

Is er nog toekomst voor humanitaire interventies?

Het fiasco van de westerse aanwezigheid in Afghanistan doet de vraag ontstaan of humanitaire interventies nog wel zin hebben. Veel hangt af van wat er beoogd wordt. Ingrijpen in Bosnië en Kosovo heeft het concrete doel van het stoppen van een burgeroorlog en het voorkomen van genocide dichterbij gebracht. Maar Irak en Afghanistan laten zien dat het onmogelijk is een liberale democratie te vestigen zonder de maatschappelijke context ter plaatse te verdisconteren. In dat geval zorgt humanitaire interventie juist voor extra menselijk leed.

door Martijn Kitzen De auteur is hoogleraar Irreguliere Oorlogvoering & Speciale Operaties aan de Nederlandse Defensie Academie en voormalig militair met ervaring in VN- en NAVO-missies.

Hebben humanitaire interventies zin? De val van Kabul heeft het debat over westerse militaire inmenging weer volop aangewakkerd. En terecht, want niet alleen in Afghanistan, maar ook in bijvoorbeeld Irak en Libië vallen de resultaten op zijn zachtst gezegd nogal tegen. Als onderdeel van de *Global War on Terror* (GWOt) werden regimes ten val gebracht om ze te vervangen door nieuwe regeringen die voor stabiliteit moesten zorgen. Daarbij was het nadrukkelijk de bedoeling een einde te maken aan mensenrechtenschendingen, en bovendien de invoering van democratie te bevorderen. De invoering van het westerse, liberale staatsmodel zou hiervoor garant staan, en zo een basis vormen voor duurzame vrede. Hoe anders liep het.

Het mislukte ‘liberale project’ in Afghanistan en Pakistan vormt de triestste illustratie van het failliet van deze benadering.¹ In twintig jaar tijd slaagde de internationale gemeenschap er niet in om een stabiele staat op te bouwen. En, erger nog, ondanks alle goede bedoelingen heeft de lokale bevolking flink te lijden gehad onder de voortslepende oorlog: er waren meer dan zeventigduizend burgerdoden te betreuren.² En uiteindelijk zijn de Afghanen terug bij af, nu de Taliban weer de macht in handen hebben. Die uitkomst weegt niet op tegen de enorme kosten. Bijna tachtigduizend Afghaanse en Pakistaanse veiligheidstroepen sneuvelden, en de internationale gemeenschap verloor meer dan zeventigduizend militairen, ondersteuners en hulpverleners. Voor wat betreft de financiële kant besteedde alleen de VS al 2.313

biljoen dollar. Geen wonder dus dat president Joe Biden meteen na de terugtrekking van de laatste militairen aankondigde niet langer op deze manier te willen interveniëren. Hij had het over ‘ending an era of major military operations to remake other countries’.³

Maar betekent dit ook het einde van humanitaire interventies? Als we die vraag willen beantwoorden, zullen we kritisch moeten reflecteren op de zin en uitvoering van dit soort operaties. In dit artikel doen we dat door achtereenvolgens te kijken naar de oorsprong en opkomst van het concept en naar de falende toepassing ervan tijdens de GWO. Op basis hiervan kunnen we tot slot verkennen of deze benadering nog een toekomst heeft of dat er, in Bidens woorden, inderdaad sprake is van het einde van een tijdperk.

Oorsprong en opkomst van humanitaire interventies

Nooit meer. De internationale gemeenschap was het er na de genocides in Rwanda (1994) en Srebrenica (1995) unaniem over eens dat ze voortaan ferm moest ingrijpen om zulke gewelddadige verschrikkingen te voorkomen. In beide gevallen stond een ontoereikende vredesmacht van de Verenigde Naties (VN) machteloos tegenover lokale partijen die op grote schaal onschuldige burgers doodden. In het geval van Srebrenica kon zelfs de dreiging van NAVO-ingrijpen de Bosnische Serviërs er niet van weerhouden de enclave te overlopen en vervolgens over te gaan op etnische zuiveringen. Onder leiding

van de VS, na de instorting van de Sovjet-Unie de enige overgebleven grootmacht, werd er hierbij een liberale koers gevaren. Humanitaire interventies waren het middel bij uitstek om met behulp van militaire macht naleving van mensenrechten en de invoering van democratie te

faciliteren. Dit is goed te begrijpen vanuit de toenmalige tijdgeest.⁴ Het einde van de Koude Oorlog werd immers gezien als ‘het einde van de geschiedenis’, het door de Amerikaanse politicoloog Francis Fukuyama beschreven eindpunt van de menselijke politiek-ideologische evolutie met de westerse liberale democratie als ultieme vorm van staatsinrichting.⁵ Dit narratief werd breed gedragen in de westerse wereld.

Het geloof erin was zelfs sterk genoeg om Washington te laten afrekenen met het trauma van de mislukte inmenging in Vietnam (1961-1973) en het recente debacle in Mogadishu, waar in 1993 de lichamen van Amerikaanse soldaten door de straten werden gesleept. Zo omarmde de nieuwe wereldorde in de jaren 1990 humanitaire interventies op basis van liberale principes als haar belangrijkste middel om in te grijpen in gewelddadige conflicten en om nieuwe genocides te voorkomen.

De Balkan vormde het toneel van de eerste grootschalige humanitaire interventies door westerse landen. In 1995 ging de internationale gemeenschap over tot robuust optreden in Bosnië, en in 1999 greep men ook in Kosovo in. De interventies hadden succes: in het eerste geval werd er een einde gemaakt aan de bloedige Bosnische burgeroorlog, en in het tweede geval werden door het militaire ingrijpen mogelijke

De nieuwe wereldorde omarmde in de jaren 1990 humanitaire interventies op basis van liberale principes als haar belangrijkste middel om in te grijpen in gewelddadige conflicten

De autocratische dreiging

etnische zuiveringen van Kosovo-Albanezen voorkomen. Naast het beschermen van mensenrechten startte men ook met liberaal-democratische hervormingen in het bestuursmodel van deze gebieden. Die laatste inspanning duurt voort tot de dag van vandaag. In de Republiek Bosnië-Herzegovina lijkt ze niet heel effectief,⁶ terwijl ze in Kosovo heeft geleid tot de totstandkoming van een de facto soevereine staat. De grootste verdienste van beide interventies zit hem in het feit dat ze leidden tot beëindiging van een fel etnisch conflict en zo verder bloedvergieten wisten te voorkomen. Dit succes vormde onder meer de inspiratie van het in 2005 door de VN aangenomen uitgangsprincipe van *Responsibility to Protect* (R2P), dat lidstaten oproept genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuiveringen en misdaden tegen de menselijkheid te voorkomen.⁷

Het keerpunt: de *Global War on Terror*

De terroristische aanslagen van 11 september 2001 vormden niet alleen de aanleiding voor de oorlog in Afghanistan, maar creëerden ook de omstandigheden voor de inval in Irak in 2003. Terrorisme moest immers wereldwijd bestreden worden, en dat bood de haviken in de toenmalige Amerikaanse regering een mooie kans om ook eindelijk met het regime van Saddam Hoessein af te rekenen. Dat brengt meteen een groot verschil met de hiervoor genoemde humanitaire interventies aan het licht.



Bron: iStock

Waar op de Balkan sprake was van ingrijpen in een burgeroorlog en het voorkomen van genocide, ging het in Afghanistan en Irak in eerste instantie om klassieke veiligheidspolitieke redenen. Om de (internationale) steun voor beide oorlogen te vergroten werden ze al snel neergezet als humanitaire interventies die het inhumane beleid van de Taliban en de brute onderdrukking door Saddam voorgoed ongedaan zouden maken. Hoewel hier natuurlijk wel iets voor te zeggen was, was er zowel in Afghanistan als in Irak geen sprake van een gewelddadig conflict. Ondanks de aard van de regimes hadden de meeste burgers nauwelijks te maken met geweld. De interventies brachten hier verandering in, omdat zij leidden tot complexe opstanden tegen de westerse aanwezigheid en de nieuwe regeringen. Met andere woorden: in plaats van een conflict te beëindigen, vormde het ingrijpen in Afghanistan en Irak de oorzaak van nieuwe, slpende conflicten in die landen.

Had men dit niet kunnen zien aankomen? Aanvankelijk was men ervan overtuigd dat de introductie van nieuwe regeringen op basis van het liberaal-democratische model tot duurzame stabiliteit zou leiden. Dat dit nauwelijks aansloot bij de complexe, gefragmenteerde en soms zeer traditionele lokale samenlevingen, werd daarbij over het hoofd gezien. Formeel gezien was er weliswaar sprake van verkozen regeringen die konden beschikken over een moderne staatsstructuur, maar informeel werd dit systeem vooral gebruikt om eigen belangen veilig te stellen en ervoor te zorgen dat andere maatschappelijke groepen niet te veel macht kregen.

Zelf heb ik bijvoorbeeld in 2008 in Uruzgan ervaren hoe de voorzitter van de lokale onafhankelijke kiescommissie probeerde verkiezingen te misbruiken om enkele tribale tegenspelers buitenspel te zetten.⁸ Het zijn precies

De snelle val van Afghanistan zie ik vooral als het gevolg van het feit dat het is mislukt een lokaal acceptabel bestuur op te zetten

dit soort dynamieken die de opkomst van de Islamitische Staat in Irak mogelijk maakten, en die ervoor zorgden dat de Afghaanse regering zelfs na twintig jaar wederopbouw nauwelijks legitimiteit onder de eigen bevolking genoot. Persoonlijk beschouw ik de snelle val van Afghanistan dan ook vooral als het gevolg van het feit dat het is mislukt om een lokaal acceptabel bestuur op te zetten.

De GWOt bracht zo aan het licht dat humanitaire interventies zelf kunnen leiden tot langdurige, rommelige oorlogen die niet de gewenste stabiliteit brengen, en die paradoxaal genoeg soms zelfs rechtstreeks lijken in te gaan tegen het liberaal-democratische normatieve kader dat daaraan ten grondslag ligt.⁹ Het is dan ook geen wonder dat het animo voor dit soort optreden de laatste twintig jaar steeds verder is afgenomen. De eerste symptomen daarvan werden zichtbaar toen de Verenigde Naties in 2011 opriepen tot ingrijpen om massaal geweld tegen burgers in Libië te voorkomen. Westerse landen waren nog wel bereid om op basis van R2P een luchtcampagne te voeren (die leidde tot de instorting van het regime van Qadhafi), maar wilden geen grondtroepen inzetten om de situatie verder te stabiliseren. En dan is er natuurlijk nog de burgeroorlog in Syrië, waar zelfs het herhaaldelijk inzetten van strijdgas tegen burgers niet leidde tot een humanitaire interventie door westerse landen. De belangrijkste erfenis van de GWOt lijkt te zijn dat landen niet langer bereid zijn grootschalige campagnes in verre landen te voeren. In plaats

daarvan zien we de opkomst van concepten als *remote warfare* of *surrogate warfare*, waarbij wordt geprobeerd met bijvoorbeeld trainingsmissies, (lucht)steun of speciale operaties lokale bondgenoten te ondersteunen en zo veel mogelijk zelf het conflict te laten uitvechten.¹⁰ Betekent dit het definitieve einde van humanitaire interventies?

Een toekomst voor humanitaire interventies?

Terugkijkend op het ontstaan en de praktijk van humanitaire interventies kunnen we concluderen dat de eerste toepassingen op de Balkan effectief een einde maakten aan menselijk lijden. Daarnaast bestaat er echter ook twijfel over de duurzaamheid van een deel van de liberaal-democratische structuren die met deze aanpak zijn opgebouwd. Tijdens de GWOt bleek ook dat zulke structuren soms nauwelijks aansluiten bij de lokale samenlevingen. Dat had zowel in Afghanistan als in Irak dramatische gevolgen, en kan worden gezien als de belangrijkste oorzaak voor het gebrek aan duurzaam resultaat. Daarbij moet niet worden vergeten dat de humanitaire interventies als onderdeel van de GWOt vooral klassieke veiligheidsdoelen dienden. Van de oorspronkelijke doelstelling om genocides zoals die in Rwanda of Srebrenica te voorkomen was hier geen sprake. We zien overigens op dit moment in Oekraïne de gevaarlijke precedentwerking hiervan. Rusland heeft de begrippen ‘genocide’ en ‘vredesmissie’ opgeblazen om een aanvalsoorlog te verantwoorden die op geen enkele manier te rechtvaardigen is.

Maar terug naar de kern en mijn belangrijkste observatie: het succes van humanitaire interventies hangt vooral af van het doel. Indien er sprake is van een duidelijk en haalbaar doel, zoals het stoppen van een burgeroorlog, lijkt dit nog steeds een heel bruikbare manier van optreden.¹¹ Een les van de afgelopen jaren is dat daarbij meer rekening moet worden gehouden met de lokale context. Het bevorderen van liberale democratie is en blijft een mooi uitgangspunt, maar als we daarbij de specifieke maatschappelijke beginselen van een land uit het oog verliezen, is de kans groot dat dit streven averechts uitpakt. Dat vraagt bijvoorbeeld om de bereidheid hybride tussenvormen te accepteren als mogelijke tussenstap naar verdere democratische hervormingen op de lange termijn. In het huidige internationale veiligheidsklimaat is dat ook een zaak van eigenbelang, omdat we willen voorkomen dat fragiele staten onder invloed van China of Rusland komen.

Tot slot

Het tijdperk van grootschalige militaire operaties gericht op het compleet hervormen van een land lijkt inderdaad voorbij; daarin heeft Biden gelijk. Tegelijkertijd hebben

Het tijdperk van grootschalige militaire operaties gericht op het compleet hervormen van een land lijkt voorbij

humanitaire interventies nog steeds zin, zolang we het doel maar scherp voor ogen houden. De geschiedenis leert ons immers dat deze manier van optreden effectief is als we een einde willen maken aan slepende conflicten en het

menselijk leed dat die met zich meebrengen. We zullen in de toekomst echter bereid moeten zijn daarbij meer rekening te houden met het lokale perspectief. Op die manier bereiken we met goede bedoelingen ook het beste resultaat.

Artikel in het kort:

- * De genocides in Rwanda (1994) en Srebrenica (1995) brachten de internationale gemeenschap tot de humanitaire interventie: via militair ingrijpen konden in conflictgebieden mensenrechten en democratie worden bevorderd
- * Op de Balkan werd dit met redelijk succes toegepast in Bosnië (1995) en Kosovo (1999): een bloedige burgeroorlog werd gestopt, en genocide werd voorkomen
- * Na 11 september 2001 ontstond er een *Global War on Terror* die, hoewel opgezet om veiligheidspolitieke redenen, werd uitgelegd als een strijd om de mensen in Irak en Afghanistan van de terreur van Saddam en de Taliban te bevrijden. Dit ondanks het feit dat er in die landen geen sprake was van een gewelddadig conflict
- * Omdat deze militaire operaties geen rekening hielden met de lokale, gefragmenteerde en vaak corrupte situatie, liepen ze uit op een mislukking
- * Grootschalige humanitaire interventies met als doel een land compleet te hervormen moeten we daarom achter ons laten; kortere interventies met een concreet doel, zoals het voorkomen van genocide, kunnen wel effect sorteren

- 1 Voor het begrip 'the liberal project', zie: Astri Suhrke, *When more is less. The international project in Afghanistan*. Londen: Hurst, 2011.
- 2 Watson Institute for International and Public Affairs, website *The Costs of War* (<https://watson.brown.edu/costsofwar/figures>). Alle hier genoemde getallen zijn afkomstig van deze bron. Voor de verliezen aan de kant van de internationale gemeenschap is gekeken naar zowel militairen als hulpverleners en *contractors*.
- 3 The White House, 'Remarks by President Biden on the end of the war in Afghanistan', website The White House, 31 augustus 2021. Zie: www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan
- 4 Zack Beauchamp, 'The war on terror and the long death of liberal interventionism', *Vox*, 8 september 2021. Zie: www.vox.com/22639548/911-anniversary-war-on-terror-liberal-interventionism
- 5 Francis Fukuyama, *The end of history and the last man*. New York: Free Press, 1992.
- 6 Sommige commentatoren spreken zelfs van Bosnië-Herzegovina als een *failed state* die etnische tegenstellingen in stand houdt: Inger Skjelsbæk, 'Bosnia and Herzegovina. A failed state 25 years after the peace accords', PRIO|Blogs, 30 december 2020. Zie: <https://blogs.prio.org/2020/12/bosnia-and-herzegovina-a-failed-state-25-years-after-the-peace-accords>
- 7 United Nations General Assembly, *2005 World Summit Outcome*. New York: United Nations, 15 september 2005, pp. 31-32. Zie: www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf. In tegenstelling tot R2P hebben humanitaire interventies vooral een militair karakter, kunnen ze worden ontplooid om een breder scala aan oorzaken aan te pakken, en gaan ze uit van het recht om in te grijpen in plaats van de plicht om te beschermen. Bovendien is R2P stevig verankerd in het internationaal recht, daar waar humanitaire interventies ook kunnen plaatsvinden op basis van unilaterale beslissingen of als gevolg van overeenstemming tussen meerdere landen.
- 8 Martijn Kitzen, *Oorlog onder de mensen. Militaire inzichten uit Atjeh en Uruzgan*. Amsterdam: Ambo|Anthos, 2016, pp. 9-12.
- 9 Zie ook: Azar Gat, *The causes of war & The spread of peace. But will war rebound?* Oxford: Oxford University Press, 2017, pp. 239-240.
- 10 Zie bijvoorbeeld: Rob Johnson, Martijn Kitzen en Tim Sweijts (red.), *The conduct of war in the 21st century. Kinetic, connected and synthetic*. Abingdon: Routledge, 2021, p. 296.
- 11 Zie ook: Rory Stewart en Gerald Knaus, *Can intervention work?* New York: Norton, 2012, pp. 188-192.