de fase van het uitgebroken conflict. Dit recht is pas van toepassing als de omvang van het geweld een zekere drempelwaarde heeft overschreden.⁴ Het concept 'burger' heeft daarom in de fase van uitgebroken conflict een andere betekenis dan in de fasen voorafgaand aan of na het uitgebroken conflict. Het concept 'burger' staat in de fase van een uitgebroken conflict in tegenstelling tot militair. Het onderscheid tussen combattanten (militairen) en niet-combattanten (burgers) is fundamenteel voor het internationaal humanitair recht. Dit recht is echter niet van toepassing in de fasen van een sluimerend conflict of post-conflict en het onderscheid tussen burgers en combattanten is niet relevant in die fasen. Het onderscheid tussen burgers (niet-combattanten) en militairen (combattanten) is overigens in de praktijk niet scherp,⁵ bijvoorbeeld omdat een burger tijdelijk aan de strijd kan deelnemen. Die burger heeft op dat moment de status van combattant en is dan een legitiem militair doelwit, maar kan later de status van burger weer verkrijgen. Dat maakt de status van burger en combattant ambigu. In de fasen van het sluimerende conflict en in de post-conflictsituatie wordt met burgerbevolking bedoeld alle personen die zich onder de rechtsmacht van de staat bevinden.

II.2 De bescherming van de bevolking en de *Responsibility to Protect*

Deze twee concepten vertonen sterke overeenkomsten, maar er zijn ook belangrijke verschillen. Beide concepten hebben betrekking op het beschermen van de burgerbevolking tegen grootschalig geweld. Daarbij gaan beide concepten uit van de primaire verantwoordelijkheid van de regering om de burgerbevolking (allen die vallen onder de rechtsmacht van die staat) in haar land te beschermen. De rol van de internationale gemeenschap komt op de tweede plaats. In beide concepten staat de menselijke waardigheid en veiligheid (*human security*) centraal, niet de staatsveiligheid. In beide gevallen gaat het om de inzet van een breed scala aan instrumenten, waarbij een buitenlandse interventie met inzet van militaire middelen het uiterste middel is dat pas wordt ingezet nadat alle andere instrumenten zijn uitgeput.

Er is een aantal verschillen. Bij 'bescherming van de burgerbevolking' gaat het meestal om de notie 'bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten' die is gerelateerd aan internationaal recht dat rechten en plichten voor met name staten omvat (neergelegd in het internationaal humanitair recht, mensenrechten en het vluchtelingenrecht). De *Responsibility to Protect* omvat geen rechten en plichten, maar refereert aan de verantwoordelijkheden van staten, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties. De *Responsibility to Protect* betreft de bescherming van de bevolking tegen genocide, oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en etnische zuivering (massale wreedheden), terwijl het concept 'bescherming van de burgerbevolking' alle vormen van *human security* omvat. In dit advies past de AIV het concept 'bescherming van de burgerbevolking' ook toe op een sluimerend conflict en in de post-conflictfase. De mensenrechten en het vluchtelingenrecht zijn in die fasen immers ook van toepassing.

4 L. Lijnzaad en M. Zwanenburg, Internationaal Humanitair Recht, in: N. Horbach, R. Lefeber en O. Ribbelink (red), Handboek Internationaal Recht, p. 560.

5 Idem, pp. 565-571.

Naast deze inhoudelijke verschillen is er een verschil in politiek draagvlak. Het concept 'bescherming van de burgerbevolking in een gewapend conflict' heeft niet alleen een stevige basis in het internationaal recht, het wordt ook algemeen gezien als een van de prioritaire taken van VN-vredesmissies, voor zover het mandaat van de missie de bescherming van de burgerbevolking omvat. Ook de *Responsibility to Protect* heeft een basis in dat recht, maar blijft een omstreden concept. Een van de vragen waarover geen consensus bestaat is of militair ingrijpen op grond van het beginsel *Responsibility to Protect* een mandaat van de VN-Veilighedsraad vereist in geval van een humanitaire noodsituatie. De Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak merkte over deze kwestie op dat dit nog een omstreden onderwerp is, waarover vooralsnog geen algemene regels bestaan.⁶ In zijn advies over de *Responsibility to Protect* heeft de AIV benadrukt dat het gebruik van geweld in het kader van een buitenlandse interventie zonder autorisatie van de VN-Veilighedsraad volgens het geldend internationale recht niet is toegestaan. Mede op basis van de ontwikkelingen van de jaren voorafgaand aan het AIV-advies, pleitte de AIV voor grote terughoudendheid op dit terrein. Bij het ontbreken van een mandaat van de VN-Veilighedsraad zou dergelijk ingrijpen met een beroep op de uitzonderlijke humanitaire noodsituatie kunnen worden gelegitimeerd, maar dit zou nimmer als vrijbrief mogen gelden voor eigenmachtig optreden van derden.⁷ De AIV ondersteunt de Nederlandse inspanningen tot verdere ontwikkeling en politieke steun voor het concept *Responsibility to Protect*.

II.3 De aard van moderne conflicten: complexiteit, verstedelijking, sociale media en de rol van vrouwen

In de afgelopen decennia zijn conflicten steeds complexer geworden. Daarnaast worden conflicten vaker in en om steden uitgevochten. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de naleving van het internationaal recht. Bovendien leiden deze ontwikkelingen tot grotere betrokkenheid en kwetsbaarheid van de burgerbevolking. Verder spelen ook sociale media in moderne conflicten een grote rol.

De complexiteit van conflicten is sterk toegenomen. Steeds vaker zijn niet alleen staten betrokken, maar ook niet-statelijke partijen zoals gewapende oppositie, terroristen, grensoverschrijdende criminele netwerken (wapens, mensenhandel, drugs, diamanten) en krijgsheren, die gebruik maken van lokale (soms legitieme) ontevredenheid. De brede beschikbaarheid van kleine wapens en munitie in conflictgebieden dragen bij aan de verhoging van het geweldsniveau. Soms ontvangen de conflictpartijen militaire of financiële steun van buitenlandse regeringen vanwege geopolitieke of humanitaire overwegingen, waardoor deze conflicten internationale dimensies krijgen. Sommige reguliere strijdkrachten maken gebruik van private militaire bedrijven. Ook kunnen conflicten overlopen naar naburige landen, bijvoorbeeld als een conflictpartij daar een uitvalsbasis heeft, waardoor het onderscheid tussen binnenlandse en internationale conflicten vervaagt. Veel partijen gebruiken een breed scala aan strijdmiddelen (hybride oorlogvoering). Diverse conflicten worden veroorzaakt door slecht bestuur, zoals uitsluiting van specifieke bevolkingsgroepen. De politieke elite

6 Rapport van de Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak, uitgeverij Boom 2010, pp. 268-269.

7 AIV, 'Nederland en de *Responsibility to Protect*: de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden', advies nummer 70, Den Haag, juni 2010, p. 52. Zie ook: A.C.M. Wester, *Promise and pitfalls of the Responsibility to Protect and Lessons to be Learned from the Case of Libya*, proefschrift Universiteit van Amsterdam.

kan de staat gebruiken voor zelfverrijking en het veiligheidsapparaat misbruiken om haar machtspositie te behouden. De meeste moderne conflicten hebben dan ook veel lagen. De vijandelijkheden hebben vaak geen duidelijk begin of einde en perioden met gewelddadigheden worden afgewisseld met perioden van relatieve rust. De toenemende complexiteit belemmert het vinden van een politieke oplossing voor conflicten. De complexiteit van conflicten wordt verder versterkt door klimaatverandering. Klimaatverandering zal in veel delen van de wereld grotere druk zetten op economische, maatschappelijke en politieke systemen, waardoor risico's kunnen toenemen die leiden tot het uitbreken van gewelddadige conflicten. In november 2015 organiseerde Nederland een eerste conferentie over de verbanden tussen klimaatverandering en vrede en veiligheid en in november 2016 volgt een tweede conferentie.⁸

Conflicten worden steeds vaker in en om steden uitgevochten. In 2030 zal 60% van de wereldbevolking in steden wonen. Daarvan zal 60% onder de leeftijd van 18 jaar zijn. Er zullen ongeveer 40 megasteden zijn, veelal in ontwikkelingslanden. Door de verstedelijking en de mogelijke spanningen binnen stedelijke gebieden zullen de zwaartepunten van de strijd steeds vaker rond stedelijke gebieden komen te liggen, in plaats van op het platteland.⁹ In steden is het moeilijk om combattanten van non-combattanten te onderscheiden. Combattanten kunnen immers gemakkelijk opgaan in de menigte en non-combattanten zullen hun bezit willen verdedigen. Verder kan elk gebouw gebruikt worden als schuilplaats, maar ook als uitvalsbasis voor een aanval of om hinderlagen te leggen. Het onderscheid tussen woningen en militaire objecten vervaagt. Vijandelijkheden kunnen dan vanuit elke hoek komen en er ontstaat een onoverzichtelijke situatie, waarin de verlening van humanitaire hulp met grote risico's gepaard gaat. Het gebruik van explosieve wapens leidt vrijwel onvermijdelijk tot een hoog aantal burgerslachtoffers, dat niet in verhouding staat tot het beoogde militaire voordeel. Daarnaast kan stedelijke infrastructuur beschadigd raken, waardoor bijvoorbeeld de water- en energievoorziening onderbroken worden. Moderne steden worden dan al snel onleefbaar. De aanvallende partij kan een stad belegeren en de toevoer van militair materieel, voedsel en medische goederen blokkeren. Humanitaire hulp wordt vaak belemmerd door strijdende partijen en als wapen ingezet. De strijd om Aleppo in Syrië en Fallujah in Irak zijn illustraties van de genoemde ontwikkelingen. Burgers komen steeds meer in het hart van het conflict en zijn moeilijk te beschermen. Als het conflict beëindigd is, zijn steden zwaar beschadigd. Herstel van verwoeste woningen en stedelijke infrastructuur is een voorwaarde voor terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, maar dat is kostbaar en tijdrovend. De traditionele militaire doctrine van stedelijke oorlogvoering is verouderd, omdat die uitgaat van complete isolatie van de stad en het volledig onder controle krijgen van het gebied. Stedelijke gebieden worden te groot en te complex om deze doctrine toe te kunnen passen. Dat wijst erop dat de strijd om en in steden een ander karakter zal krijgen, met nog onvoorzienbare gevolgen voor de bescherming van de burgerbevolking.¹⁰

Een derde verandering is dat sociale media een steeds grotere rol spelen in conflicten. Via sociale media wordt informatie snel verspreid. Hierdoor kan in korte tijd de

8 Zie: <<http://www.planetarysecurity.nl/>>.

9 Zie: <<http://nationalinterest.org/feature/battleground-metropolis-the-future-urban-warfare-12467>>.

10 Megacities and the United States army: Preparing for a complex and uncertain future. Zie: <<https://www.army.mil/e2/c/downloads/351235.pdf>>.

aandacht worden gevestigd op conflicten en kunnen mensenrechtenschendingen worden gedocumenteerd. Ook bieden deze media mogelijkheden grote groepen burgers in korte tijd te mobiliseren. Tijdens de opstanden in de Arabische wereld speelden sociale media deze rol. Bezien vanuit het belang van de bescherming van de burgerbevolking bieden sociale media nieuwe kansen, maar creëren daarnaast nieuwe risico's.

Er zijn onder meer nieuwe kansen omdat burgers en maatschappelijke organisaties sociale media kunnen gebruiken om elkaar snel en op grote schaal te waarschuwen en te helpen. Zo gebruiken burgers Facebook en Twitter in Egypte, Libië, Syrië en Irak om elkaar te waarschuwen voor concrete dreigingen ten aanzien van extremistische groepen en aanslagen, soms met het doel hulp te mobiliseren. Tevens worden sociale media gebruikt om druk uit te oefenen op strijdende partijen opdat zij burgerslachtoffers zo veel als mogelijk voorkomen. Verder gebruikt de burgerbevolking in conflictgebieden sociale media om familieleden elders te informeren over hun situatie of om informatie te verspreiden die nuttig kan zijn voor (andere) ontheemden en vluchtelingen. Sociale media bieden in het bijzonder nieuwe kansen voor vrouwenorganisaties, omdat de toegang tot sociale media veel meer open is dan de toegang tot traditionele media. Zij kunnen hun stem vaak via traditionele media niet goed laten horen, maar er zijn weinig belemmeringen om hun visie op sociale media weer te geven.¹¹

Sociale media creëren ook nieuwe risico's voor de burgerbevolking in gewapende conflicten. Partijen bij een conflict, ook staten, intimideren burgers via sociale media. Strijdende partijen hopen door intimidatie kritische geluiden te onderdrukken. In Libië bijvoorbeeld zijn vrouwenrechten-activistes die op Facebook stelling nemen tegen extremisten, op Facebook bedreigd en later vermoord, zoals Salwa Bugaighis.¹² Daarnaast bieden sociale media vooral staten mogelijkheden tot het volgen van de opvattingen van burgers. Via sociale media kunnen strijdende partijen kritische burgers opsporen. Sociale media zijn verder een platform voor het verspreiden van propaganda en misleidende informatie, onder meer om steun in het buitenland te mobiliseren. Het winnen van de *hearts and minds* is tegenwoordig een belangrijk aspect van oorlogvoering. Verder worden deze media gebruikt als platform voor oproepen tot geweld en om haat te zaaien, waarmee wordt beoogd de strijd aan te wakkeren.¹³

Waar vrouwen in het verleden voornamelijk werden gezien als (potentieel) slachtoffer van geweld, zien we nu – en dat is een vierde belangrijke verandering – een groeiende actieve rol van vrouwen in het beschermen van burgers. In Kenia en Somalië door het creëren van informele netwerken om vluchtelingen te laten onderduiken of door strijdende partijen te benaderen zoals in Colombia of Nepal. Vrouwenorganisaties signaleren vroegtijdig toenemend geweld en kunnen bemiddelen tussen strijdende partijen. Deze actieve rol van vrouwen wordt steeds zichtbaarder en krijgt ook steeds meer erkenning. Tegelijkertijd wordt ook zichtbaar dat geweld tegen vrouwen als oorlogswapen wordt ingezet. In resolutie 1325 van de VN-Veiligheidsraad wordt gewezen op de verschillende rollen die vrouwen kunnen spelen in de diverse fasen van een

11 Zie bijvoorbeeld: <<http://www.volkskrant.nl/buitenland/-niemand-luistert-naar-de-syrische-vrouw~a4271202/>>.

12 Zie: <<http://edition.cnn.com/2014/06/27/world/africa/libya-salwa-bugaighis/index.html>>.

13 Zie bijvoorbeeld: <<http://www.nrc.nl/next/2016/06/13/online-verspreiden-vooral-de-vrouwen-terreur-1627685>>.

conflict. De resolutie bevat richtlijnen voor de wijze waarop vrouwen betrokken moeten worden bij vredesprocessen en de bescherming van de burgerbevolking.¹⁴ Omdat deze resolutie is aangenomen door de VN-Veiligheidsraad, is deze bindend voor alle lidstaten van de VN. Voor de implementatie van deze resolutie heeft de Nederlandse overheid samen met een groot aantal niet-gouvernementele organisaties een *National Action Plan Women, Peace and Security 2016-2019* gepubliceerd. In een recente brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft het kabinet uiteengezet hoe de relevante VN-resoluties over Vrouwen, Vrede en Veiligheid verder worden geïntegreerd in het buitenlands- en veiligheidsbeleid.¹⁵ Het Nederlandse beleid ten aanzien van gender en vrede en veiligheid in de periode 2007-2013 is geëvalueerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.¹⁶

II.4 Het juridische kader: ontzien van burgers bij het voeren van vijandelijkheden

Vanuit het perspectief van het onderwerp van dit advies moet onderscheid worden gemaakt tussen het juridische kader voor individuele staten en (andere) strijdende partijen om de burgerbevolking te beschermen die zich onder hun rechtsmacht bevindt en daarnaast het juridische kader voor ingrijpen elders door individuele staten, (internationale) organisaties en particuliere organisaties om de burgerbevolking aldaar in bescherming te nemen. Het eerste juridische kader betreft met name de verplichting van strijdende partijen om de fysieke en geestelijke integriteit van de burgerbevolking te respecteren. Dit juridische kader is helder en staat nauwelijks ter discussie, al wordt het in de praktijk slecht nageleefd. Het tweede juridische kader betreft de mogelijkheden van actoren (staten, niet-gouvernementele organisaties, anderen) om in te grijpen in gevallen waarin de fysieke en geestelijke integriteit van de burgerbevolking wordt bedreigd en de regering van het land waar deze bevolking zich bevindt, geen bescherming kan of wil bieden. Het gaat dan om de juridische kaders voor de vraag wanneer actoren bepaalde instrumenten mogen inzetten om de bescherming van de burgerbevolking in derde landen te bevorderen. Deze vraag komt aan de orde in de volgende paragraaf.

Het eerste juridische kader – gericht op de bescherming van de burgerbevolking door strijdende partijen – wordt gevormd door het internationaal humanitair recht, het vluchtelingenrecht en de mensenrechten. Het internationaal humanitair recht omvat onder andere het oorlogsrecht en het Genocideverdrag (1948). Het oorlogsrecht omvat verdragsrecht (zoals de vier Verdragen van Genève van 1949 en de twee aanvullende protocollen van 1977) en gewoonterecht. Hierna wordt korthedshalve gesproken van internationaal humanitair recht. De kern van het internationaal humanitair recht is het onderscheid tussen militaire doelen enerzijds en burgers en burgerobjecten anderzijds. Zij die niet of niet meer aan de gewapende strijd deelnemen, zijn geen legitiem militair doel en moeten worden ontzien in de strijd. Naast dit beginsel van onderscheid zijn proportionaliteit en voorzorg leidende beginselen voor geweldsgebruik door en tussen

14 S/RES/1325 (2000).

15 Tweede Kamer der Staten-Generaal, 26150 nummer 150.

16 Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, Gender, peace and security, Evaluation of the Netherlands and UN Security Council resolution 1325, IOB evaluatie nummer 399.

staten.¹⁷ Het vluchtelingenverdrag verplicht staten asiel te verlenen aan diegenen die hun land zijn ontvlucht wegens een gegronde vrees voor vervolging wegens ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging. Vluchtelingen mogen niet worden uitgezet naar een land waar hun leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van genoemde redenen (*non-refoulement*). In dit advies komt de problematiek van vluchtelingen nauwelijks aan de orde. Een adequate behandeling van het complexe vraagstuk van de bescherming van vluchtelingen vergt en verdient naar de mening van de AIV zelfstandig aandacht door middel van meer gericht onderzoek. Zo'n aanpak gaat het bestek van dit advies te buiten. De AIV heeft ervoor gekozen de focus van dit advies te richten op de bescherming van burgers die zich bevinden in een conflictgebied, niet op diegenen die het conflictgebied hebben verlaten. De mensenrechten omvatten een breed scala aan rechten die relevant kunnen zijn voor bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten, maar zijn niet van toepassing op het voeren van vijandelijkheden. De mensenrechten reguleren wel de rechtshandhaving, ook in conflictgebieden.

In de artikelen 6 tot en met 8 van het Statuut van Rome zijn genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden nauwkeurig omschreven. Het Statuut vormt daarmee een recente bevestiging van het staande internationaal recht, de neerslag van algemeen erkende misdrijven.

Ook (leden van) niet-statelijke gewapende groepen hebben de plicht de burgerbevolking te ontzien bij het voeren van vijandelijkheden en de mensenrechten te respecteren. Het internationaal humanitair recht voor gewapende conflicten waarbij minstens een van de partijen geen staat is, is echter beperkter dan dat voor gewapende conflicten tussen staten.¹⁸ In een gezamenlijk advies stelden de AIV en de CAVV dat het gemeenschappelijk artikel 3 van de Conventies van Genève en Protocol II bij deze conventies materieelrechtelijk voldoende grond zijn voor deze verplichtingen en dat situaties die daardoor niet worden gedekt, kunnen worden ondervangen door het strafrechtelijk aansprakelijk stellen van individuen.¹⁹ Veel verdragen leggen niet expliciet verplichtingen op aan niet-statelijke groepen. Het 'Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van het kind inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten' is daarop een uitzondering. Het verbiedt niet-statelijke gewapende groepen in artikel 4 kinderen te rekruteren of in te zetten als combattanten.

Het komt steeds meer voor dat staten private militaire bedrijven inschakelen tijdens gewapende conflicten. Volkenrechtelijk is over de status van werknemers van private militaire bedrijven niets geregeld. De AIV bracht in 2007 een advies uit over de inhuur van private militaire bedrijven. Ten aanzien van de inzet van private militaire bedrijven

17 Zie: AIV/CAVV, 'Autonome wapensystemen: de noodzaak van betekenisvolle menselijke controle', advies nummer 97 (AIV) en nummer 26 (CAVV), Den Haag, oktober 2015, pp. 23-25.

18 L. Lijnzaad en M. Zwanenburg, Internationaal Humanitair Recht, in: N. Horbach, R. Lefeber en O. Ribbelink (red), Handboek Internationaal Recht, pp. 561-562.

19 AIV/CAVV, 'Falende staten, een wereldwijde verantwoordelijkheid', advies nummer 35 (AIV) en nummer 14 (CAVV), Den Haag, mei 2004, p. 21.

bestaan echter nog veel grijze gebieden.²⁰ In het Montreuxdocument is uiteengezet welke verplichtingen rusten op staten die private militaire bedrijven inhuren, op staten waar deze bedrijven zijn gevestigd en op staten waar zij actief zijn.²¹ Het document is de uitkomst van een conferentie die werd georganiseerd door de Zwitserse regering en het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRC).

II.5 Het juridische kader voor de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten in derde landen

De bescherming van de burgerbevolking is in de eerste plaats de plicht van de staat waar zij zich bevinden. Waar een staat de burgerbevolking niet de noodzakelijke bescherming kan of wil bieden, is er een breed scala aan instrumenten dat actoren (andere staten, internationale organisaties, niet-gouvernementele organisaties) kunnen inzetten om de staat aan te sporen, te ondersteunen, onder druk te zetten, te dreigen of om deze staat te dwingen de burgerbevolking te beschermen. Staten hebben daarin een grote mate van vrijheid, maar er zijn wel juridische beperkingen. Daarnaast kan een aantal van deze instrumenten voor dezelfde doelen worden ingezet tegen niet-statelijke gewapende groepen en leiders. Als de partijen bij een conflict dan nog niet bereid of in staat zijn om de burgerbevolking te beschermen, dan kunnen andere actoren initiatieven nemen om zelf de burgerbevolking te beschermen.

In grote lijnen zijn er twee juridische beperkingen ten aanzien van de betrekkingen tussen staten. In de eerste plaats moeten staten en andere actoren de soevereiniteit van andere staten respecteren en mogen zich in beginsel niet mengen in de interne aangelegenheden van andere staten (non-interventie). De tweede beperking is dat het gebruik van geweld alleen in uitzonderlijke gevallen is toegestaan. De VN-Veilighedsraad is bevoegd uitzonderingen op beide beperkingen toe te staan.

De eerste beperking, de norm van non-interventie in binnenlandse aangelegenheden, vormt in beginsel een belemmering voor actoren om diplomatieke, politieke, economische, juridische en in laatste instantie eventueel militaire middelen in te zetten voor het oplossen van veel moderne conflicten in een derde land, omdat het meestal complexe binnenlandse conflicten betreft. Daar staat tegenover dat staten elkaar wel kunnen aanspreken op de verplichtingen die ze zijn aangegaan in het kader van verdragen, zoals de Verdragen van Genève of mensenrechtenverdragen. Bovendien is soevereiniteit niet alleen een norm die bescherming biedt tegen ongewenste inmenging in binnenlandse aangelegenheden door andere staten, maar soevereiniteit omvat ook de verantwoordelijkheid van de staat voor het welzijn van zijn burgerbevolking. De tweede beperking is die ten aanzien van het gebruik van geweld. In de internationale betrekkingen mag alleen geweld worden gebruikt uit zelfverdediging tegen een onmiddellijke dreiging, met een mandaat van de VN-Veilighedsraad of met instemming van de staat waar het geweld wordt toegepast.

20 AIV, 'De inhuur van private militaire bedrijven, een kwestie van verantwoordelijkheid', advies nummer 59, Den Haag, december 2007, pp. 16-17.

21 ICRC, The Montreux Document, Genève, Augustus 2009.

II.6 Instrumenten voor de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten in derde landen

Afgezien van deze beperkingen hebben staten en andere actoren een grote juridische vrijheid om staten aan te sporen, te ondersteunen, onder druk te zetten, te dreigen of te dwingen de burgerbevolking te beschermen. Hierna wordt een aantal voorbeelden gegeven. Deze instrumenten kunnen ook tegelijk en in samenhang worden ingezet, zoals in de geïntegreerde benadering geschiedt. Dat verhoogt de effectiviteit van de individuele instrumenten.

Aansporing kan geschieden door middel van demarches, die achter de schermen kunnen worden uitgevoerd of waaraan juist publiciteit wordt gegeven. Ook kan de staat worden aangespoord door (financiële) beloningen in het vooruitzicht te stellen. Ondersteuning kan worden gegeven door technische assistentie te verlenen, door financiering aan te bieden, door te bemiddelen of door middel van economische of militaire hulp of uitzending van politiemensen. Niet-gouvernementele organisaties kunnen deze instrumenten ook inzetten, soms met financiering van staten of internationale organisaties.

Staten en niet-statelijke gewapende groepen en hun leiders kunnen onder druk worden gezet door de instelling van een internationale onderzoekscommissie, bijvoorbeeld door de VN-Veiligheidsraad of de Mensenrechtenraad. Een andere vorm van druk is de publicatie van verklaringen waarin zorg of afkeuring wordt uitgesproken, zoals de EU, de Mensenrechtenraad en diverse mensenrechtenorganisaties regelmatig doen. Leiders van staten en niet-statelijke actoren kunnen bijvoorbeeld ook onder druk worden gezet door ze te waarschuwen dat hun handelingen kunnen leiden tot vervolging door het Internationaal Strafhof.

Door de handel in bepaalde grondstoffen nader te reguleren, kan de financiering van niet-statelijke gewapende groepen worden belemmerd of kunnen de inkomsten van een staat worden gekanaliseerd naar bepaalde doelen. Zo was er in het kader van sancties tegen Irak het *oil-for-food* programma dat Irak toestond een gelimiteerde hoeveelheid olie te verkopen, waarvan de opbrengst moest worden besteed aan humanitaire hulp voor de Iraakse bevolking. Een ander bekend voorbeeld is de regulering van de handel in ruwe diamanten (Kimberley proces), dat beoogt te voorkomen dat niet-statelijke gewapende groepen hun strijd kunnen financieren uit de illegale handel in diamanten.

Verder kunnen pogingen worden ondernomen de staat te dwingen het geweld in te dammen met economische sancties, gerichte sancties tegen leiders of door middel van een wapenembargo. De VN-Veiligheidsraad kan staten verplichten dergelijke dwangmaatregelen te nemen. De EU kan autonoom sancties instellen, in aanvulling op, of los van VN-sancties. De grondslag is het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (artikelen 21-41 van het Verdrag inzake de Europese Unie). Nederland kent de Sanctiewet 1977 die de basis biedt voor de implementatie van besluiten van de VN-Veiligheidsraad of de EU. Over de effectiviteit van economische of financiële sancties bestaat veel verschil van mening als het gaat om het veranderen van het gedrag van een regering. Echter, economische of financiële sancties zullen vrijwel altijd de gehele bevolking treffen en staan derhalve haaks op bescherming van de burgerbevolking. Sancties toegepast op specifieke personen, organisaties of bedrijven komen aan dit bezwaar tegemoet, maar ook over de effectiviteit van dit soort sancties bestaat twijfel.

Sanctieregimes dwingen bedrijven hun activiteiten in of met bepaalde bedrijven te

beperken. Bedrijven kunnen daarnaast uit eigen beweging besluiten hun activiteiten in of met dat land te beperken, bijvoorbeeld omdat zij het risico van grootschalig geweld zien als een bedreiging van de winstgevendheid. Desinvesteringen zijn een krachtig signaal aan een regering van een conflictland.

Voor de effectiviteit van sommige instrumenten is samenwerking noodzakelijk; zo leggen economische sancties van slechts één land vaak weinig gewicht in de schaal en daarom worden deze meestal genomen in samenwerking met andere landen. Verder kan samenwerking met het conflictland noodzakelijk zijn, zoals bij het bieden van ondersteuning. Voor het overige kunnen staten, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties de hiervoor genoemde instrumenten eenzijdig toepassen. Niet-statelijke actoren die actief willen zijn in een conflictland hebben te maken met veel juridische beperkingen, omdat zij zich dienen te houden aan de wetten van het conflictland.

II.7 Naleving van internationaal recht

Vanwege de toenemende complexiteit en verstedelijking van conflicten vervaagt het onderscheid tussen burgers en combattanten en dit belemmert de naleving van het internationaal recht. Het internationaal humanitair recht veronderstelt namelijk twee hiërarchisch georganiseerde en gedisciplineerde strijdkrachten, die zich duidelijk onderscheiden van de burgerbevolking, maar dit juridische onderscheid sluit nauwelijks meer aan op de praktijk.

Het internationaal recht wordt in veel gevallen bewust niet nageleefd, misbruikt of zelfs verworpen, zowel door staten als door niet-statelijke partijen bij een conflict. In veel conflicten spelen etnische of religieuze tegenstellingen een belangrijke rol. Vanuit die optiek zijn alle leden van een andere etnische groep of aanhangers van een ander geloof een potentieel doelwit, ongeacht of ze nu burger of combattant zijn. Dat speelde een grote rol in de genocide in Rwanda. Een ander voorbeeld is Daesh, voor wie allen die geen Sunni zijn, een legitiem doelwit zijn. Feitelijk verwerpt Daesh het internationaal humanitair recht. Soms wordt dit onderscheid tussen burgers en combattanten bewust diffuus gemaakt door personen die onder het internationaal humanitair recht bescherming genieten, gedwongen te plaatsen bij legitieme doelen om een aanval op dat doel te ontmoedigen, zoals bij het gebruik van een menselijk schild. Ook komt het voor dat conflictpartijen bewust het ontstaan van burgerslachtoffers bevorderen, omdat zij weten dat dit het draagvlak voor (militaire) interventies in westerse landen ondermijnt.²²

Bewuste schending van internationaal recht kan onderdeel zijn van de strategie van een strijdende partij, bijvoorbeeld om terreur uit te oefenen, de cohesie van de lokale gemeenschap te vernietigen of verzet te breken. Seksueel geweld is een veel gebruikte tactiek. Seksueel geweld is vaak gericht tegen vrouwen en meisjes, maar kan ook gericht zijn tegen mannen. Op seksueel geweld tegen mannen rust in veel samenlevingen een groot taboe en wordt (daarom) vaak niet geregistreerd. Er is weinig bekend over de omvang, aard en psychosociale gevolgen van seksueel geweld tegen

²² AIV, 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak', advies nummer 64, Den Haag, maart 2009, p. 52.

mannen.²³ Slachtoffers (vrouwen en mannen) van seksueel geweld komen vaak in een maatschappelijk moeilijke positie terecht. Het tegengaan van (systematisch) seksueel geweld is dan ook een belangrijke taak voor internationale missies in conflictlanden.

De toenemende complexiteit van conflicten en met name hybride oorlogvoering, maken het moeilijker vast te stellen wie verantwoordelijk is voor schendingen van het internationaal recht. Door gebruik te maken van niet-statelijke gewapende groepen kunnen staten hun betrokkenheid verhullen. Bij digitale oorlogvoering is de attributie meestal problematisch. Als niet kan worden vastgesteld wie verantwoordelijk is voor een schending, is vervolging van daders niet mogelijk.

Asymmetrische oorlogvoering brengt met zich mee dat de inzet van het recht voor juridische fora een mogelijkheid biedt om daar te bereiken wat de zwakste partijen in de ongelijke gewapende strijd niet kunnen bereiken; zij kiezen deze weg als een aanvulling of alternatief instrument. Het komt nogal eens voor dat belangengroepen, individuen en niet-gouvernementele organisaties die pogen het recht in te zetten tegen het gebruik van geweld in gewapende conflicten worden gemarginaliseerd en gecriminaliseerd. Hierbij wordt wel het begrip 'lawfare' ingezet, een begrip dat een negatieve implicatie heeft en dat bedoelt aan te geven dat degenen die het recht inroepen een gevaar vormen voor de nationale en militaire belangen van met name staten. Impliciet en expliciet maken de staten die het begrip 'lawfare' in deze negatieve zin gebruiken daarmee duidelijk dat zij zich weinig gelegen willen laten liggen aan de mensenrechten en het humanitair recht en dat zij de geweldloze weg van het recht als een ondermijning van hun macht ervaren.²⁴

Soms wordt toegang voor humanitaire hulpverleners geweigerd om een belegering te doen slagen. Er is toenemende erkenning dat het arbitrair weigeren van humanitaire toegang een schending is van het internationaal recht, die leidt tot aansprakelijkheid van de staat die toestemming weigert.²⁵ In de praktijk wordt vaak wel toestemming gegeven voor verlening van humanitaire hulp, maar worden administratieve obstakels opgeworpen om de hulp te belemmeren, zodat de aansprakelijkheid moeilijk aantoonbaar is.

Een specifiek probleem is dat sommige leden van VN-vredesmissies zich schuldig maken aan schendingen van het internationale recht. Vaak gaat het om seksueel misbruik. Daartegen wordt onvoldoende (zichtbaar) opgetreden. Dit wekt de indruk dat civiele en militaire leden van VN-vredesmissies ongestraft misdaden kunnen plegen en dit ondermijnt de legitimiteit van de VN. De VN heeft sinds 2003 beleid ten aanzien van seksueel misbruik en in 2015 heeft het *Office of Internal Oversight Services* van de VN (OIOS) de implementatie van dat beleid onderzocht.²⁶ OIOS constateert onder andere dat beschuldigingen over seksueel misbruik licht afnemen, dat burgerpersoneel in

23 Zie: <<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR27/12.pdf>>.

24 Zie ook: <http://www.slate.com/articles/news_and_politics/jurisprudence/2005/04/legal_combat.html>.

25 Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations, report of the Secretary-General, 17 April 2015, A/70/77 en E/2015/64, p. 12.

26 Office of Internal Oversight Services, Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations, 15 May 2015.

vergelijking met militair personeel disproportioneel vaak wordt beschuldigd van seksueel misbruik en dat personeel van enkele troepenleverende landen veel vaker wordt beschuldigd dan personeel van andere landen. Bij meer dan een derde (36%) van alle beschuldigingen tussen 2008-2013 zijn de slachtoffers minderjarigen. Verder stelt OIOS dat de procedures voor onderzoek te ingewikkeld zijn omdat de bevoegdheden over veel spelers zijn verspreid en de sancties tegen schuldigen sterk variëren. De slachtoffers van seksueel misbruik ontvangen zelden compensatie. OIOS adviseert onder andere om de procedures te stroomlijnen, het beleid op sommige punten te verhelderen en onderzoek te doen naar de voorbereiding van personeel en de discipline onder contingents van sommige troepenleverende landen.

II.8 Nieuwe wegen

Sociale media geven conflicten een nieuwe dynamiek. Zij zijn platforms voor informele en ad-hoc samenwerking. Dit biedt, ondanks de ook gesignaleerde nieuwe risico's, nieuwe mogelijkheden om burgers te beschermen en voor de burgers zelf om zich te beschermen. Nederland beschikt over expertise op informatie- en communicatietechnologie die daarvoor kan worden ingezet.

Aangezien gewapende groepen zich per definitie onttrekken aan of verzetten tegen het gezag van staten, is de afdwinging van het internationaal humanitair recht ten aanzien van niet-statelijke partijen zeer problematisch. Het is bovendien niet vanzelfsprekend dat gewapende groepen dit rechtsregime naleven. Er is geen goed mechanisme om ze ter verantwoording te roepen. Er kunnen diverse redenen zijn voor gewapende groeperingen om het internationaal humanitair recht niet na te leven.²⁷ Vaak staat een gewapende groepering tegenover goed georganiseerde en uitgeruste strijdkrachten. Door het internationaal humanitair recht niet na te leven, kan de beweging het militaire nadeel enigszins compenseren. Kindsoldaten kunnen een acuut tekort aan manschappen opvullen. Het uitoefenen van terreur kan een manier zijn om macht te demonstreren, zoals het geval was bij het *Revolutionary United Front* in Sierra Leone. Verder vereist naleving van het recht door individuele soldaten dat zij worden getraind en waar nodig bestraft. Sommige bewegingen zijn daartoe niet bereid of niet in staat.

Terroristen en gewapende groepen die alleen economisch gewin nastreven, hebben weinig redenen zich te houden aan het internationaal (humanitair) recht. Schending van het internationaal recht kan zelfs een aspect van hun strategie zijn, bijvoorbeeld om angst te zaaien of om burgers te verjagen uit gebieden waar natuurlijke rijkdommen te winnen zijn. In dergelijke gevallen is een beroep op normen niet effectief.²⁸ Niet-statelijke gewapende groepen met een politieke doelstelling, zoals onafhankelijkheid of autonomie, kunnen inzien dat ze legitimiteit kunnen verkrijgen door deel te nemen aan een politiek proces en het internationaal (humanitair) recht na te leven. Het kan gaan om legitimiteit in de ogen van staten en internationale organisaties, bijvoorbeeld als deze beweging hoopt een regering te zullen vormen. Of legitimiteit in de ogen van de lokale bevolking, bijvoorbeeld omdat het de steun van de bevolking nodig heeft.

27 H. Jo, *Compliant Rebels, Rebel Groups and International Law in World Politics*, Cambridge University Press, 2015, pp. 58-60.

28 E. Schmid, *Re-focusing on protecting civilians' basic safety and why we need to know why people kill: on the latest reports of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict*, *Journal of International Peacekeeping* 13 (2009), pp. 356-382.

Of legitimiteit in de ogen van een buitenlandse achterban, bijvoorbeeld omdat die van invloed is op de politieke en militaire steun die de beweging ontvangt van buitenlandse regeringen. Er is een kans dat dialoog met dergelijke bewegingen de naleving van het internationaal humanitair recht kan verbeteren. Er zijn niet-statelijke gewapende groepen die het internationaal recht vrij goed naleven, zoals *Farabundo Martí National Liberation Front* in El Salvador.

Omdat in moderne conflicten niet-statelijke actoren een belangrijke rol spelen, hebben academici en niet-gouvernementele organisaties gezocht naar nieuwe wegen om de naleving van het internationaal humanitair recht door niet-statelijke partijen te bevorderen. Niet-statelijke gewapende actoren zijn geen partij bij internationale verdragen en bovendien zijn zij niet betrokken bij verdragsonderhandelingen, waardoor zij zich wellicht niet gebonden achten aan het internationaal recht. Ook kunnen niet-statelijke gewapende groepen zich niet bewust zijn van hun verplichtingen onder het internationaal humanitair recht. De niet-gouvernementele organisatie *Geneva Call* bevordert de naleving van internationale humanitaire normen door gewapende niet-statelijke actoren.²⁹ Sinds haar oprichting in 2000 is *Geneva Call* de dialoog aangegaan met ongeveer 90 gewapende niet-statelijke actoren. *Geneva Call* heeft een innovatief mechanisme ontwikkeld, de *Deed of Commitment*. Niet-statelijke gewapende groepen binden zich door ondertekening van een *Deed of Commitment* aan specifieke internationale humanitaire normen en verplichten zich publiekelijk verantwoording af te zullen leggen over de naleving van de norm. Op dit moment hebben 49 gewapende niet-statelijke actoren de *Deed of Commitment* tegen antipersoonsmijnen ondertekend, 18 de *Deed of Commitment* die kinderen in gewapende conflicten beschermt en 16 de *Deed of Commitment* voor de uitbanning van seksueel geweld en genderdiscriminatie. Dit is een innovatieve manier om kennis over het internationaal recht en de naleving ervan te bevorderen.

Een goede analyse van de motieven van gewapende bewegingen moet vooraf gaan aan de keuze van een strategie voor de bescherming van burgers. De motieven bepalen of een gewapende groep bereid is tot een politiek compromis en of de groep het internationaal (humanitair) recht wil naleven.³⁰

29 Zie: <<http://www.genevacall.org>>.

30 E. Schmid, Re-focusing on protecting civilians' basic safety and why we need to know why people kill: on the latest reports of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict, *Journal of International Peacekeeping* 13 (2009), p. 369.

III De bescherming van de burgerbevolking in verschillende fasen van een conflict

In dit hoofdstuk worden diverse instrumenten besproken die kunnen worden ingezet voor de bescherming van de burgerbevolking in gewapend conflict. De instrumenten zijn ingedeeld in drie fasen: sluimerend conflict, uitgebroken conflict en post-conflict. In de praktijk zijn deze drie fasen niet goed van elkaar te onderscheiden, maar vloeien ze in elkaar over. Er is sprake van een sluimerend conflict als er nog geen grootschalig geweld is uitgebroken, maar er kan al wel sprake zijn van (veel) gewelddadige incidenten. In de post-conflictsituatie is het geweld weer sterk afgenomen en is er meestal een vredesregeling tot stand gekomen. In de post-conflictfase is terugval naar een grootschalig conflict mogelijk.

Bij besluitvorming over de inzet van instrumenten zijn een aantal overwegingen van belang, met name de legitimiteit, de politieke haalbaarheid, de effectiviteit en de perceptie van de lokale bevolking. De legitimiteit van instrumenten (rechtsgrondslag) is al in het vorige hoofdstuk besproken. In dit hoofdstuk komen de politieke haalbaarheid en de effectiviteit van instrumenten aan de orde. Daarnaast is de perceptie van de buitenlandse betrokkenheid in de ogen van de lokale bevolking van belang, maar die zal van geval tot geval verschillen. Het is de vraag of leden van internationale missies in het veld zich voldoende bewust zijn van de perceptie van de lokale bevolking van hun aanwezigheid. De leden van de missie zullen zelf veronderstellen dat zij worden gezien als hoeders van de vrede, maar de lokale bevolking kan hen niettemin zien als een ongewenste buitenlandse invloed. In de praktijk maken leden van internationale politieke en militaire missies zelden een analyse van de perceptie van de missie onder de lokale bevolking. Een van de factoren die de perceptie van een internationale militaire missie in de ogen van de lokale bevolking beïnvloedt is de mate waarin deze missie nevenschade veroorzaakt en daarover transparantie betracht.

III.1 Sluimerend conflict

III.1.1 Early warning

In een situatie van sluimerend conflict is het verzamelen van informatie van groot belang. Er moet immers een goede analyse komen van het conflict en er moet zicht zijn op de mate waarin spanningen oplopen en of er een risico is op gewelddadige uitbarstingen (*early warning*). Signalen die geweld aankondigen moeten tijdig worden opgespoord. Daarvoor bestaan veel potentiële bronnen. Staten, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties kunnen informatie verzamelen, bijvoorbeeld door waarnemers te zenden naar het land waar een conflict sluimert en gesprekken te voeren met de burgerbevolking, lokale organisaties en onderzoeksinstellingen. Religieuze leiders kunnen een goede bron van informatie zijn, omdat zij meestal de opvattingen kennen van hun volgelingen. Staten hebben vaak al een ambassade die deze rol vervult. Lokale (informele) netwerken van bijvoorbeeld mensenrechtenverdedigers zijn belangrijke *early warners*. Beroepsorganisaties van advocaten en journalisten vangen deze signalen vaak snel op. Ook vluchtelingenstromen en mensenrechtenschendingen (met name als mensenrechtenverdedigers, journalisten en advocaten worden lastig gevallen) zijn indicaties van oplopende spanningen. Vluchtelingen in de diaspora kunnen ook een bron van informatie zijn. De Mensenrechtenraad kent veel speciale rapporteurs, die een mandaat hebben voor een specifiek thema of een land of regio. Daarnaast wordt de mensenrechtensituatie in elke VN-lidstaat om de vier jaren

besproken in de Mensenrechtenraad tijdens de *Universal Periodic Review*. Deze rapporten kunnen aanwijzingen opleveren voor sluimerende conflicten. In de praktijk hebben internationale organisaties geen capaciteit voor *intelligence*, maar zijn ze afhankelijk van inlichtingendiensten van lidstaten. Deze zijn niet altijd bereid om informatie te delen, bijvoorbeeld om hun bronnen te beschermen. Diverse wetenschappelijke instituten en niet-gouvernementele organisaties onderhouden databases met gegevens over (sluimerende) conflicten. Bekende organisaties zijn de *International Crisis Group* en het *Uppsala Conflict Data Program*.

In het vorige hoofdstuk is gewezen op de rol van sociale media in moderne conflicten. Als gevolg van het gebruik van sociale media door burgers en strijdende partijen zijn deze media rijk aan informatie. Alle actoren die zich inspannen voor preventie en beheersing van conflicten kunnen daarmee hun voordeel doen, om inzicht te krijgen in de lokale dynamiek en in welke groepen het meest kwetsbaar zijn. Een probleem is dat de betrouwbaarheid soms moeilijk is vast te stellen, mede omdat conflictpartijen bewust valse informatie verspreiden.

Op lange termijn kunnen toekomststudies inzicht geven in de mogelijke ontwikkeling van spanningen, bijvoorbeeld als te voorzien is dat bevolkingsgroei lokaal tot schaarste zal leiden. Er hoewel er dus veel bronnen bestaan waaruit informatie kan worden geput, deze wordt niet altijd samengebracht. Het is van groot belang ook lokaal informatie in te winnen en alle informatie samen te brengen. *Early warning* moet bovendien tijdig worden vertaald in *early action*, maar dat blijft te vaak achterwege.

De minister van Buitenlandse Zaken heeft opgemerkt dat de uitdagingen op het gebied van veiligheid en stabiliteit zich niet houden aan afgebakende grenzen, zij het geografisch of thematisch. Nederland zal daarom in toenemende mate inzetten op regionale samenwerking en functies in het diplomatieke netwerk. Ook deelde hij mede dat een *early warning* eenheid wordt opgezet om pro-actiever destabiliserende signalen te herkennen en dat additionele capaciteit beschikbaar komt op het terrein van de geïntegreerde benadering.³¹ De AIV onderschrijft deze beleidsintensiveringen.

III.1.2 Preventie

Er bestaat ontegenzeggelijk een verantwoordelijkheid van staten, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties om burgers, ook in derde landen, te beschermen tegen mogelijk grootschalig geweld, een morele verantwoordelijkheid tot preventie. Het internationaal recht weerspiegelt dat. Zo verklaren de verdragspartijen bij het Genocideverdrag (1948) dat zij zich verplichten genocide te voorkomen en te bestraffen. Ook de concepten 'bescherming van de burgerbevolking' en '*responsibility to protect*' veronderstellen een verantwoordelijkheid van staten, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties om grootschalig geweld tegen de burgerbevolking te voorkomen, zowel in hun eigen land als elders.

Het *High-level Independent Panel on Peace Operations* (HIPPO) merkte op dat VN-lidstaten onder andere tijdens de *World Summit* in 2005 hebben opgeroepen tot een cultuur van preventie, maar dat daarvan niet veel terecht is gekomen. Het panel voerde op verzoek van de Secretaris-Generaal van de VN (SGVN) een evaluatie van

31. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken over de Nederlandse diplomatie, Tweede Kamer der Staten-Generaal 32734 nummer 29, 11 september 2015, p. 2.

VN-vredesoperaties en bracht in juni 2015 zijn rapport uit. Het HIPPO concludeert dat de VN en zijn lidstaten falen conflicten te voorkomen. Het panel wijst erop dat naast de VN ook regionale organisaties en niet-gouvernementele organisaties capaciteiten voor preventie en bemiddeling ontwikkelen. Het panel bepleit preventie en het zoeken naar politieke oplossingen centraal te stellen.³² Aannemelijk is dat preventie niet meer aandacht krijgt omdat de effectiviteit ervan moeilijk te meten is en dat resultaten vaak pas na verloop van tijd zichtbaar worden. Niettemin is preventie naar de mening van de AIV van groot belang, onder meer omdat het beter is te voorkomen dat er slachtoffers vallen en omdat preventie de kloof kan dichten tussen *early warning* en de inzet van ingrijpende en meer kostbare instrumenten.

Preventieve diplomatie

Preventieve diplomatie beoogt op korte termijn overeenstemming te bereiken tussen partijen bij een geschil of conflict, met het oog op het voorkomen van een gewelddadig conflict.³³ Activiteiten die daartoe kunnen leiden zijn onder andere bemiddeling, aanbieden van goede diensten, faciliteren van besprekingen of verzoening. Ook internationale en lokale niet-gouvernementele organisaties spelen tegenwoordig een aanzienlijke rol in preventieve diplomatie, zoals PAX, Sant'Egidio, het *Carter Center*, *Centre for Humanitarian Dialogue* of het *European Institute of Peace*. Daarnaast kunnen lokale geestelijke leiders tegenstellingen tussen religieuze of etnische groepen overbruggen indien zij gezag hebben bij alle conflictpartijen. Preventieve diplomatie kan verder het zenden van een politieke missie inhouden. Binnen het *Department of Political Affairs* van het VN-secretariaat is een *Mediation Support Unit* opgericht, die bemiddeling kan faciliteren en op korte termijn advies en technische ondersteuning kan geven aan bemiddelingsprocessen. Deze eenheid beschikt onder andere over een team van *stand-by* experts.³⁴ De VN heeft de laatste jaren bovendien regionale politieke kantoren opgericht, die onder meer preventieve diplomatie bedrijven.

Het openhouden van communicatie is essentieel voor preventieve diplomatie. De AIV heeft in het advies 'De Arabische regio, een onzekere toekomst' het belang van communicatie onderstreept. De mogelijkheden van beïnvloeding zijn het grootst als in een vroeg stadium van het conflict met alle partijen wordt gecommuniceerd en er nog geen geweld is gebruikt. Als staten of internationale organisaties terug moeten komen op hun beleid van uitsluiting van gesprekspartners, dan levert dat een extra belemmering op voor bemiddeling.³⁵ Contacten tussen staten of internationale organisaties enerzijds en niet-statelijke gewapende groepen anderzijds kunnen worden opgevat als een teken van erkenning of legitimiteit. Als een niet-statelijke gewapende groep is aangemerkt als terroristische organisatie, dan zullen staten niet met deze groep willen communiceren. Niet-gouvernementele organisaties kunnen dan een bijzondere rol spelen omdat zij kunnen bemiddelen tussen staten en gewapende oppositie zonder dat dit volkenrechtelijke en politieke consequenties heeft. Een

32 Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people A/70/95 – S/2015/446, paragrafen 62-81.

33 R. Muggah and N. White, Is there a preventive action renaissance? The policy and practice of preventive diplomacy and conflict prevention, NOREF report, February 2013, p. 1.

34 Zie: <<http://peacemaker.un.org/mediation-support>>.

35 AIV, 'De Arabische regio, een onzekere toekomst', advies nummer 79, Den Haag, mei 2012, pp. 31-32.

voorbeeld daarvan werd in hoofdstuk I gegeven: de inspanningen van *Geneva Call* om niet-statelijke gewapende groepen te bewegen bepaalde normen van het internationaal humanitair recht na te leven. Een interessante rol wordt gespeeld door vrouwenorganisaties, zoals recentelijk in Kenia, Burundi, Soedan, Libië en Colombia, die – met hun wortels in verschillende groepen, maar met een overkoepelend doel – weten te bemiddelen tussen strijdende partijen. Staten kunnen daaraan bijdragen door deze rol van niet-gouvernementele organisaties financieel te ondersteunen.

Preventie-activiteiten hebben de meeste kans op succes als ze in een vroeg stadium van een sluimerend conflict worden ondernomen. Betrokkenheid van bemiddelaars voordat geweld heeft plaatsgevonden geeft de bemiddelaar veel meer speelruimte. Als eenmaal geweld is gebruikt, dan krijgen spanningen en conflicten een eigen dynamiek, die moeilijk is te doorbreken. Zo kunnen partijen bijvoorbeeld uit zijn op wraak. Het tweede voordeel is dat een bemiddelaar bij vroeg ingrijpen meer tijd heeft om een netwerk van contacten op te bouwen en het vertrouwen van de partijen bij het conflict te winnen. De bemiddelaar kan dan een breed spectrum van actoren benaderen, zoals de conflictpartijen, niet-gouvernementele organisaties, vrouwenorganisaties, media en diverse overheidsorganisaties. Ook kan hij het onderlinge vertrouwen tussen de partijen proberen te vergroten door vertrouwenwekkende maatregelen, bijvoorbeeld door op neutraal terrein bijeenkomsten te organiseren over niet-controversiële onderwerpen. Preventie-activiteiten vereisen inzet van hoog gekwalificeerde bemiddelaars.³⁶

Andere factoren die kunnen bijdragen aan succes zijn vertrouwelijkheid (stille diplomatie), gezichtsverlies vermijden, onpartijdigheid en langdurige betrokkenheid. Het mandaat van een internationale organisatie bepaalt naar aanleiding van welke gebeurtenis een organisatie initiatieven mag nemen. Het mandaat van de VN is zeer breed, maar in de praktijk is eventuele tegenstand van de (permanente) leden van de VN-Veiligheidsraad een beperkende factor. Een beperking in het mandaat (van een specifieke missie) kan een voordeel zijn, omdat een preventieve activiteit dan een minder grote inbreuk op de norm van non-interventie impliceert en derhalve meer aanvaardbaar is voor het land in kwestie. In dit opzicht hebben niet-gouvernementele organisaties soms een grotere vrijheid.

In het rapport van het HIPPO wordt gesteld dat de VN-Veiligheidsraad eerder betrokken moet zijn bij sluimerende crises.³⁷ Volgens de Amerikaanse niet-gouvernementele organisatie *Security Council Report* verzetten de meeste VN-lidstaten zich actief tegen bespreking van de situatie in hun land in de VN-Veiligheidsraad en proberen zij dat van de agenda te houden.³⁸ In het rapport van het HIPPO wordt hetzelfde in andere bewoordingen gesteld.³⁹ Stille diplomatie en andere vormen van vertrouwelijke internationale betrokkenheid zijn politiek meer aanvaardbaar voor de betrokken landen dan openbare bespreking in een orgaan met een hoog profiel. Kennelijk

36 E.F. Babbitt, *Preventive diplomacy by intergovernmental organizations: learning from practice*, *International Negotiations* 17 (2012), pp. 349-388.

37 HIPPO, op. cit. para. 72.

38 *Security Council Report*, *The Security Council and UN peace operations: reform and deliver*, Research report no. 2, New York, 5 May 2016, p. 5.

39 HIPPO, op. cit. para. 73.

menen conflictlanden dat bespreking in de VN-Veiligheidsraad betekent dat ze aan de schandpaal genageld worden. Formeel informeren van de VN-Veiligheidsraad en bespreking in deze raad kan dan ook beter wachten totdat gebleken is dat alle vormen van vertrouwelijke internationale betrokkenheid geen effect zullen sorteren.

Conflictpreventie

Conflictpreventie heeft betrekking op het beperken of wegnemen van risico's die kunnen leiden tot het uitbreken van gewelddadige conflicten.⁴⁰ Het gaat dus om structurele veranderingen op de langere termijn. Staten, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties kunnen daarin een rol spelen. Conflictpreventie moet ook monitoring omvatten, zoals hiervoor aangegeven. Conflictpreventie kan onder andere concreet vorm krijgen door bemiddeling tussen conflictpartijen. Faciliteren van verzoening kan eveneens conflicten oplossen, waarmee het uitbreken van een conflict wordt voorkomen. Soms kunnen hervorming van de veiligheidssector (*Security Sector Reform*) of versterking van de rechtsstaat tijdens een sluimerend conflict een bijdrage leveren aan een meer inclusieve samenleving, waardoor binnenlandse spanningen verminderen. Diverse donoren financieren dergelijke programma's, maar meestal nadat een conflict is beëindigd.⁴¹ Naar de mening van de AIV zou ook over dergelijke programma's nagedacht kunnen worden in het kader van conflictpreventie.

Reeds tijdens een sluimerend conflict kan ontplooiing van een militaire missie bijdragen aan de bescherming van de burgerbevolking. Zo autoriseerde de Afrikaanse Unie de ontplooiing van de *African Prevention and Protection Mission in Burundi* in december 2015.⁴² Naar aanleiding van het voornemen van president Nkurunziza om de grondwet zodanig te wijzigen dat hem een derde termijn zou worden toegestaan, ontstond in het land politieke onrust. In het licht van de geschiedenis van Burundi bestaat de vrees dat deze onrust kan omslaan in een gewelddadig conflict. Omdat de regering van Burundi zich verzette tegen ontplooiing van deze missie, zag de Afrikaanse Unie ervan af.

Ontwikkelingssamenwerking kan bijdragen aan conflictpreventie door de oorzaken van het conflict weg te nemen, bijvoorbeeld als er een conflict is over schaarse hulpbronnen waarvan het aanbod vergroot of gereguleerd kan worden. Inzet is het meest effectief als de activiteiten worden gestart voordat spanningen ontstaan, nog voordat het conflict gaat sluimeren. Soms is te voorzien dat een conflict zal ontstaan, bijvoorbeeld als gevolg van toenemende bevolkingsdruk. Het voorkomen ervan vereist maatregelen die de effecten kunnen verzachten, die meestal pas op langere termijn effect kunnen sorteren. Lange procedures kunnen ertoe leiden dat het geld pas beschikbaar komt als het conflict al is uitgebroken. In de meeste ontwikkelingslanden hebben VN-ontwikkelingsorganisaties al een presentie en de EU heeft met zeer veel landen reguliere ontwikkelings- en politieke relaties.

Politieke haalbaarheid en effectiviteit van preventie

Preventieve diplomatie en conflictpreventie door staten en internationale organisaties stuit vaak op weerstand bij conflictstaten omdat preventieve diplomatie en

40 R. Muggah and N. White, *Is there a preventive action renaissance? The policy and practice of preventive diplomacy and conflict prevention*, NOREF report, February 2013, p. 1.

41 AIV, 'Veiligheid en stabiliteit in Noordelijk Afrika', advies nummer 101, Den Haag, juni 2016, p. 43.

42 Zie: Peace and Security Council of the African Union, PSC/PR/COMM.(DLXV), para. 13.

conflictpreventie vrijwel per definitie inmenging in de binnenlandse aangelegenheden inhoudt. Het sluimerend conflict komt immers meestal voort uit de binnenlandse maatschappelijke of politieke verhoudingen. Oplossingen vereisen soms een ingreep in de grondwet en staatsinrichting. Preventieve diplomatie en conflictpreventie zijn geen technische aangelegenheden, het gaat steeds om politiek zeer gevoelige vragen en dat beperkt de politieke haalbaarheid. Bemoediging van andere staten of internationale organisaties kan daarom worden gezien als een aantasting van de soevereiniteit. Aangezien soevereiniteit ook de verantwoordelijkheid van staten omvat om de veiligheid van de burgerbevolking te waarborgen, mogen staten elkaar aanspreken op deze plicht. Verdergaande vormen van preventieve diplomatie of conflictpreventie kunnen al snel op gespannen voet komen te staan met de norm van non-interventie.

De effectiviteit van preventieve diplomatie en conflictpreventie is onder meer afhankelijk van de medewerking van alle conflictpartijen. Immers, bemiddeling is zonder hun deelname niet mogelijk. Het wegnemen van oorzaken van een conflict vraagt gewoonlijk maatregelen op het grondgebied van de betrokken staat en zal zonder medewerking van die staat niet kunnen worden uitgevoerd. De weerstand tegen interventies bij conflictlanden is waarschijnlijk het minst als het mandaat van de bemiddelaar beperkt is en minder wordt gezien als een inmenging in de binnenlandse aangelegenheden. Het mandaat van een internationale organisatie is verder bepalend voor de mate waarin een internationale organisatie de oorzaken van het sluimerende conflict mag adresseren. Zo droeg de ontplooiing van een klein team van het VN-secretariaat gedurende ongeveer een jaar in Nepal in 2005 bij aan de totstandkoming van een staakt het vuren tussen regering en opstandelingen, waarmee een eind kwam aan aanvallen op duizenden burgers. Dergelijke missies zijn aanvaardbaar voor regeringen, omdat ze klein zijn, een beperkte tijd operationeel zijn, ondersteuning bieden en minder indringend zijn.⁴³ Er zijn mogelijkheden tot preventieve diplomatie zonder zichtbaar inbreuk te maken op de soevereiniteit van staten. Dat is haalbaar door achter de schermen te werken of – binnen de VN – een nieuwe werkmethode te kiezen.⁴⁴ Preventieve diplomatie door (buitenlandse) niet-gouvernementele organisaties kan als minder bedreigend worden ervaren dan statelijke diplomatie, zeker als de niet-gouvernementele organisatie achter de schermen opereert. Ook als de conflictpartijen bereid zijn mee te werken aan preventie van een conflict, is er geen zekerheid dat preventie effectief zal zijn.

Succesvolle preventieve diplomatie en conflictpreventie leiden tot de afwezigheid van een gewapend conflict en daarom is de effectiviteit ervan nauwelijks aan te tonen. Het is immers niet zeker dat het conflict zou zijn uitgebroken als geen maatregelen zouden zijn genomen om het uitbreken ervan te voorkomen. Niettemin wordt algemeen aangenomen dat de VN en de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de OVSE succes hebben geboekt met het voorkomen van een gewelddadig conflict in Macedonië tot het eind van de jaren 90 en de EU en de NAVO in de jaren erna.⁴⁵ Vanaf 1993 was de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden actief in Macedonië

43 Report of the Secretary-General's internal review panel on United Nations action in Sri Lanka, November 2012, para. 85.

44 Security Council Report, cross cutting report Protection of Civilians in Armed Conflict no. 4, 30 October 2009, p. 3.

45 E.F. Babbitt, Preventive diplomacy by intergovernmental organizations: learning from practice, *International Negotiations* 17 (2012), pp. 359 en 362.

om de spanningen tussen de Macedoniërs en de Albanese minderheid te helpen beheersen. Een militaire missie van de VN was vanaf 1992 actief in Macedonië, aanvankelijk als de *United Nations Protection Force* en van 1995 tot en met 1999 als *United Nations Preventive Deployment Force*. Mede dankzij deze interventies bleef Macedonië buiten de oorlog in het voormalige Joegoslavië en bleven de spanningen tussen Macedoniërs en de Albanese minderheid beheersbaar.⁴⁶ Echter, in 2001 braken schermutselingen uit tussen het Macedonische leger en Albanese opstandelingen, waarbij ongeveer 100 doden vielen en waardoor ongeveer 100.000 mensen ontheemd raakten. Aan het eind van 2001 was de rust met hulp van de EU en de NAVO hersteld. De regering had toezeggingen gedaan om de positie van de Albanese minderheid beter te beschermen en de opstandelingen werden ontwapend.⁴⁷ De spanningen tussen de bevolkingsgroepen zijn nog steeds niet helemaal verdwenen, maar wel beheersbaar. Langdurige betrokkenheid is vaak noodzakelijk om succes te boeken met preventieve diplomatie en conflictpreventie.

De inzet van de VN samen met de OVSE en vervolgens van de EU samen met de NAVO is een voorbeeld van de geïntegreerde benadering in de fase van een sluimerend conflict. Op deze wijze is veel menselijk leed voorkomen en bovendien was deze missie veel goedkoper dan ingrijpen in een uitgebroken conflict. Meestal is tijdens een sluimerend conflict geen geïntegreerde benadering nodig, maar kan uitzending van een politiek team volstaan, zoals in Nepal gebeurde. Als bemiddeling succesvol is, neemt dat de noodzaak van inzet van troepen weg.

III.1.3 Overige instrumenten

Conflicten kunnen ook worden beslecht door arbitrage, dat wil zeggen dat de conflictpartijen het geschil voorleggen aan een panel, dat een bindende uitspraak doet over het geschil. Voor intrastatelijke (gewelddadige) conflicten is dat niet gebruikelijk, maar staten leggen hun geschillen regelmatig voor aan een arbitrage panel, onder meer onder auspiciën van het Permanent Hof van Arbitrage of aan het Internationaal Gerechtshof. Een van de weinige voorbeelden van een arbitrage tussen een staat en een gewapende oppositiebeweging is de arbitrage over Abyei. Soedan en de *Sudan Peoples Liberation Movement* hebben hun geschil over de grenzen van Abyei in 2008 voorgelegd aan het Permanent Hof van Arbitrage. Overigens is het Internationaal Gerechtshof, met uitzondering van het verzoek om een *Advisory Opinion*, niet bevoegd kennis te nemen van geschillen waarbij individuen, niet-gouvernementele organisaties, bedrijven of andere private entiteiten betrokken zijn, tenzij een staat bereid is hun belang te verdedigen voor het Internationaal Gerechtshof. Het Permanente Hof van Arbitrage biedt die ruimte wel.

In het stadium van een sluimerend conflict kunnen dwangmaatregelen nodig zijn. Men kan daarbij denken aan sancties, zoals het bevriezen van banktegoeden of het instellen van een wapenembargo. Dergelijke maatregelen zijn het meest effectief indien alle staten deze maatregelen nemen, bijvoorbeeld op grond van een besluit van de VN-Veiligheidsraad.

46 J. Voorhoeve, *Veilige gebieden, falen en slagen bij het beschermen van burgers in oorlogstijd*, Atlas contact, Amsterdam/Antwerpen, 2015, pp. 325-332.

47 Z. Daskalovski, *The Macedonian conflict of 2001: between successful diplomacy, rhetoric and terror*, *Studies in Post-communism Occasional Paper no. 7*, (2004).

Tijdens een sluimerend conflict kunnen massale wreedheden of schendingen van de mensenrechten plaatsvinden. Vervolging van de daders door lokale of internationale rechtbanken kan in deze fase de kans op escalatie van het conflict verminderen. Voor de slachtoffers is herstel via toegang tot de rechter in de praktijk zelden mogelijk. In paragraaf III.3 wordt dieper ingegaan op herstelmaatregelen.

III.2 Uitgebroken conflict

III.2.1 Diplomatieke, politieke, economische en juridische instrumenten

Hetgeen in de vorige paragraaf is opgemerkt over (preventieve) diplomatie, is grotendeels ook in deze fase van toepassing. Diplomatie is in alle fasen een belangrijk instrument, maar het doel ervan verschuift afhankelijk van de fase van het conflict. In de fase van een sluimerend conflict is het doel preventie. Als het conflict is uitgebroken, heeft het streven naar vrede de hoogste prioriteit. Daartoe moeten vredesonderhandelingen worden gestart. Vaak is intensieve diplomatie vereist voordat vredesonderhandelingen van start gaan en ook tijdens de onderhandelingen moeten aanzienlijke diplomatieke inspanningen worden geleverd. De politieke wil bij de conflictpartijen kan ontbreken en het is meestal niet eenvoudig om partijen over te halen tot onderhandelingen. Als tussendoelen voor een alomvattend vredesakkoord moeten drie onderwerpen op de agenda staan.

1. Staakt-het-vuren: stopzetting van de vijandelijkheden zal de kans verkleinen dat burgers slachtoffer worden.
2. Humanitaire toegang voor VN-organisaties en niet-gouvernementele organisaties: ook als de strijd doorgaat, moet er voldoende ruimte zijn voor verlening van humanitaire hulp door VN-organisaties, de Rode Kruis beweging en niet-gouvernementele organisaties. Onderhandelingen over humanitaire toegang staan in principe los van het conflict. De neutraliteit van deze organisaties wordt echter niet altijd erkend en humanitaire nood wordt als wapen gebruikt.
3. Bescherming van de bevolking: de naleving van het internationaal humanitair recht laat steeds meer te wensen over en moet worden bevorderd.

Regionale intergouvernementele organisaties kunnen een rol spelen als bemiddelaars, maar als buurlanden – al dan niet openlijk – zijn betrokken bij het conflict, dan worden deze buurlanden gemakkelijk als conflictpartij beschouwd en zouden ze wellicht als zodanig aan de onderhandelingstafel moeten zitten. Regionale intergouvernementele organisaties worden soms gedomineerd door een land, waardoor hun neutraliteit ook ter discussie kan staan.

Lokale gemeenschappen ondernemen tijdens een gewapend conflict vaak zelf ook activiteiten ten einde hun fysieke integriteit te beschermen.⁴⁸ Lokale gemeenschappen kunnen dat op drie manieren doen. *Non engagement* omvat de strategieën waarbij de burgers geen interactie met de vijandelijke actoren hebben, zoals vluchten en onderduiken. Bij *nonviolent engagement* vindt er geweldloze interactie met vijandelijke actoren plaats, bijvoorbeeld door onderhandeling, betalingen, het aanbieden van arbeid en vreedzaam verzet. Onder *violent engagement* vallen zowel spontane als georganiseerde gewelddadigheden door burgers, zoals oprichting van zelfverdedigingsmilities of steun aan gewapende groepen, bijvoorbeeld door rekruten te

48 B. Jose en P.A. Medie, Understanding Why and How Civilians Resort to Self-Protection in Armed Conflict. *International Studies Review* (2015) 17, pp. 515-535.

leveren. Deze drie strategieën kunnen zowel collectief als individueel van aard zijn en kunnen tegelijk ingezet worden.

Krijgsheren, maar ook eenheden van regeringslegers, kunnen zich in conflictlanden een deel toe-eigenen van de opbrengst van de illegale exploitatie van grondstoffen, zoals dat voorkomt in de Democratische Republiek Congo. De instabiliteit biedt hen de ruimte om grondstoffen illegaal te exploiteren en dus hebben zij belang bij voortdurende instabiliteit. Krijgsheren kunnen daarmee de strijd financieren en commandanten van reguliere troepen kunnen zich verrijken. Het belemmeren van de handel in illegaal gedolven grondstoffen is een manier om het geweld in te dammen, waardoor de burgerbevolking hopelijk minder slachtoffer wordt van schendingen van het internationaal humanitair recht en mensenrechten. De handel kan worden gereguleerd door certificering van legaal gedolven grondstoffen. Dergelijke regulering is politiek haalbaar als druk ontstaat als gevolg van publieke verontwaardiging en/of nieuwe wetgeving. Voorbeelden zijn de certificering van diamanten (Kimberley proces), tin en coltan.⁴⁹

Nederlandse interventies in gewapende conflicten kenmerken zich door de geïntegreerde benadering gericht op de gelijktijdige realisering van politieke, militaire en ontwikkelingsdoelen. Het 1 *German/Netherlands Corps* is binnen de NAVO aangewezen om de geïntegreerde benadering verder uit te werken. Het 1 *German/Netherlands Corps* en tientallen civiele partners (overheid en niet-gouvernementele organisaties) hebben daartoe de *Common Effort Community* opgericht. Dit geschiedt vanuit het besef dat een gemeenschappelijke civiel-militaire aanpak van alle relevante actoren in een crisisgebied het beste in staat is om een duurzaam antwoord te bieden op een complexe crisis.⁵⁰ De relevante actoren omvatten staten, internationale organisaties, internationale en lokale niet-gouvernementele organisaties en zowel civiele als militaire organisaties. De aanpak moet bovendien zijn gericht op alle fasen van het conflict.⁵¹ In het advies 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak'⁵² heeft de AIV deze benadering aan een beschouwing onderworpen en aanbevelingen geformuleerd. In het kader van dit advies wordt daarom niet dieper op deze benadering ingegaan.

III.2.2 Ontplooiing van militaire missies door internationale organisaties

Beperkingen van militaire missies

Het is de plicht van elke staat om de burgerbevolking op zijn grondgebied te beschermen. In de praktijk wordt het internationaal recht onvoldoende nageleefd, soms bewust geschonden en ook wel misbruikt. Dan ontstaat vaak een roep om internationaal ingrijpen. Het internationaal recht geeft staten geen algemene bevoegdheid burgers in andere staten te beschermen, met uitzondering van consulaire bijstand aan eigen onderdanen. Als landen niet in staat zijn of niet bereid zijn de burgerbevolking te beschermen en

49 Zie voor een beschouwing over certificering van handel in grondstoffen: AIV, 'Criminaliteit, corruptie en instabiliteit, een verkennend advies', advies nummer 85, Den Haag, mei 2013, pp. 37-44.

50 Zie: <<http://1gnc.org>>.

51 Zie: <<http://wo-men.nl/wp-content/uploads/2016/06/Common-Effort-Community.pdf>>.

52 AIV, 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak', advies nummer 64, Den Haag, maart 2009.

vreedzame middelen zijn uitgeput, komt deze taak vaak op de schouders van de andere staten, internationale en niet-gouvernementele organisaties te rusten. De VN-Veilighedsraad is het enige mondiale orgaan ter wereld dat gemachtigd is geweld in of tegen landen te autoriseren, afgezien van gevallen van zelfverdediging of met instemming van het betrokken land. Een ander voordeel van de VN is dat vrijwel alle landen lid zijn van de VN. Het is daarmee een waardevol platform voor overleg. De VN kan bovendien middelen uit vrijwel alle landen mobiliseren. Wellicht kan hervorming van de organisatie en de procedures van de VN bescherming effectiever maken, maar hierover zijn al diepgaande rapporten verschenen, waaraan de AIV niet veel kan toevoegen.⁵³

Inzet van militaire middelen kan bijdragen aan de bescherming van de burgerbevolking in brede zin, zoals hiervoor gedefinieerd, maar succes is niet gegarandeerd. Er zijn voorbeelden van successen, maar ook voorbeelden waar militaire missies er niet in slagen de burgerbevolking daadwerkelijk te beschermen. De inzet van militaire missies kan verschillende effecten hebben. Een militaire missie kan de burgerbevolking bescherming bieden tegen geweld van conflictpartijen. Daarnaast kan een missie een veilige omgeving creëren, zodat burgers economische activiteiten kunnen verrichten waarmee ze in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Veelal is de effectiviteit van de missie ten aanzien van de bescherming van de burgerbevolking een belangrijke factor bij het oordeel over het succes of falen van de missie. Een internationale missie kan de burgerbevolking echter alleen beschermen als aan verschillende voorwaarden is voldaan en zelfs dan is de rol en capaciteit van de missie beperkt. Deze voorwaarden en factoren worden hieronder toegelicht.

Holt en Taylor spreken van de *broken chain*, waardoor de bedoelingen van de VN-Veilighedsraad niet worden vertaald in effectieve bescherming in het veld.⁵⁴ Een mandaat van de VN-Veilighedsraad is de eerste stap in de ontplooiing van een internationale missie. Sommige conflicten waarin een groot aantal burgerslachtoffers valt, komen echter niet op de agenda van de VN-Veilighedsraad. Zo heeft de VN-Veilighedsraad in de periode 1989-2012 geen enkele resolutie aangenomen over tien van de 25 meest gewelddadige conflicten (in termen van dodelijke slachtoffers van oorlogsgeweld). De VN-Veilighedsraad is diep gepolariseerd geraakt over de toelaatbaarheid van maatregelen om de burgerbevolking te beschermen in gewapende conflictsituaties. Daarnaast verschillen de leden vaak van mening over de vraag of internationale betrokkenheid bij een gewapend conflict wenselijk is. Regeringen van conflictlanden verzetten zich bovendien nogal eens tegen agendering door de VN-Veilighedsraad. Bespreking in de VN-Veilighedsraad vestigt immers de aandacht op de kans dat een sluimerend conflict tot een gewelddadige uitbarsting komt in hun land. In de praktijk blijkt in veel gevallen een combinatie van belangen van grootmachten en zorg om aantasting van de soevereiniteit sterker dan de zorg om de humanitaire gevolgen of vrees voor het overslaan van het conflict naar buurlanden. Het gevolg is dat een

53 Zie bijvoorbeeld: V. Holt en G. Taylor, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations*, independent study commissioned by DPKO and OCHA, November 2009 en *Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people A/70/95 – S/2015/446*.

54 V. Holt en G. Taylor, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations*, independent study commissioned by DPKO and OCHA, November 2009, p. 5.

onderwerp niet op de agenda van de VN-Veiligheidsraad komt.⁵⁵

Na agendering moeten de leden van de VN-Veiligheidsraad het eens kunnen worden over een mandaat. Machtspolitieke overwegingen kunnen overeenstemming over een mandaat in de weg staan, zoals het geval is ten aanzien van Syrië. De Afrikaanse Unie heeft in de *Constitutive Act* beginselen vastgelegd op grond waarvan Afrikaanse landen (politiek, diplomatiek of militair) kunnen interveniëren in andere Afrikaanse landen, zelfs zonder hun instemming. Dat is voor regionale organisaties uniek, al blijkt de norm van non-interventie in de praktijk ook binnen de Afrikaanse Unie nog steeds zwaar te wegen, zelfs als er een risico op grootschalig geweld is. Dit blijkt duidelijk uit de wijze waarop de Afrikaanse Unie omgaat met de crisis in Burundi. De grootste uitdagingen voor de Afrikaanse Unie liggen nog op het militair-operationele vlak.⁵⁶

Bij de implementatie van het mandaat belemmeren verschillen van mening over de definitie van de bescherming van de burgerbevolking een heldere uitvoering van het mandaat. In de eerste decennia van het bestaan van de VN werden militaire missies vrijwel uitsluitend ingezet bij een conflict tussen staten, na het sluiten van een vredesakkoord. In die periode zijn drie beginselen voor ontplooiing van VN-vredesmissies ontstaan. Dit zijn instemming van alle partijen, neutraliteit en gebruik van geweld alleen in geval van zelfverdediging of verdediging van het mandaat. De huidige context van ontplooiing van militaire missies is echter anders, namelijk in binnenlandse complexe conflicten waarbij er nog geen vrede is. De mandaten van VN-missies zijn daarom geëvolueerd en hebben een robuuster karakter gekregen. Ook zijn mandaten tot stand gekomen voor hybride missies en mandaten die tussen hoofdstuk VI en hoofdstuk VII van het Handvest liggen. Sommige regeringen willen geen externe bemoeienis met een binnenlands conflict en weigeren in te stemmen met een (militaire) missie of doen dat onder grote druk. Een conflictland dat zich heeft verzet tegen agendering in de VN-Veiligheidsraad, zal waarschijnlijk ook weerstand bieden tegen ontplooiing van een (militaire) internationale missie. Door robuust optreden in het belang van de bescherming van de burgerbevolking tegen een of meerdere partijen bij het conflict kan een militaire missie (in de ogen van lokale partijen) zijn neutraliteit verliezen en dus kan de missie zelf een van de strijdende partijen worden. Onder internationaal humanitair recht wordt de missie dan een legitiem militair doelwit. Het derde beginsel, dat geweld alleen mag worden gebruikt in geval van zelfverdediging of verdediging van het mandaat, is in een dergelijke context eveneens moeilijk toepasbaar. Vaak is niet duidelijk welke taken binnen het mandaat nagestreefd mogen worden met geweld. Ondanks de hedendaagse aard van conflicten houden diverse troepenleverende landen vast aan de drie traditionele beginselen.⁵⁷ Binnen de VN-Veiligheidsraad bestaan verschillende opvattingen over geweldstoepassing. Sommige leden prefereren alternatieve middelen. Verder zijn er troepenleverende landen die menen dat de risico's voor de troepen te hoog worden bij toepassing van geweld, maar andere menen dat de bescherming van de burgerbevolking de hoogste prioriteit geniet.

55 P. Wallensteen en P. Johansson, *The UN Security Council, decisions and actions*, in: *The UN Security Council in the 21st century*, S. von Einsiedel, D.M. Malone, B.S. Ugarte (eds.), Lynne Rienner Publishers, London, 2016, pp. 45-49.

56 AIV, 'Veiligheid en stabiliteit in Noordelijk Afrika', advies nummer 101, Den Haag, mei 2016, pp. 34-35.

57 Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people A/70/95 – S/2015/446, paragrafen 124-130.

Mede op grond van de ervaringen in de laatste decennia is de bereidheid onder westerse landen om troepen te leveren, afgenomen. Onder meer is gebleken dat het vermogen van diverse actoren om effectief in te grijpen, niet zo groot is als eerder werd verondersteld.

Of de troepen gebruik maken van het mandaat om geweld te gebruiken, hangt onder andere af van de militaire doctrine van het troepenleverende land en de *rules of engagement*. Dr. Stuart Gordon (*Department of International Development, London School of Economics*) stelt dat de meeste organisaties en landen er nog niet in zijn geslaagd de actieve bescherming van burgers te verwerken in hun militaire doctrine. De VN loopt hierin voorop, maar daar wordt de ontwikkeling van doctrines belemmerd door meningsverschillen tussen de lidstaten.⁵⁸

Het mandaat moet worden vertaald in *rules of engagement*. *Rules of engagement* zijn regels voor de commandant van een militaire operatie en bevatten de formele kaders ten aanzien van de aard en wijze van gebruik van geweld. De *rules of engagement* zijn geen instructie, maar het kader van bevoegdheden en de grenzen voor de inzet van geweld. Bij inzet in internationaal verband worden de *rules of engagement* geformuleerd in het kader van de desbetreffende organisatie. Een troepenleverend land kan afwijken van de overeengekomen *rules of engagement* en deze afwijkingen aan de ingezette eenheden als aanvullende richtlijnen meegeven.⁵⁹ Sommige commandanten maken eerder gebruik van hun bevoegdheden om de burgerbevolking te beschermen dan andere. De AIV heeft in gesprekken met deskundigen vastgesteld dat in de Nederlandse procedure voor het opstellen van *rules of engagement* voldoende oog bestaat voor de bescherming van de burgerbevolking. Dat geldt ook voor de vergelijkbare procedures van de EU en de NAVO.

De politieke en juridische relatie tussen de VN en de regering van het conflictland plaatst de VN voor dilemma's als regeringstroepen de bron zijn van dreigingen tegen burgers. De VN is vaak terughoudend regeringen aan te spreken op schendingen van het internationaal recht uit vrees dat kritiek op de regering zou kunnen leiden tot verlies van humanitaire toegang, terwijl de VN niet-statelijke strijdende partijen gemakkelijker aanspreekt.⁶⁰ Militair optreden tegen regeringstroepen is vanuit het perspectief van bescherming van de burgerbevolking een logische stap, maar in de politieke en juridische verhouding tussen de VN en het conflictland lastig. Een verschil tussen de VN en de Afrikaanse Unie enerzijds en de EU en de NAVO anderzijds, is dat de eersten betrokken zijn bij conflicten in hun lidstaten, terwijl de EU en de NAVO meestal missies uitvoeren in landen die geen lid zijn van de EU of de NAVO. De VN en de Afrikaanse Unie hebben een politieke en juridische relatie met de regeringen van de conflictlanden, die de EU en de NAVO niet hebben, al moeten ook zij de soevereiniteit van andere staten respecteren.

Een belangrijke factor die de fysieke bescherming van de burgerbevolking door een internationale militaire missie in de weg staat is de beperkte capaciteit van

58 S. Gordon, (2013), *The Protection of Civilians: An Evolving Paradigm? Stability: International Journal of Security and Development*. 2(2), 40, pp. 1-16. Zie: <<http://doi.org/10.5334/sta.cb>>.

59 Zie: <<https://www.defensie.nl/documenten/publicaties/2013/11/20/defensie-doctrine-nl>>, pp. 67-68.

60 Report of the Secretary-General's internal review panel on United Nations action in Sri Lanka, November 2012. Zie: <http://www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/The_Internal_Review_Panel_report_on_Sri_Lanka.pdf>, geraadpleegd op 28 januari 2016.

internationale missies ten opzichte van het aantal inwoners en de omvang van het land waar de missie is ontplooid. De bevoegdheid geweld te gebruiken voor de bescherming van de burgerbevolking wordt gewoonlijk in het mandaat beperkt door twee toevoegingen:

- *within its capabilities and areas of deployment;*
- *under imminent threat of physical violence.*

Er is echter geen overeenstemming over wat '*under imminent threat of physical violence*' is. In de mandaten van de meeste missies worden bovendien de woorden '*all necessary means*' gebruikt, die veel ruimte voor interpretatie laten. Vanwege deze verschillende interpretaties worden mandaten op verschillende wijzen uitgevoerd. Sommige troepen zien in deze bewoordingen geen opdracht om zich actief in te zetten voor de bescherming van de burgerbevolking.⁶¹

Mandaten die voor meerdere uitleg vatbaar zijn, onduidelijke operationele richtlijnen en de discrepantie tussen mandaat en middelen zijn belangrijke beperkingen aan de bescherming van burgers door internationale missies. Dit kan worden rechtgezet door de middelen uit te breiden, dan wel bescheidener te zijn in het mandaat, mits dat niet ten koste gaat van de bescherming van de burgerbevolking. Nederland moet zich in de VN inzetten voor de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van het mandaat en de samenhang tussen mandaat en middelen.

De aanwezigheid van een internationale militaire missie wekt hoge verwachtingen bij de lokale bevolking over de bescherming van de burgerbevolking, die meestal niet waargemaakt kunnen worden vanwege de beperkte capaciteit. Dit kan de legitimiteit van de missie in de ogen van de lokale bevolking aantasten. Een dialoog met lokale gemeenschappen over de bescherming van de burgerbevolking kan de verwachtingen van de lokale gemeenschappen temperen en levert de missie cruciale informatie op. Kwetsbare groepen worden vaak uitgesloten van dergelijke dialogen en bovendien wordt hen vaak informatie onthouden, terwijl mannen en vrouwen vaak verschillende beschermingsbehoeften hebben. Internationale missies moeten daarom onder andere maatregelen treffen om kwetsbare groepen bij de dialoog te betrekken, zodat de missie hun beschermingsbehoeften kan betrekken bij de planning van werkzaamheden.⁶² Als een militaire missie bijvoorbeeld een aanzienlijk aantal vrouwen telt onder de troepen, vergemakkelijkt dit het betrekken van lokale vrouwen bij de dialoog over beschermingsbehoeften. Vanuit dit perspectief is ook aanwezigheid van genderdeskundigheid binnen een militaire missie van belang.

Het gebruik van geweld tegen gewapende actoren die de burgerbevolking bedreigen, houdt altijd het risico in dat dit geweldsgebruik leidt tot slachtoffers onder de burgerbevolking. Dat plaatst commandanten voor een moeilijke afweging tussen de preventie van toekomstig geweld tegen burgers door strijdende partijen en mogelijke burgerslachtoffers van het eigen optreden (nevenschade). Bij rapportage over eventuele nevenschade aangericht door internationale missies, dient zo groot mogelijke openheid te worden betracht. Daarbij zij aangetekend dat nevenschade geen schending van het internationaal recht impliceert.

61 Office of Internal Oversight Services, Evaluation of the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations Peacekeeping operations (A/68/787), 7 March 2014.

62 Engaging with communities, Oxfam briefing paper 141, November 2010. Zie: <<https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp141-engaging-with-communities-221110-en.pdf>>, geraadpleegd op 14 januari 2016.

President Obama heeft een *executive order* uitgevaardigd over maatregelen om de gevolgen van geweldsgebruik in gewapend conflict te adresseren. In deze *executive order* bepaalt de President onder meer dat de Verenigde Staten incidenten zullen onderzoeken waar burgerslachtoffers te betreuren zijn. De Verenigde Staten zullen verantwoordelijkheid voor slachtoffers erkennen en de slachtoffers of hun nabestaanden condoleances aanbieden, waaronder ex gratia betalingen. Verder zullen de Verenigde Staten jaarlijks informatie openbaar maken over burgerslachtoffers als gevolg van geweldsgebruik buiten gebieden van actieve vijandelikheden. De *executive order* bepaalt dat deze geen internationale verplichtingen creëert en dat geen enkele partij daaraan rechten kan ontnemen.⁶³

Voormalig onder-Secretaris-Generaal van de VN Guéhenno meent dat de verbetering van de bescherming van de burgerbevolking niet zozeer ligt in een aanzienlijke uitbreiding van aantallen troepen, maar in verstandig gebruik van geweld. De perceptie van een vredesmacht wordt vaker gevormd door lokale incidenten dan door grote confrontaties: een mislukte operatie kan de geloofwaardigheid van de troepen aantasten, terwijl een beperkte maar succesvolle operatie zeer gunstig kan uitpakken. Lokale bevelhebbers hebben hierin een belangrijke rol: zij moeten de situatie snel beoordelen en zowel de militaire als de politieke dimensies in ogenschouw nemen. Guéhenno wijst op de relatie tussen het gebruik van geweld en politieke factoren. Staten, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties moeten verantwoordelijkheid nemen om de burgerbevolking te beschermen, maar de politieke vraag is of dit het beste bereikt kan worden via een overwinning of via onderhandeling. Het is niet verstandig een militair zwakke tegenstander uit te schakelen als deze kan rekenen op brede politieke steun onder de bevolking.⁶⁴ De beperkte capaciteit van internationale militaire missies is ook om andere redenen een beperking. Voordat een commandant besluit geweld te gebruiken, moet hij een oordeel vormen over het risico dat de aangevallen partij het geweld zal vergelden door een tegenaanval op kwetsbare militaire of civiele delen van de internationale missie. Het leiderschap van commandanten in het veld, die tegen de achtergrond van de politieke context en beperkte militaire capaciteit moeten beslissen over ingrijpen, is daarom cruciaal.

In onder andere het rapport van het HIPPO zijn voorstellen gedaan om de effectiviteit van VN-missies te versterken. Het HIPPO suggereert onder meer beter prioriteiten te stellen in de mandaten van VN-vredesmissies en deze regelmatig te herzien. Op deze wijze kunnen in achtereenvolgende mandaten voor hetzelfde conflict prioriteiten bijgesteld worden en kan de beperkte capaciteit van de missie effectiever worden ingezet (*sequenced mandates*). De SGVN heeft deze aanbeveling onderschreven, mede omdat meer frequente herziening van mandaten meer gelegenheid zal bieden voor overleg met het gastland en troepenleverende landen.⁶⁵

63 Zie: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/07/01/executive-order-united-states-policy-pre-and-post-strike-measures>>.

64 J.-M. Guéhenno, Robust peacekeeping and the limits of force. In: The UN Security Council in the 21st century, S. von Einsiedel, D.M. Malone, B.S. Ugarte (eds.), Lynne Rienner Publishers, London, 2016, pp. 373-392.

65 The future of United Nations peace operations: implementation of the recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations, report of the Secretary-General, A/70/357-S/2015/682, paragrafen 57-60.

De Kigaliprincipes⁶⁶ beogen de *broken chain* te herstellen. Deze principes vragen een sterker commitment van troepenleverende landen aan de bescherming van de burgerbevolking. Landen die de Kigaliprincipes onderschrijven, zeggen onder meer toe hun troepen goed voorbereid uit te zenden, zonder voorbehoud bereid te zijn geweld te gebruiken om de burgerbevolking te beschermen, materieel beschikbaar te stellen, zo vroeg mogelijk dreigingen te identificeren en te verminderen en manschappen te vervolgen die verdacht worden van misdaden. De eerste ondertekenaars van deze principes waren Rwanda, Ethiopië, Italië, Nederland, Uruguay, Sri Lanka en Uganda. Per 12 mei 2016 hadden 28 VN-lidstaten de Kigaliprincipes onderschreven, waaronder 21 landen die troepen of politiemensen leveren voor VN-missies. In mei 2016 onderschreef ook de Verenigde Staten de Kigaliprincipes. Dat kan andere landen over de streep trekken om deze principes eveneens te onderschrijven. De AIV acht het van belang dat Nederland zich blijft inspannen voor de actieve bevordering van deze principes.

Instelling van veilige gebieden

Veilige gebieden kunnen op twee manieren tot stand komen. Een veilig gebied kan worden ingesteld op grond van een overeenkomst tussen de strijdende partijen en dan geheel gedemilitariseerd worden. Een schriftelijke overeenkomst lijkt moeilijk haalbaar in een gebied waar veel partijen elkaar bestrijden, zoals in Syrië het geval is. Instelling van veilige gebieden door middel van onderhandelingen tussen strijdende partijen lijkt het best haalbaar als dit voor aanhangers van alle partijen bescherming biedt. Er kan dan een gezamenlijk belang zijn. Verder vereist deze methode dat partijen elkaar voldoende vertrouwen, een voorwaarde waaraan in gewapende conflicten zelden wordt voldaan.

Daarnaast kunnen veilige gebieden worden gecreëerd door een geloofwaardige afschrikking in stand te houden, waarbij de partijen moet worden getoond dat de overtuiging en de middelen aanwezig zijn om een enclave in vijandelijk gebied overeind te houden. Succesvolle voorbeelden zijn de operatie *Provide Comfort* en de instelling van twee *no-fly* zones boven Irak na de Golfoorlog van 1991 met het doel de Koerdische en Sjiitische bevolking te beschermen.⁶⁷

De instelling van veilige gebieden kan echter gemakkelijk tot valse verwachtingen leiden. Burgers kunnen hun woonplaats verlaten in de hoop in het veilige gebied beter beschermd te zijn dan in hun woonplaats. Daardoor kan een zeer grote concentratie burgers ontstaan, waar ze worden beschermd door een relatief klein aantal militairen. Deze concentratie van burgers kan dan een doelwit worden. Een actueel voorbeeld vormen de *United Nations Mission in the Republic of South Sudan protection zones* in Zuid-Soedan. In februari 2016 werd een dergelijke zone in Malakal aangevallen, waarbij een groot deel van het kamp waar Shilluk verblijven, werd vernietigd. Delen van het kamp waar andere bevolkingsgroepen verblijven, bleven vrijwel onaangetaast. Uit de ervaringen in het verleden zijn lessen te trekken voor de wijze waarop veilige gebieden kunnen worden ingericht.⁶⁸

66 Zie: <http://civilianprotection.rw/wp-content/uploads/2015/09/REPORT_PoC_conference_Long-version.pdf>.

67 Zie onder meer: <http://www.kvbk-cultureelerfgoed.nl/MS_PDF/1992/1992-0071-01-0025.PDF>.

68 Zie bijvoorbeeld: J. Voorhoeve, *Veilige gebieden, falen en slagen bij het beschermen van burgers in oorlogstijd*, Atlas contact, Amsterdam/Antwerpen, 2015.

III.3 Post-conflict

In dit advies wordt aan deze fase minder aandacht besteed omdat de adviesaanvraag de nadruk legt op preventie en de AIV bovendien in de adviezen 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten'⁶⁹ en 'Transitional Justice'⁷⁰ al uitgebreid is ingegaan op diverse aspecten van de post-conflict fase.

In de post-conflictfase is het doel van diplomatie vooral gericht op het starten van vredesonderhandelingen. Tijdens vredesonderhandelingen worden meestal de fundamenteën gelegd voor hervormingen in de samenleving en in het bestuur. Participatie van vrouwen in vredesonderhandelingen is van belang om hun stem te laten doorklinken. Zij hebben voorafgaand aan en gedurende het gewapend conflict andere rollen vervuld dan mannen. Meestal voeren mannen de vijandelijkheden en moeten vrouwen rollen van mannen overnemen, waaronder ook economische taken. Meestal zijn de dodelijke slachtoffers van de strijd mannen, terwijl vrouwen vaker slachtoffer zijn van mensenrechtenschendingen, hongersnood, ziekten en andere indirecte gevolgen van de strijd. Dit betekent ook dat vrouwen veiligheid anders percipiëren; een conceptualisering die meer ligt op het terrein van *human security*. Vrouwen hebben dus vaak een ander perspectief op de wenselijke uitkomst, en kunnen daarom een andere – eigen – rol vervullen aan de onderhandelingstafel.

De regering van het land is verantwoordelijk voor de veiligheid en waardigheid van de burgerbevolking en kan daarbij ondersteund worden door een internationale missie. In de praktijk blijken regeringen van post-conflictlanden niet in staat die verantwoordelijkheid waar te maken. De staatsinstituties zijn meestal verzwakt of zelfs afwezig. Langdurige betrokkenheid van VN of een andere internationale organisatie is een voorwaarde voor stabiliteit en bevordering van een democratische rechtsstaat. De vraag wanneer de regering zelf in staat is de burgerbevolking afdoende te beschermen, is lastig te beantwoorden, maar cruciaal voor het moment waarop een internationale missie zich uit het land kan terugtrekken.

In december 2005 is binnen de VN de *Peace Building Commission* opgericht, een orgaan dat post-conflictlanden kan adviseren. Deze commissie functioneert moeizaam, onder meer vanwege de grote (politieke) uitdagingen waarmee de post-conflictfase gepaard kan gaan. Daarnaast is er het *Peace Building Fund*, dat een gebrek aan financiële middelen heeft.

Na beëindiging van het conflict wordt de bescherming van de burgerbevolking primair vorm gegeven door het creëren van een veilige omgeving. Instrumenten die daarbij een belangrijke rol spelen zijn *Demobilisation, Disarmament and Reintegration, Security Sector Reform* en versterking van de rechtsstaat. Dergelijke activiteiten zouden ertoe moeten leiden dat burgers geen slachtoffer meer worden van geweld en dat hun rechten worden gerespecteerd. In de praktijk vinden vaak toch nog gewelddadigheden plaats en is de overgang van conflict naar post-conflict eerder fluïde dan scherp.

69 AIV, 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak', advies nummer 64, Den Haag, maart 2009.

70 AIV/CAVV, 'Transitional justice: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties', advies nummer 65 (AIV) en nummer 19 (CAVV), Den Haag, april 2009.

De rol van de internationale missie in deze fase is onder meer de strijdkrachten en de politie van het gastland te ondersteunen (versterking van de rechtsstaat en hervorming van de veiligheidssector) en daarmee bij te dragen aan de bescherming van de burgerbevolking, maar niet om zelf de burgerbevolking te beschermen. Als regeringstroepen een bedreiging vormen voor de bevolking of bepaalde bevolkingsgroepen, ontstaat een spanning tussen twee delen van het mandaat van een internationale missie, namelijk de bescherming van de burgerbevolking en de ondersteuning van de lokale strijdkrachten en politie. Enerzijds moet de missie optreden als waakhond van de regering, anderzijds moet de missie partner zijn van de regering. In bijvoorbeeld Zuid-Soedan en de Democratische Republiek Congo is deze spanning steeds aanwezig. In feite is er in deze landen ondanks de gesloten vredesovereenkomsten geen sprake van een post-conflictsituatie, aangezien er nog steeds vijandelijkheden plaatsvinden tussen de verschillende partijen.

In deze fase moeten ook de oorzaken van het conflict worden weggenomen en moeten maatschappelijke spanningen worden verminderd. In dat verband zijn verzoening, herstel van cohesie, verwerking van het verleden, bestraffen van daders van oorlogsmisdaden en de opbouw van inclusieve instituties van belang.

Activiteiten in deze fase zijn het meest duurzaam als ze worden geïnitieerd en uitgevoerd door de voormalige conflictpartijen. Dat is een teken dat zij zich politiek aan deze maatregelen verbinden. In de praktijk is de staat meestal zwak na het conflict. Langdurige betrokkenheid van de andere staten, internationale en niet-gouvernementele organisaties is noodzakelijk om te voorkomen dat landen terugvallen in een situatie van gewapend conflict. De instemming van de regering is daarvoor noodzakelijk. Waar de staat deze weigert, bestaat het risico van langdurige instabiliteit, zoals het geval is in Libië. Voorbeelden van succesvolle post-conflict VN-interventies zijn de missies in Oost-Timor en Kosovo. In beide gevallen vormde de VN zelf een tijdelijk bestuur om deze gebieden voor te bereiden op hun toekomstige status als onafhankelijke staten.

Als de strijd is beëindigd, kunnen herstelmaatregelen (genoegdoening) duurzame vrede bevorderen.⁷¹ Immers, door genoegdoening te verstrekken kan een hoofdstuk in de geschiedenis worden afgesloten. Het recht ten aanzien van herstelmaatregelen voor slachtoffers is een gebied van internationaal recht dat nog niet goed ontwikkeld is. Volgens het ICRC is er een norm van internationaal gewoonterecht die voorschrijft dat staten die aansprakelijk zijn voor een schending van internationaal humanitair recht de slachtoffers schadeloos moeten stellen.⁷² Deze norm zou ook voor gewapende niet-statelijke actoren gelden, maar is ten aanzien van deze actoren zeer moeilijk af te dwingen. Ook voor bedrijven is een dergelijke norm in ontwikkeling. In 2005 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een resolutie aan met *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*.⁷³ Hierin stelt de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties dat slachtoffers

71 Zie voor een beschouwing over herstelmaatregelen: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ReparationsProgrammes.pdf>>.

72 British Institute of International and comparative law, seminar New Developments in the Law of Reparations, 28 January 2014, London. Zie: <www.biicl.org/research/reparations/>.

73 Annex bij resolutie A/RES/60/147, ook wel aangeduid als de Van Boven/Bassiouni beginselen.

recht hebben op compensatie en geeft richtlijnen voor de manier waarop dit recht vorm gegeven kan worden op nationaal niveau. Hoewel de norm dat slachtoffers recht hebben op genoegdoening, op internationaal niveau steeds meer erkenning vindt, zijn de mogelijkheden voor slachtoffers om staten daadwerkelijk aansprakelijk te stellen onder nationaal recht zeer beperkt. Dat geldt ook ten aanzien van de VN, onder andere omdat de VN immunititeit geniet. Er zijn dan ook maar weinig voorbeelden van slachtoffers die genoegdoening hebben verkregen.

De AIV/CAVV merken in het advies over Transitional Justice eveneens op dat in post-conflict situaties herstelmaatregelen vaak een onderbelicht aspect blijven. Herstelmaatregelen kunnen zowel materieel als symbolisch zijn, en individueel en/of collectief worden verleend. Het gaat hierbij onder meer om restitutie – het herstel van de eerdere situatie door middel van bijvoorbeeld invrijheidsstelling, het herstel van burgerrechten, rechtsherstel in de vorm van eigendom – en verschillende vormen van compensatie en rehabilitatie. Daarnaast valt te denken aan een officieel excuus of herdenkingsmonumenten. Herstelmaatregelen kunnen dus verschillende vormen aannemen en kunnen uiteenlopende institutionele inbeddingen hebben. Ze kunnen bijvoorbeeld deel uitmaken van een vredesovereenkomst, geïnstitutionaliseerd zijn in nationale wetgeving of in een nationale commissie. De AIV en CAVV spreken in het advies een voorkeur uit voor collectieve herstelmaatregelen, zoals de bouw van een nieuwe school voor een getroffen gemeenschap. Individuele maatregelen kunnen binnen een gemeenschap spanningen oproepen als de perceptie is dat bepaalde groepen een voorkeursbehandeling krijgen. Het perspectief van de slachtoffers moet daarbij een belangrijke rol spelen. Donoren zouden meer bereid moeten zijn daaraan bij te dragen, ook om te voorkomen dat aangekondigde herstelmaatregelen uitlopen op een grote teleurstelling voor de slachtoffers. In dat verband kan worden opgemerkt dat het Internationaal Strafhof van mening is dat in een vroeg stadium beslag moet worden gelegd op tegoeden, opdat zij na een veroordeling benut kunnen worden om slachtoffers financieel tegemoet te komen. Daarbij is het Hof echter afhankelijk van staten en internationale samenwerking.⁷⁴ Nederlandse en Europese wet- en regelgeving (en die van veel andere landen) biedt daartoe momenteel geen mogelijkheden. Het advies over *Transitional Justice* concludeert dat contextuele factoren bepalen welke specifieke vorm wordt gekozen voor herstelmaatregelen.

Bestrafing van daders van oorlogsmisdaden vormt, naast andere doelen, eveneens een bijdrage aan het afsluiten van het verleden. De rol van het Internationaal Strafhof, internationale tribunalen en nationale vormen van berechting springt hier in het oog. Als pregnant voorbeeld kan worden gewezen op de veroordeling van de voormalige dictator van Tsjaad, Hissène Habré, voor het plegen van oorlogsmisdaden door een speciale rechtbank in Senegal in mei 2016. Het is voor het eerst dat een voormalig Afrikaans staatshoofd wordt veroordeeld door een nationaal strafhof in een ander land. De mogelijkheid van bestrafing is een belangrijke stap in de bestrijding van straffeloosheid, hetgeen met het oog op preventie, genoegdoening, herstel en het heropleven van het conflict van grote waarde kan zijn.

74 Annex I, para. 137 to ICC, 17-03-2006, ICC-01/04-01/06-37 (The Prosecutor v Thomas Lubanga Dyilo) en Artikel 75(4) in samenhang met Artikel 93(1)(k) van het Statuut van Rome.

IV Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De actualiteit en urgentie van het onderwerp van dit advies is hoog. Hele samenlevingen die tot voor kort redelijk welvarend waren, worden ontwricht of vernietigd. Mensen verliezen hun leven, raken invalide, verliezen hun middelen van bestaan of raken ontheemd. Dit veroorzaakt onnoemelijk veel menselijk leed. Er bestaat ontegenzeggelijk een verantwoordelijkheid van staten, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties om burgers, ook in derde landen, te beschermen tegen mogelijk grootschalig geweld. Dat is in de eerste plaats de plicht van de staat waar deze mensen zich bevinden en van niet-statelijke gewapende groepen die daar actief zijn. Dit advies gaat niet over hun plicht en mogelijkheden om de burgerbevolking te beschermen, maar over de mogelijkheden van andere staten, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties om gehoor te geven aan deze morele imperatief als staten en niet-gewapende groepen hun plichten verzaken of niet kunnen nakomen.

In dit advies is betoogd dat bestaande instrumenten voor de bescherming van de burgerbevolking onvoldoende effectief zijn, mede als gevolg van de gewijzigde aard van gewapende conflicten. Het aantal burgerslachtoffers in gewapende conflicten is onaanvaardbaar hoog, ondanks het feit dat er een stevig normatief raamwerk is, dat bestaat uit het internationaal humanitair recht, de mensenrechten en het vluchtelingenrecht. Het internationaal recht wordt onvoldoende nageleefd en soms zelfs misbruikt in de oorlogvoering. Internationale missies slagen er onvoldoende in hun mandaat voor de bescherming van burgers uit te voeren. Kortom, er bestaat een kloof tussen doelstellingen en behaalde resultaten. Enerzijds moeten de bestaande instrumenten worden verbeterd, anderzijds moeten nieuwe wegen worden bewandeld om burgers tijdens gewapende conflicten beter te beschermen. Dit advies richt zich op hetgeen derde landen, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties kunnen doen om de bescherming van de burgerbevolking in conflictlanden te bevorderen. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan preventie en conflictbemiddeling. In dit advies zijn voorbeelden genoemd voor de verbetering van gebaande paden en worden nieuwe wegen aangegeven: gebruik van sociale media om burgers te waarschuwen, de Kigaliprincipes om de mandaten van internationale missies beter uit te voeren en niet-statelijke gewapende groepen committeren aan het internationaal recht via *Deeds of Commitment*. Bovendien concludeert de AIV dat te weinig wordt geïnvesteerd in preventie van gewapende conflicten. Daarbij is van belang te zoeken naar methoden die minder zichtbare inmenging in de binnenlandse aangelegenheden impliceren, zodat een betere balans ontstaat tussen de norm van non-interventie en de verantwoordelijkheid van staten, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties om de burgerbevolking in derde landen bescherming te bieden.

Er is een moreel imperatief voor staten, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties om verantwoordelijkheid te nemen om grootschalig geweld tegen de burgerbevolking in eigen land en andere landen te voorkomen. Het internationaal recht weerspiegelt deze morele imperatief van een verantwoordelijkheid tot het voorkomen van conflicten.

Aanbeveling 1: Nederland moet internationaal debat stimuleren over het nemen van verantwoordelijkheid tot het voorkomen van conflicten, zowel nationaal als internationaal.

Definitie van bescherming van de burgerbevolking en afbakening met de Responsibility to Protect.

Internationaal is er nog geen overeenstemming over een definitie van bescherming van de burgerbevolking. In dit advies wordt de volgende definitie van bescherming van de burgerbevolking gehanteerd: alle activiteiten gericht op het bevorderen van de veiligheid, fysieke integriteit en waardigheid van de burgerbevolking, in het bijzonder van kwetsbare groepen; preventie van oorlogsmisdaden en andere daden van geweld tegen burgers; het veiligstellen van humanitaire toegang en het bevorderen van volledig respect voor de rechten van het individu, conform internationaal recht, in het bijzonder de mensenrechten en internationaal humanitair recht. In hoofdstuk II is het concept 'bescherming van de burgerbevolking' afgebakend van het concept '*responsibility to protect*'.

In dit advies wordt met de burgerbevolking bedoeld op allen die vallen onder de rechtsmacht van een staat, met uitzondering van combattanten tijdens een gewapend conflict. Het onderscheid tussen burgers en combattanten is essentieel voor het internationaal humanitair recht, dat alleen van toepassing is tijdens een uitgebroken gewapend conflict. De situatie van vluchtelingen is buiten beschouwing gelaten. Het advies richt zich op de burgerbevolking in conflictgebieden. Een adequate behandeling van het vraagstuk van de bescherming van vluchtelingen vergt en verdient zelfstandig onderzoek, hetgeen in het bestek van dit advies niet te realiseren was.

De aard van moderne conflicten: complexiteit en verstedelijking

De aard van conflicten is de afgelopen decennia sterk veranderd. Moderne conflicten zijn meestal binnenlandse complexe conflicten. Niettemin hebben ze vaak internationale dimensies. Ze zijn complex omdat zeer uiteenlopende actoren partij zijn bij het conflict en conflicten vaak veel lagen hebben. Daarnaast worden conflicten steeds vaker in en om steden uitgevochten. Het onderscheid tussen burger en combattant, dat het organiserend principe is van het internationaal humanitair recht, vervaagt als gevolg van deze ontwikkelingen. Soms onderscheiden combattanten zich bewust niet van burgers. Verder is de naleving van het recht zeer onbevredigend, zowel door staten, als door bijvoorbeeld bewegingen als Daesh die zich buiten de rechtsorde plaatsen of zelfs misbruik van het internationaal recht maken. Dit beperkt de effectiviteit van het internationaal recht dat van toepassing is op de bescherming van burgers in gewapende conflicten. Daarnaast leiden deze ontwikkelingen tot grotere kwetsbaarheid van burgers. De juridische kaders zijn niet voldoende toegespitst op de complexiteit en aard van de conflicten en zowel de politieke inzet als het vermogen tot bescherming blijken niet toereikend. Er bestaat dus een grote kloof tussen het doel van de bescherming van de burgerbevolking en de realiteit. Academici en niet-gouvernementele organisaties zoeken naar nieuwe wegen om de naleving van het internationaal recht door niet-statelijke gewapende groepen te bevorderen. Een analyse van de redenen waarom conflictpartijen burgers aanvallen is behulpzaam voor een goede aanpak. Verder maken niet-gouvernementele organisaties met niet-statelijke gewapende groepen afspraken over de naleving van het internationaal recht en het toezicht daarop.

Aangezien de oorzaken en symptomen van complexe crises nauw met elkaar samenhangen, is in elke fase van crisisbeheersing een geïntegreerde benadering noodzakelijk. Voor preventie van conflicten, tijdens een gewapend conflict en in de post-conflictfase moeten diverse instrumenten tegelijk en in samenhang worden ingezet. Staten, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties hebben elk andere comparatieve voordelen en zij kunnen elkaar dus aanvullen. Een belangrijk verschil is dat de aard van de betrekkingen met statelijke en niet-statelijke conflictpartijen anders is. Niet-gouvernementele organisaties kennen bijvoorbeeld minder politieke en juridische beperkingen om met gewapende niet-statelijke actoren te communiceren. Zij kunnen een

specifieke rol vervullen in bemiddeling in alle fasen van een conflict. In dit advies zijn voorbeelden genoemd van niet-gouvernementele organisaties die deze rollen vervullen: *Geneva Call*, *PAX*, *Sant'Egidio*, het *Carter Center*, *Centre for Humanitarian Dialogue* of het *European Institute of Peace*. Dialoog met lokale (maatschappelijke) organisaties is essentieel om een adequate analyse van het conflict te kunnen maken en een beeld te krijgen van de percepties onder de lokale bevolking over de internationale betrokkenheid. Welke actoren en instrumenten een meer of minder prominente rol moeten spelen, hangt daarbij af van de specifieke context.

Aanbeveling 2: Nederland moet meer gebruik maken van de comparatieve voordelen van niet-gouvernementele organisaties en daarvoor de nodige financiering beschikbaar stellen. Nederland ondersteunt organisaties die communicatie openhouden met zoveel mogelijk conflictpartijen, opdat zij niet-statelijke gewapende groepen kunnen voorlichten over hun verplichtingen onder het internationaal recht ten aanzien van de bescherming van de burgerbevolking, hen een toezegging kunnen ontlokken zich te houden aan dat internationaal recht en deze conflictpartijen kunnen aanspreken op de naleving van deze normen.

Sociale media bieden nieuwe kansen en tegelijk creëren zij nieuwe risico's voor de bescherming van burgers. Er ontstaan op sociale media veel ad-hoc informele samenwerkingsverbanden voor dat doel. Nederland heeft expertise op de terreinen van informatie- en communicatietechnologie, die daarvoor kan worden ingezet.

Aanbeveling 3: Daar waar mensenrechtenverdedigers die gebruik maken van sociale media, onderhevig zijn aan reële bedreigingen, ondersteunt de Nederlandse regering hen door actief bij te dragen aan de inzet van expertise.

Het onderwerp 'bescherming van burgers in gewapend conflict' heeft vertakkingen naar veel deelgebieden: vluchtelingen, humanitaire hulp, militaire interventies, oorzaken van conflicten, de rol en status van niet-statelijke gewapende groepen et cetera. Aan elke vertakking zou een apart advies gewijd kunnen worden. De AIV is graag bereid en voornemens om in de komende periode aan een aantal van deze deelgebieden aandacht te besteden.

Het juridisch kader

Het juridisch kader voor individuele staten en (andere) strijdende partijen om de burgerbevolking te beschermen die zich onder hun rechtsmacht bevindt, is helder en staat nauwelijks ter discussie, al wordt het slecht nageleefd. Dit kader wordt gevormd door het internationaal humanitair recht, het vluchtelingenrecht en de mensenrechten. De kern van het internationaal humanitair recht is het onderscheid tussen militaire doelen enerzijds en burgers en burgerobjecten anderzijds. Ook niet-statelijke gewapende groepen, private militaire bedrijven en andere bedrijven hebben de plicht de burgerbevolking te ontzien bij het voeren van vijandelijkheden en de mensenrechten te respecteren, al is het relevante juridische kader voor deze actoren minder ontwikkeld dan voor staten. Het internationaal humanitair recht is van toepassing tijdens een gewapend conflict. De mensenrechten en het vluchtelingenrecht zijn ook van toepassing tijdens een sluimerend conflict en in de post-conflictfase.

De bescherming van de burgerbevolking is in de eerste plaats de plicht van de staat waar zij zich bevinden. Waar deze niet in staat is of niet bereid is de burgerbevolking de noodzakelijke bescherming te bieden, is er een breed scala aan instrumenten dat actoren kunnen inzetten om de staat aan te sporen, te ondersteunen, onder druk te

zetten, te dreigen of om deze staat te dwingen zijn burgerbevolking te beschermen. Bovendien kan een aantal van deze instrumenten voor dezelfde doelen worden ingezet tegen niet-statelijke gewapende groepen en leiders. Voor de inzet van deze instrumenten gelden met name twee juridische beperkingen. Staten mogen zich niet mengen in de interne aangelegenheden van andere staten, zij het dat staten elkaar wel kunnen aanspreken op de verplichtingen die ze zijn aangegaan in het kader van bijvoorbeeld mensenrechtenverdragen. Bovendien kunnen staten elkaar aanspreken op hun plicht de burgerbevolking te beschermen, aangezien dat een aspect is van soevereiniteit. De tweede beperking is dat het gebruik van geweld alleen in uitzonderlijke gevallen is toegestaan. De VN-Veiligheidsraad is bevoegd uitzonderingen op beide beperkingen toe te staan. Afgezien van deze beperkingen hebben staten en andere actoren een grote juridische vrijheid om staten aan te sporen, te ondersteunen, onder druk te zetten, te dreigen of te dwingen de burgerbevolking te beschermen. Als de partijen bij een conflict dan nog niet bereid of in staat zijn om de burgerbevolking te beschermen, dan kunnen andere staten, internationale organisaties of niet-statelijke actoren initiatieven nemen zelf de burgerbevolking te beschermen. Resolutie 1325 van de VN-Veiligheidsraad bevat richtlijnen voor de rol die vrouwen kunnen spelen bij de activiteiten van staten om conflicten te voorkomen, te beheersen en op te lossen.

Aanbeveling 4: Geweld tegen de burgerbevolking wordt vaak gestimuleerd, gepleegd of toegelaten door leiders van de partijen bij een gewapend conflict. In alle fasen van een conflict moeten internationale instellingen (VN, Mensenrechtenraad, EU, Raad van Europa, OVSE, Afrikaanse Unie) meer doen om leiders van partijen bij gewapende conflicten te wijzen op hun internationaalrechtelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van de bescherming van de burgerbevolking en te waarschuwen dat zij te zijner tijd ter verantwoording kunnen worden geroepen voor hun daden, hetzij op nationaal niveau, hetzij voor het Internationaal Strafhof of een internationaal tribunaal. Nederland moet daarbij een voorbeeldfunctie vervullen.

Sluimerend conflict

Om te voorkomen dat een sluimerend conflict tot uitbarsting komt is informatie over wat er precies aan de hand is essentieel. Er is meestal geen gebrek aan informatie, maar deze is verspreid over veel bronnen en actoren. Er zijn veel openbare bronnen waaruit signalen kunnen worden opgevangen over sluimerende conflicten, zoals de lokale bevolking, vluchtelingen in de diaspora, lokale media, rapporten van (lokale) maatschappelijke organisaties en documenten van de Mensenrechtenraad. Sociale media spelen een steeds grotere rol in moderne conflicten, zodat deze een schat aan informatie bevatten, waarvan beter gebruik kan worden gemaakt. Stroomende ontheemden en vluchtelingen zijn eveneens een sterke indicator van groeiende spanningen. Daarnaast beschikken staten over ambassades en inlichtingendiensten die informatie verzamelen. Internationale organisaties zijn afhankelijk van lidstaten om geheime informatie te verzamelen. Het is belangrijk dat bestaande barrières worden geslecht die in de weg staan aan de uitwisseling van beschikbare informatie tussen samenwerkende partijen. Bestaande databases van academische instituten en niet-gouvernementele organisaties kunnen worden gebruikt om een jaarlijkse monitor op te stellen van sluimerende conflicten. De Europese Commissie zou opdracht kunnen geven aan een aantal instituten, met het oog op het voorbereiden van een jaarlijkse monitor voor de Raad Buitenlandse Zaken. In de praktijk komen sluimerende conflicten niet altijd op de agenda van dergelijke organen en een jaarlijkse monitor kan agendering van sluimerende conflicten institutionaliseren. Binnen de EU zou dat een vorm kunnen krijgen vergelijkbaar met het financieel-economische semester. Dat verhoogt de urgentie van deze kwesties en creëert politieke druk voor internationale betrokkenheid. Binnen

de VN kan een soortelijke institutionalisering van de agendering van sluimerende conflicten worden nagestreefd.

Aanbeveling 5: Nederland bevordert samen met andere landen, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties het actualiseren en maximaal benutten van bestaande databases met gegevens over sluimerende conflicten als basis voor een samenhangende strategie om te voorkomen dat een sluimerend conflict tot uitbarsting komt. In het verlengde daarvan bevordert Nederland de institutionalisering van agendering van sluimerende conflicten binnen de EU en de VN.

Veel regionale organisaties en niet-gouvernementele organisaties ontwikkelen capaciteiten voor conflictpreventie. Preventie kan veel menselijk leed voorkomen en is aanzienlijk goedkoper dan de ontplooiing van een internationale missie tijdens een gewapend conflict. Als een conflict nog niet hoog is opgeblaaid, zijn de mogelijkheden van beïnvloeding van de partijen bij het conflict het grootst. De AIV is van mening dat meer geïnvesteerd moet worden in preventieve diplomatie en conflictpreventie.

Preventieve diplomatie beoogt op korte termijn overeenstemming te bereiken tussen partijen bij een geschil of conflict, met het oog op het voorkomen van uitbreken van een gewelddadig conflict. Conflictpreventie heeft betrekking op het beperken of wegnemen van risico's die kunnen leiden tot het uitbreken van gewelddadige conflicten.

Tijdens een sluimerend conflict is er spanning tussen enerzijds de bescherming van de burgerbevolking en anderzijds de norm van non-interventie in binnenlandse aangelegenheden (soevereiniteit). Vaak zijn de dreigingen voor de burgerbevolking gerelateerd aan binnenlandse spanningen, zodat betrokkenheid van buitenlandse actoren vrijwel altijd leidt tot inmenging in de binnenlandse aangelegenheden.

Vanwege deze spanning is preventieve diplomatie het meest effectief als dit achter de schermen en vertrouwelijk gebeurt. Dit pleit ervoor dergelijke activiteiten over te laten aan bemiddelaars die optreden namens een internationale organisatie. Specifieke preventieve activiteiten zouden bij voorkeur niet op de agenda van een orgaan van een internationale organisatie moeten staan, omdat daarmee de vertrouwelijkheid wordt doorbroken. De instrumenten voor preventieve diplomatie van de meeste internationale organisaties zijn nog onvoldoende ontwikkeld en gefinancierd. Het openhouden van communicatie met strijdende partijen is essentieel voor effectieve (preventieve) diplomatie. Preventieve diplomatie vereist betrokkenheid over een lange periode van hoog gekwalificeerde onderhandelaars.

Conflictpreventie kan veel vormen aannemen, zoals ontwikkelingssamenwerking, preventieve ontplooiing van een militaire missie, arbitrage, dwangmaatregelen (wapenembargo), vervolging van daders, versterking van de rechtsstaat en hervorming van de veiligheidssector. Klimaatverandering en de illegale handel in kleine wapens zijn factoren die sluimerende conflicten kunnen verscherpen. Bestrijding ervan kan conflictpreventie ondersteunen.

Aanbeveling 6: Nederland bevordert dat internationale organisaties een groter deel van hun reguliere financiële middelen beschikbaar krijgen om zelfstandig initiatieven te ontplooiën voor preventieve diplomatie en conflictpreventie. Daarnaast moet Nederland de nadruk op preventieve diplomatie en conflictpreventie inhoud geven door middel van geoordeelde bijdragen aan internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties voor dat doel.

Uitgebroken conflict

Indien een conflict met geweld wordt uitgevochten, heeft het streven naar vrede de hoogste prioriteit. De strijdende partijen moeten met spoed bijeengebracht worden om tot een staakt-het-vuren te komen, afspraken te maken over humanitaire toegang en over de bescherming van de burgerbevolking. In deze fase kunnen strijdende partijen onder druk worden gezet bijvoorbeeld door financiering af te snijden of een wapenembargo in te stellen.

In een uitgebroken conflict is het zaak om niet alleen naar (beperkte) overheidsmiddelen te kijken maar ook naar de zelfstandige rol van het maatschappelijk middenveld. Niet-gouvernementele organisaties in Nederland en in conflictgebieden werken nauw met elkaar samen, juist ten tijde van conflict. Samen met Nederlandse organisaties spannen lokale groepen zich in om bevolkingsgroepen snel in veiligheid te brengen (zoals in Burundi, Libië, Yemen en Syrië), om onderhandelingen te starten met strijdende partijen en om lokale communicatiestructuren veilig te stellen. Ook hier is de geïntegreerde benadering van groot belang; maatschappelijke organisaties vervullen een belangrijke rol in de bescherming van burgers.

Om ingrijpen van andere staten en actoren in een conflictland te legitimeren is in beginsel een mandaat van de VN-Veiligheidsraad noodzakelijk. In de praktijk zijn er veel belemmeringen om te komen tot een mandaat van de VN-Veiligheidsraad en vertaling daarvan naar effectieve bescherming van de burgerbevolking. Geopolitieke overwegingen, de instemming van het conflictland, de bereidheid om conflictlanden aan te spreken op schendingen van internationaal humanitair recht, de beperkte capaciteit van militaire missies, verschillen in de bereidheid van troepenleverende landen om geweld te gebruiken voor de bescherming van de burgerbevolking of om zelf risico's te lopen en de impact op het vredesproces kunnen daadwerkelijke (fysieke) bescherming in de weg staan. De mede door Nederland ondersteunde Kigaliprincipes beogen deze belemmeringen te slechten.

De omvang van internationale militaire missies is klein ten opzichte van de omvang van conflictlanden en hun bevolkingen. Het is politiek en financieel niet haalbaar om voldoende troepen te ontplooien om de hele burgerbevolking in alle conflictgebieden afdoende te beschermen. Door gezamenlijk te trainen en oefeningen te houden kunnen troepenleverende landen de effectiviteit van inzet vergroten. Daarnaast zijn er politieke meningsverschillen over de wijze waarop mandaten moeten worden vertaald in de bescherming van de burgerbevolking in het veld. Internationale militaire missies zullen geweld met beleid moeten gebruiken. Naast levering van grotere financiële en politieke inspanningen voor preventieve diplomatie en conflictpreventie moet actief onderzocht worden welke nieuwe concepten en instrumenten en flexibele samenwerkingsvormen geëigend zijn om de burgerbevolking tijdens moderne conflicten te beschermen.

De drie traditionele uitgangspunten voor ontplooiing van VN-vredesmissies zijn instemming van de strijdende partijen, onpartijdigheid en beperkt geweldsgebruik. Deze zijn in complexe binnenlandse conflicten moeilijk toepasbaar, maar diverse troepenleverende landen houden daaraan vast. Dat resulteert in onduidelijke mandaten, verschil van opvattingen over de definitie van bescherming van de burgerbevolking en terughoudendheid om de burgerbevolking te beschermen. Overigens is in de praktijk van VN-vredesmissies in de afgelopen 15 tot 20 jaar een ontwikkeling te zien van typische Hoofdstuk VI-operaties naar operaties die zijn gebaseerd op zogenoemde gemengde mandaten (Hoofdstuk VI en VII). De laatste operaties maken robuuster militair optreden mogelijk.

De behoeften van de lokale bevolking moeten een belangrijk uitgangspunt zijn voor de plannen van activiteiten op het gebied van de fysieke bescherming van de burgerbevolking in het veld. Consultatie van de lokale bevolking is nodig. Daarbij moeten ook kwetsbare groepen worden geconsulteerd, aangezien zij specifieke behoeften kunnen hebben. Consultatie van de lokale bevolking maakt de bescherming meer effectief en creëert realistische verwachtingen bij de lokale bevolking.

In het advies is geconstateerd dat militaire doctrines voor de bescherming van de burgerbevolking nog niet goed zijn ontwikkeld, dat mandaten en *rules of engagement* voldoende ruimte bieden voor de bescherming van de burgerbevolking en dat de capaciteit van internationale missies gewoonlijk tekort schiet om alle taken in het mandaat goed uit te voeren. De Kigaliprincipes roepen landen op de middelen beschikbaar te stellen die nodig zijn om de kloof tussen mandaat en middelen te dichten. De AIV ondersteunt van harte de voortrekkersrol die Nederland en Rwanda hierin spelen. Een andere manier om de kloof tussen mandaat en middelen te dichten is fasering van mandaten, zodat deze minder ambitieus worden. In de praktijk is het leiderschap van commandanten van cruciale betekenis.

Aanbeveling 7: Nederland moet troepenleverende landen, waar nodig of wenselijk, actief ondersteunen om goed voorbereid deel te nemen aan militaire missies die de bescherming van de burgerbevolking nastreven. Dit kan in de vorm van aanbod van trainingen voor commandanten en zo nodig van andere leden van internationale missies. De effectiviteit van inzet van militaire middelen kan verder worden vergroot door gezamenlijke oefeningen en training van troepenleverende landen. Nederland moet daarbij een voortrekkersrol vervullen.

Post-conflict

In deze fase zal de aandacht onder andere zijn gericht op het wegnemen van de oorzaken van het conflict, demobilisatie en herintegratie van manschappen, hervorming van de veiligheidssector, verzoening en berechting van oorlogsmisdadigers.

Na het sluiten van een vredesakkoord of wapenstilstand zouden de vijandelijkheden moeten zijn beëindigd. In de praktijk blijkt de burgerbevolking in de post-conflictfase toch het risico te lopen het slachtoffer te worden van oorlogsgeweld. Het geweldsmonopolie van de staat wordt vaak nog steeds betwist en instituties zijn zwak. Als (ook) regeringstroepen zich schuldig maken aan schendingen van de fysieke en geestelijke integriteit van de burgerbevolking, dan ontstaat voor een internationale missie spanning tussen de taak de burgerbevolking te beschermen en de taak de lokale politie en de strijdkrachten te hervormen en te versterken. Het laatste zou immers de capaciteit van de lokale politie en de strijdkrachten kunnen vergroten om de fysieke en geestelijke integriteit van de burgerbevolking te schenden. Tegen deze achtergrond is langdurige aanwezigheid van internationale missies wenselijk om tegelijkertijd instituties te versterken, het geweldsmonopolie van de staat te helpen vestigen en respect voor de mensenrechten te bevorderen. Tekortschietende inspanningen van staten, internationale en niet-gouvernementele organisaties vergroten de kans op terugval naar een gewapend conflict.

Aanbeveling 8: Nederland moet zich voor langere perioden committeren in post-conflictfasen, zeker als Nederland in de fase van het uitgebroken conflict betrokken was bij de beëindiging van het gewapende conflict.

Een aspect dat in post-conflict situaties vaak onderbelicht blijft, is het aspect van herstelmaatregelen voor slachtoffers van schendingen van internationaal humanitair recht en mensenrechten. Dit is een gebied van internationaal recht dat nog niet goed ontwikkeld is. Herstelmaatregelen kunnen verschillende vormen aannemen, zoals schadevergoeding voor verloren eigendommen of teruggave van afgenomen eigendommen, excuus van politieke leiders om het aangedane leed te erkennen, berechting van daders of waarheidsvinding. Herstelmaatregelen kunnen een materiële of symbolische vorm aannemen. Welke vorm precies wordt gekozen, moet afhangen van de context en de wensen van de slachtoffers. De norm dat slachtoffers recht hebben op genoegdoening van staten, bedrijven of internationale organisaties vindt steeds meer erkenning, maar de praktische mogelijkheden voor slachtoffers om genoegdoening te krijgen, zijn zeer gering.

Aanbeveling 9: Nederland moet bevorderen dat troepenleverende landen aansprakelijkheid erkennen voor schendingen van het internationaal recht begaan door hun leden van missies onder de vlag van een internationale organisatie. Nederland moet bij hen aandringen op transparantie en ontwikkeling van beleid voor herstelmaatregelen.

Het gebruik van geweld ten behoeve van de bescherming van burgers in conflictgebieden kan onbedoeld leiden tot slachtoffers onder de burgerbevolking. Commandanten moeten soms een moeilijke afweging maken tussen de preventie van toekomstig geweld tegen burgers door strijdende partijen en mogelijke burgerslachtoffers van het eigen optreden (nevenschade). Dergelijke nevenschade moet worden onderscheiden van de hiervoor genoemde schendingen van het internationaal recht. De Verenigde Staten hebben aangekondigd transparantie te willen betrachten, verantwoordelijkheid te zullen erkennen en slachtoffers of nabestaanden ex gratia betalingen te zullen bieden.

Aanbeveling 10: Nederland bevordert dat landen die deelnemen aan militaire missies onder de vlag van een internationale organisatie waarvan Nederland lid is, transparantie betrachten over nevenschade, verantwoordelijkheid erkennen en slachtoffers of hun nabestaanden (financieel) tegemoet komen.

Lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad

Nederland zal in 2018 lid zijn van de VN-Veiligheidsraad. Nederland zal gedurende een maand het voorzitterschap bekleden. Dit biedt een bijzondere gelegenheid om initiatieven te nemen.

Aanbeveling 11: Nederland kan de mogelijkheden van het lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad benutten door aandacht te vragen voor (een van) de volgende thema's, bijvoorbeeld door die op de agenda van een bijeenkomst van de VN-Veiligheidsraad te plaatsen: hoe kan de naleving van het oorlogsrecht worden versterkt, selectie en opleiding van troepen voor uitzending, de rol van sociale media in early warning en tijdens uitgebroken conflicten, de morele imperatief van een verantwoordelijkheid van staten tot preventie, niet-gouvernementele organisaties en internationale organisaties om conflicten te voorkomen.

Adviesaanvraag

Aan de Voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken
Mr. J.G. de Hoop Scheffer
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 12 november 2015
Betreft Aanvraag voor AIV-advies over bescherming van de burgerbevolking in gewapend conflict

Geachte voorzitter,

De Secretaris-Generaal van de VN en de voorzitter van het Internationale Comité van het Rode Kruis, Peter Maurer, waarschuwen eind oktober jl. voor de enorme impact van conflicten op burgers. In een gezamenlijke persverklaring met als kop 'The World at a Turning Point' riepen zij staten op maatregelen te nemen om de bescherming van burgers in conflicten ('Protection of Civilians in Armed Conflict'; PoC) te verbeteren. Sinds de Tweede Wereldoorlog is het aantal mensen dat huis en haard is ontvlucht als gevolg van conflicten en geweld niet zo hoog geweest als nu; rond de 60 miljoen.

Situaties als die in Syrië, Zuid-Sudan, Jemen en Nigeria worden gekenmerkt door schokkende vormen van geweld, doelbewuste aanvallen op burgers en totaal gebrek aan respect voor leven en waardigheid. Ook zijn specifieke groepen burgers (religieuze minderheden, vrouwen en meisjes, LHBTI, journalisten) doelwit van (seksueel) geweld, marteling, ontvoering, gedwongen ontheemding en rekrutering in gewapende groepen. De wijdverbreide en zichtbare straffeloosheid van schendingen van de rechten van burgers in conflict draagt bij aan de spiraal van geweld en instabiliteit. En de internationale gemeenschap slaagt er in de meeste situaties niet in om burgers effectief te beschermen. Wij ondervinden hiervan in Nederland direct de gevolgen, getuige de grote toename van vluchtelingen sinds de zomer van 2015.

De basis van PoC ligt in internationaal humanitair recht, vluchtelingenrecht en mensenrechten. De primaire verantwoordelijkheid voor PoC ligt bij de nationale autoriteiten van een land. Maar ook niet-statelijke strijdende partijen hebben verplichtingen onder internationaal (gewoonte) recht. Waar partijen burgers niet kunnen of willen beschermen spelen internationale actoren een rol. De VN heeft in dat verband het meest brede mandaat, wat loopt van conflictpreventie tot het tegengaan van straffeloosheid voor misdrijven tegen de burgerbevolking begaan tijdens conflict.

VNVR en SGVN

De VN Veiligheidsraad (VNVR) adresseert PoC in het kader van verschillende landensituaties op de agenda van de Raad, bijvoorbeeld omdat PoC onderdeel is van het mandaat van een vredesmissie. Tegelijkertijd kunnen we constateren dat tegenstrijdige belangen in de VNVR snel optreden regelmatig bemoeilijkt. Syrië is een van de meest schrijnende voorbeelden daarvan.

Het 'Department for Peacekeeping Operations' van de VN onderscheidt drie manieren waarop PoC geïmplementeerd kan worden: door dialoog, door bescherming tegen fysiek geweld en door het creëren van een 'protective environment'.

In zijn anderhalf jaarlijkse rapporten aan de VNVR gaat de SGVN in op vijf kernuitdagingen op het gebied van PoC: versterking van de naleving van internationaal recht ('compliance and accountability'), in het bijzonder tijdens gevechtshandelingen, meer systematische engagement met niet-statelijke gewapende groepen, versterken van de rol van vredesoperaties op het vlak van PoC, humanitaire toegang en versterken van aansprakelijkheid/verantwoording voor schendingen.

Drie VN-rapporten: een nieuwe koers?

Op verzoek van de SGVN bracht een 'High Level Panel' onder leiding van voormalig president José Ramos-Horta in juni jl. een rapport uit over de toekomst van VN-vredesoperaties. Een belangrijke boodschap in het rapport is dat veel meer moet worden geïnvesteerd in het oplossen van problemen van waaruit conflicten ontstaan, o.a. door middel van conflictpreventie en bemiddeling. De vraag is wat deze aanbeveling betekent voor situaties zoals in de context genoemd en voor het Nederlandse beleid op het terrein van PoC en mensenrechten. Tevens heeft een adviesgroep van experts op verzoek van de VN-lidstaten dit jaar een rapport uitgebracht over de VN-vredesopbouwarchitectuur en is er een rapport uitgekomen over de implementatie van resolutie 1325 over vrouwen, vrede en veiligheid (2000).

Nederlands beleid en inzet

Nederland onderstreept het belang van PoC. Dit vloeit voort uit artikel 90 van de Grondwet en komt tot uitdrukking in ons buitenlands beleid in brede zin. Het onderwerp ligt op het snijvlak van mensenrechten en veiligheid, zoals weergegeven in de beleidsnotitie 'Bescherming van burgers in gewapende conflicten' (2012), de Internationale Veiligheidsstrategie (2013) en de 'Mensenrechtenbrief 2013, Respect en recht voor ieder mens'. De beleidsnotitie over PoC gaat onder meer in op de accenten die Nederland legt: conflictpreventie, gezamenlijk optreden met partners, de geïntegreerde benadering, gender en de beschikbaarheid van voldoende capaciteit. Nederland heeft PoC verankerd in het toetsingskader voor de art 100 brief, is voor wat betreft de MR prioriteiten ook actief in conflictgebieden, heeft PoC als beleidsprioriteit geïdentificeerd en is een grote donor van humanitaire hulp. Ook heeft Nederland de zogenaamde 'Kigali principes' onderschreven.

Hoewel er dus een stevig normatief raamwerk voor PoC ligt, en Nederland ver gevorderd is met de eigen geïntegreerde benadering, zien we in verschillende delen van de wereld dat implementatie ver achterblijft.

Het kabinet heeft daarom behoefte aan een nadere analyse van PoC in verschillende situaties wereldwijd en aan aanbevelingen ten aanzien van de toegevoegde waarde van het Nederlandse beleid en de Nederlandse inzet. Kijkend naar het spectrum van conflict heeft het kabinet specifieke belangstelling voor de fase van conflictpreventie.

Hierbij doen zich de volgende deelvragen voor:

- Op welke wijze kan aan het NL beleid op PoC in relatie tot conflictpreventie verder invulling gegeven worden?
- Op welke wijzen kan de geïntegreerde benadering toegepast en versterkt worden zodat PoC beter geïdentificeerd wordt, met aandacht voor de fase van conflictpreventie?

- Welk instrumentarium en welke kanalen kan Nederland daarvoor benutten, zowel bilaterale ondersteuning en initiatieven als multilaterale en multi-stakeholder samenwerking?
- Hoe kan NL bijdragen aan betere respons op basis van 'early warning' mechanismen, zoals in het kader van de 'Responsibility to Protect' (RtoP), zowel op intergouvernamenteel niveau als in concrete situaties in het veld?
- Op welke wijze zou Nederland een toegevoegde waarde kunnen hebben voor wat betreft PoC tijdens een eventueel lidmaatschap van de VNVR?

Ik zie uw advies met veel belangstelling tegemoet.

Bert Koenders
Minister van Buitenlandse Zaken

Lijst met gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
CAVV	Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
CMR	Commissie Mensenrechten
COS	Commissie Ontwikkelingssamenwerking
CVV	Commissie Vrede en Veiligheid
DFS	Department of Field Support
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
EU	Europese Unie
HIPPO	High-level Independent Panel on Peace Operations
ICRC	Internationaal Comité van het Rode Kruis
LHBTI	Lesbiennes, Homoseksuelen, Biseksuelen, Transseksuelen en Interseksuelen
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
OIOS	Office of Internal Oversight
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PoC	Protection of Civilians
SGVN	Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties
VN	Verenigde Naties
VNVR	VN-Veiligheidsraad

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*
- 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*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?,
september 2004

- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
- 78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*

- 79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*
- 80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*
- 81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
- 82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*
- 83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*
- 84 NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING, *maart 2013*
- 85 CRIMINALITEIT, CORRUPTIE EN INSTABILITEIT: een verkennend advies, *mei 2013*
- 86 AZIË IN OPMARS: strategische betekenis en gevolgen, *december 2013*
- 87 DE RECHTSSTAAT: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking, *januari 2014*
- 88 NAAR EEN GEDRAGEN EUROPESE SAMENWERKING: werken aan vertrouwen, *april 2014*
- 89 NAAR BETERE MONDIALE FINANCIËLE VERBONDENHEID: het belang van een coherent internationaal economisch en financieel stelsel, *juni 2014*
- 90 DE TOEKOMST VAN DE ARCTISCHE REGIO: samenwerking of confrontatie?, *september 2014*
- 91 NEDERLAND EN DE ARABISCHE REGIO: principieel en pragmatisch, *november 2014*
- 92 HET INTERNET: een wereldwijde vrije ruimte met begrensde staatsmacht, *november 2014*
- 93 ACS–EU-SAMENWERKING NA 2020: op weg naar een nieuw partnerschap?, *maart 2015*
- 94 INSTABILITEIT ROND EUROPA: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid, *april 2015*
- 95 INTERNATIONALE INVESTERINGSBESLECHTING: van ad hoc arbitrage naar een permanent investeringshof, *april 2015*
- 96 INZET VAN SNELLE REACTIEMACHTEN, *oktober 2015*
- 97 AUTONOME WAPENSISTEMEN: de noodzaak van betekenisvolle menselijke controle, *oktober 2015***
- 98 GEDIFFERENTIEERDE INTEGRATIE: verschillende routes in de EU-samenwerking, *oktober 2015*
- 99 DAADKRACHT DOOR DE DUTCH DIAMOND: ondernemen in het licht van de nieuwe duurzame ontwikkelingsdoelen, *januari 2016*
- 100 GOED GESCHAKELD? Over de verhouding tussen regio en de EU, *januari 2016*
- 101 VEILIGHEID EN STABILITEIT IN NOORDELIJK AFRIKA, *mei 2016*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*

- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
- 19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIËEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
- 20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
- 21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
- 22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*
- 23 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKTE SOCIALE DIMENSIE VAN DE EUROPESE UNIE, *juni 2013*
- 24 Briefadvies MET KRACHT VOORUIT: reactie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de beleidsbrief 'Respect en recht voor ieder mens', *september 2013*
- 25 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: meer dan een definitiekwestie, *mei 2014*
- 26 Briefadvies DE EU-GASAFHANKELIJKHEID VAN RUSLAND: hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen, *juni 2014*
- 27 Briefadvies FINANCIERING VAN DE INTERNATIONALE AGENDA VOOR DUURZAME ONTWIKKELING, *april 2015*
- 28 Briefadvies DE TOEKOMST VAN SCHENGEN, *maart 2016*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

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

*** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

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