

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

Verslag van de Conferentie

HUMANITARIAN INTERVENTION

EARLY WARNING, EARLY RESPONSE

**Georganiseerd door D66 Internationaal Democratisch Initiatief (IDI) en
de Werkgroep Mensenrechten van het Wetenschappelijk Bureau (SWB);
met medewerking van de NCDO.**

**Polman's Huis te Utrecht
22 januari 2000.**



Culturele bijdrage van "Musicians without Borders"
Liederen uit de Balkan
IFOR tel. 072 5123014

Aantekeningen door Caspar ten Dam en Willem van Heijningen
leden van de SWB-werkgroep Mensenrechten D66
Organisatie: Marianne Douma

PROGRAMME OF THE CONFERENCE

9.30 - 10.00: Welcome and Coffee

10.00 - 12.15: MORNING PROGRAMME

Chair: Professor Mr.C.Flinterman, director SIM (Study Information Centre Human Rights), member of the advisory board of international issues to the government, chairman of the permanent committee.

- 10.00 Welcome by Christiaan de Vries, director Scientific Institute D66
- 10.05 Introduction of the conference by Prof.Flinterman:
Strengthening the United Nation's Capacity to Maintain Peace
- 10.15-10.30 Opening Statement by Mr.J.Hoekema, member Dutch Parliament D66
- 10.30-10.45 Mr.John Packer, adviser High Commissioner's Office on National Minorities OSCE:
Prioritise early Warning and Early Response
- 10.45-11.00 Mr.David De Beer, former director in Kosovo's Peja/Pec region for OSCE
How to strengthen Regional and Sub-Regional Capacities for Peace
- 11.00-11.15 Ambassador Dr.N.Biegman, the Dutch permanent representative to NATO
A NATO Case Study of Humanitarian Intervention
- 11.15-12.15 Discussion chaired by prof.C.Flinterman
- 12.15-13.15 Lunch and cultural intermezzo 'Musicians without Borders'

13.15-17.00 AFTERNOON PROGRAMME

- 13.15-13.30 Drs.C.van Rij, Adviser for the Netherlands to the Policy Unit Early Warning to the High Representative of the European Union, Mr.Javier Solana
Meaning of a common European Policy
- 13.30-14.00 Opportunity to reactions from the floor
- 14.00-14.15 Ms.Mira Oklobzija Press Now: cultural political column
Utilise the Media as a Proactive Tool for building peace
- 14.15-14.45 Break and cultural intermezzo 'Musicians without Borders'
- 14.45-15.30 Round table discussions chaired by Mr.J.Hoekema
*** Early Warning;**
Ms.M.Kappeyne v.d.Coppello, Ministry of Foreign Affairs, Direction Human Rights and Peacebuilding: the human factor on the policical agenda
Dr.R.Smeets Leiden University: Distinguish information and propaganda on the Caucasus.
M.J.Faber: Role and legitimation of Institutions.
- 15.30-16.15 *** Early Action;**
Paul van Tongeren, director European Centre of Conflict Prevention:
Identifying Character of Conflict and objective of Action;
Rob de Wijk, Netherlands Institute of International Relations Clingendael:
European Defence Policy on Humanitarian Intervention.
- 16.15-16.30 Closing remarks by Prof.Mr.C.Flinterman.
- 16.30-17.30 Reception



I. OCHTEND GEDEELTE, 10.00 – 12.15 uur.

Welkomstwoord door Christiaan de Vries, directeur Stichting Wetenschappelijk Bureau (SWB) en Marianne Douma lid van IDI en vz. SWB-werkgroep Mensenrechten D66. Deze conferentie vindt plaats met medewerking van de NCDO (Nationale Commissie Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling).

Korte inleiding door Prof. Mr. C. Flinterman, directeur van SIM (Study-Information Center Human Rights), en voorzitter van deze conferentie. De conferentie is in het Nederlands, behalve als de gastsprekers alleen in het Engels kunnen of willen spreken. Flinterman introduceert Jan Hoekema, buitenlandspecialist in de D66-Kamerfractie.

1) Hoekema: opening statement over "Strengthening the United Nation's Capacity to Maintain Peace".

Hoekema verwijst naar het VN Handvest van 1945, welke heeft vastgesteld dat de soevereiniteit heilig is en de Veiligheidsraad de arbiter is bij alle internationale conflicten. Deze beginselen in het handvest zijn historisch verklaarbaar met de gedachte van "nooit meer oorlog" na de Tweede Wereld oorlog". Volgens Hoekema heeft het "simpele en statische wereldbeeld" dat spreekt uit de basisuitgangspunten van het VN handvest "vrij lang stand gehouden".

Hoekema geeft vervolgens een historische schets van de ontwikkelingen die de vredeshandhavende taak van de VN telkens op de proef stelden en deze maar al te vaak ondermijnden: de bevrozing van de mondiale verhoudingen wegens de Koude Oorlog; de dekolonisatie en de toename van interstatelijke en binnenlandse oorlogen tijdens deze vroege fase van de Koude oorlogsperiode, die vanuit het Westen gezien als "breekijzer" t.a.v. de Sovjet-Unie moesten functioneren. Uiteindelijk moest Moskou westerse bemoeienis toestaan in Oost-Europa via de Helsinki akkoorden.

Na het einde van de Koude Oorlog leek een nieuwe wereldorde, een Pax Americana, binnen handbereik. Echter de falende bemoeienissen van de VN in ex-Joegoslavië en Somalië hebben geleid tot desillusies over zulk een vreedzame wereldorde – ondanks de stijging van het aantal blauwhelmen van 100 naar 10.000.

De laatste jaren wordt de VS heen en weer geslingerd tussen isolationisme en internationalisme, wat soms tot afzijdigheid en soms tot ingrijpen heeft geleid. Zo vond het ingrijpen door de NAVO in Kosovo "langs de rand van legitimatie via de VN" plaats. Maar al te vaak lost ingrijpen slechts een gedeelte van het probleem op: zie het tien jaar durende kat en muis spel met Saddam Hoessein in Irak.

Het recente ingrijpen in Kosovo roept de vraag op of of de NAVO bezig is een gewapende arm van de VN te worden. Volgens Hoekema is het een voorbarige, te snelle conclusie om de NAVO als zodanig te beschouwen. Niettemin was de NAVO "tot voor kort vreemd bij de VN".

Grootschalige genocide in de toekomst lijken niet meer onbestraft te zullen blijven: een Pol Pot in de 21ste eeuw zou niet worden getolereerd. Maar wat tolereren we dan nog, vraagt Hoekema zich af. Zie Tibet, zie Tjetsjenië, enzovoort. Hoe dan ook, soevereiniteit zal geen absoluut dogma meer zijn in de 21ste eeuw.

De (potentiële) capaciteit van de VN voor vredeshandhaving wordt nog steeds gehinderd door de betrokkenheid van leden in de Veiligheidsraad bij conflicten; het misbruik van het veto-recht in de Veiligheidsraad; het ontbreken van redelijke alternatieven voor interventie zodra een conflict is uitgebroken; misbruik van het Internationale VN Hof; en de neiging om de gevolgen van interventie niet mee te wegen bij besluitvorming.

Gezien de laatste tekortkoming, is het een plicht voor de interventionisten om de schade van militair ingrijpen naderhand te herstellen, en actief te streven naar verzoening tussen de strijdende partijen. Hoe dan ook "voorkomen is beter dan uitvechten". Bij conflictpreventie speelt "civil society" een centrale rol. Deze heeft zelfs in Somalië kans gezien de twee belangrijkste "warlords" te verwijderen! Hoekema rondt af met te zeggen dat D66 "de handschoen zal oppakken", d.w.z. het vraagstuk van conflictpreventie en humanitaire interventie als een uitdaging zal aannemen.

2) 1e gastspreker: John Packer, adviseur van de OVSE's Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden Mr. Max van der Stoel. Onderwerp: "how to Prioritise Early Warning and Early Response". Flinterman introduceert hem als gastspreker.

Packer mentions that Max van der Stoel regrets that he could not be here today. He announces that he will concentrate on the OSCE's role in conflict prevention, particularly on its potential or future capacities in early warning & early response.

Why do we need to muster the necessary resources and political will for Early Warning (EW) and Early Response (ER)? It is not sufficient to say that we are in favour for these measures, but also why we are in favour.

First, there is the utilitarian argument as – paradoxically – a moral basis for EW and ER. This cost-benefit analysis is all about who pays in which ways with what benefits for whom. We can calculate the costs of acting too late in a [humanitarian] crisis:

- a) the losses of property, of time, and above all, human losses (deaths, injuries, etc.) the relative costs of rebuilding, though some costs cannot be compensated, such as disabilities caused by landmines (see above mentioned human losses), often neglected by a community over time as substitutes for lost limbs must be made; and
- b) the costs of (military) intervention, like protection and security, humanitarian assistance and relief, and perhaps refugees and asylum seekers. We are talking about permanent net losses here, including losses in human life among humanitarian workers, and casualties among both civilians and military during the intervention. Eventually, all these losses must be paid by us, taxpayers.

Lack of EW and ER benefit the aggressors, nationalists, criminals, etc., as the calculation of the costs are relatively simple for them: if the intervention [against them] is delayed, the costs of such intervention rise day by day – with few costs to themselves (see Saddam, see Milosevic). In sum, the costs are high when one intervenes late due to neglect in EW: a massive intervention is then required to 'solve' the problem. The costs are low when one intervenes diplomatically at an early stage.

The NATO intervention in Kosovo did cost \$250 to 500 million per day. NATO's presence in Bosnia costs \$6 to 9 billion a year. Billions of dollars are needed for reconstruction in Kosovo and Bosnia. The International Tribunal in The Hague costs 'just' \$100 million annually. In contrast, a conflict prevention institution like the OSCE has a total annual budget of \$ 50 million, apart from its missions that cost \$300-400 million. These budgets together represent just 1/1000 of the costs of military intervention and subsequent reconstruction. For instance, the UNHCR, with a budget of \$140 million, can just spend not more than \$50,000 in Kosovo! Indeed, if the military budget for SFOR in Bosnia were to be spent through the OSCE, the latter can sustain its Office on National Minorities for 5,000 years!

Therefore, the outcome of this utilitarian cost-benefit analysis is a "no-brainer", it is obvious: maximum benefits and reduced costs can be reached by EW, i.e by timely information and analysis on the emerging conflict in question.

However, efficient and effective EW will not be sufficient to deal with a conflict by itself if the political will lacks among decisionmakers to accept the risks and costs (still present) of ER. After all, the escalation of the conflict in Kosovo was long foreseen, but diplomatic efforts to resolve it came far too late, and after that NATO delayed its intervention to the last minute.

Thus the second and more important reason to give priority to EW and ER can be found in the basic moral imperative to act. This imperative is the basis of the humanitarian values as expounded by the OSCE. The fear is still of an atomized, materialistic world, where moral values lay dormant unless awakened through terrible images of human suffering on CNN. Such a world risks compromising basic human values, and also portends worse tragedies to come. Moreover, in such a world international law will no longer be credible. One should not continue to block timely intervention by reasons of "sovereignty" and "internal affairs" of nation-states. Both international law and moral validity to act offer sufficient grounds for intervening in a conflict to stop a humanitarian disaster.

The benefits and the moral obligation of putting more resources and political will into EW and ER should now be beyond question.

Finally, we need to ask ourselves what is to be done. First, many more resources must go to conflict prevention, though I am not so naïve as to expect that these revenues will come early. Thus the existing money possessed by the GOs and NGOs involved in conflict prevention must be better used; in other words, more efficiency is the key to improve EW in particular. Currently, the staff of Van der Stoep's Office on National Minorities consists of 12 persons. Nevertheless, we have had some successes despite the small budget.

Second, clearly formulated political will and vision are essential for success. I hope that your party, D66, will play an important role in this on the Dutch political scene. Naturally, such a vision must lead to demands for more early and timely action in the world's hotspots.

Third, the existing institutions involved in conflict prevention and management must be reformed, and the means must be better placed.

I am confident that the improvements and reforms I mentioned in my speech will be achieved in a relatively short time in Europe.

- 3) **2e gast spreker: David de Beer, voormalig plaatsvervangend directeur in Kosovo's Peja/Pec regio voor OVSE's Verificatie Missie in Kosovo. De Beer vervangt op verzoek Ambassadeur Daan Everts, Head of Mission UNMIC Kosovo. Onderwerp: "how to Strengthen Regional and Sub-Regional Capacities for Peace: some insights from Kosovo".** Flinterman introduceert hem als gast spreker.

Insights of the time I served in Kosovo for the OSCE. One of the major reasons for the escalation of the conflict in Kosovo was that it was neglected by the international community. There were many early warning signals; Milosevic revoked Kosovo's autonomy in 1989, Albanian Kosovars were expelled from their jobs and excluded from all cultural life. The Kosovars organised resistance against ethnic discrimination. When the fighting started between UCK and Serb army in 1998 the international community did respond. After the agreement to withdraw most Serb forces, the OSCE went into Kosovo to check if Milosevic kept his promises.

The conclusion was that more Serb troops were brought in and nor Albanians nor Serbs were interested in elections. The Serbs were making preparations for a total administrative destabilisation and the OSCE did not see this as a sign of a new round of ethnic cleansing. By march 1999 it was clear that the OSCE had no deterrent effect anymore, the staff were likely to be victim's of Serb aggression and the presence prevented any NATO air strikes. After the OSCE mission had evacuated to Macedonia, the Serbs began a reign of terror and ethnic cleansing, - even before the start of NATO's bombing campaign.

The influx of refugees into Albania, Macedonia and Montenegro by the ethnic cleansing and the war were destabilising the region. The war could have been shorter if NATO had been more resolute at the beginning showing it was planning to hit Milosevic harder.

After cease-fire KFOR, UNHCR and OSCE were quick to arrive in Kosovo. The UCK was much faster to start new administration in Kosovo than UNMIK, which was supposed to take over the administration. The UCK wanted to administer Kosovo, which was the aim of their war, and the UNMIK had too less resources (financial and personnel) to be capable to administer Kosovo. Probably all parties involved in rebuilding Kosovo did not take into consideration that war is a factor of change. War will never re-create a pre-war situation. Now there's finally an agreement between UNMIK and UCK - appointed authorities on a system of co-government.

International demands that Serbs be immediately re-integrated among the Albanian Kosovars are unrealistic. There's, not surprisingly, a lot of bitterness and frustration by the Albanian Kosovars. The international community has also not succeeded in getting enough international policemen into Kosovo to keep the peace. There's a large security void in Kosovo and it is a miracle that there has not been much more crime. There's no international organisation with a systematic campaign of human rights education. There's little comprehension as to what basic rights are.

Different international organisations are giving different signals and are saying different things, which is very confusing for the Kosovars and organisations themselves and a possibility for the Serbs to make use of.

Conclusions and Recommendations (and questions)

Problems such as in Kosovo don't go away if you neglect them. We can try hiding behind the principle of non-interference in the internal affairs of another country now, but when things go seriously wrong at a later moment it is more costly to intervene.

Can a person like Milosevic, indicted for war crimes, be allowed to govern a country and still hide behind the principle of non-intervention?

There's a need for a Rapid Reaction Force, humanitarian, military and for human rights monitoring (gather evidence) and democratic institution building to operate in the world.

Is it realistic for the UN to expect to form a complete administration for a territory even if it has de jure mandate for such a task?

If the UN (or any other international agency) does intervene in a conflict it must be assured of adequate and prompt funding to carry out its activities effectively.

International community should be realistic in its political demands on local authorities. These demands should not themselves sow the seeds for the future conflict.

Different international organisations should not have conflicting policies, e.g. KFOR and UNHCR concerning the return of Serbs to Kosovo.

In a crisis or post-crisis situation it is essential for outside organisations such as NGO's and international organisations to be "among the people" and actively assist local authorities and organisations in clearing up the past and preparing for the future.

Simple ethnic tolerance and (later) ethnic reconciliation can only begin to take place once the former victims have been able to resume some kind of normal life, e.g. their homes have been repaired and missing persons accounted for.

Programmes of human rights education should be systematically introduced so that people know what their rights are – and also know what the rights of others are.

- 4) **3e gastspreker: ambassadeur dr. N. Biegman, vaste vertegenwoordiger van Nederland bij de NAVO. Onderwerp: "Kosovo - a NATO Case Study of Humanitarian Intervention".**
Flinterman introduceert hem als gastspreker.

De recente humanitaire interventie in Kosovo, gericht tegen de etnische zuiveringen door Servië was helaas in laatste instantie een onvermijdelijke stap. Niettemin heb ik als ambassadeur voor Nederland in de NAVO deze ervaring niet willen missen – en deze interventie heeft belangrijke implicaties voor de toekomst.

Men dient allereerst rekening te houden met het feit dat de NAVO als zodanig geen eigen wil bezit of een eigen beleid formuleert. Het is een soort overkoepelend orgaan, een conglomeratie van 19 soevereine lidstaten die besluiten nemen bij consensus. Tevens is het een onderdeel van de internationale gemeenschap, waartoe ook de OVSE, de EU, de Groep van 8, inclusief Rusland behoren.

Echter essentiële, opvallende verschillen tussen de NAVO en de andere regionale en/of internationale organisaties zijn dat de eerste: a) tanden heeft, d.w.z. militaire middelen kan inzetten; b) onder sterke leiding van de VS staat, die het initiatief kan nemen maar geen dictaat kan opleggen aan de andere lidstaten; c) een geïntegreerde organisatie is op het militaire vlak; d) veel kan doen in een korte tijd voor acute operaties; en e) een politiek-militaire organisatie is die niet zelf bevoegd is om politieke onderhandelingen te voeren – zoals met Milosevic

Ondanks of juist dankzij deze opvallende, welhaast unieke kenmerken van de NAVO vormt het wel een essentieel deel van de internationale gemeenschap; gezien haar mogelijkheid van het gebruik van geweld, kan ze een belangrijke rol spelen in zgn. "coercive diplomacy".

Betreffende de conflicten op de Balkan kan men zover teruggaan als u wilt: tot in de tijd van Illyrus, enz. De acute ellende in Kosovo speelt echter vanaf '87 tot '89. Het heeft daarna meer dan zeven jaar geduurd voordat de NAVO overging to de zgn. "Activation Order" in oktober '98. We hebben

eindeloos onderhandeld met Milosevic! Maar met “zoete broodjes bakken” werd niets bereikt. Kijk maar naar Oost-Bosnië, waar in '92 al tienduizenden doden vielen door etnische zuiveringen welke werden geregisseerd vanuit Belgrado. In de hele periode van de Bosnische oorlog vielen bij elkaar 200,000 doden. Toen moest het al duidelijk zijn dat zoiets waarschijnlijk ook in Kosovo kon gebeuren. Dergelijke etnische zuiveringen waren en zijn een bedreiging voor de stabiliteit van de hele regio.

Gezien deze achtergrond is NAVO's Operatie “Allied Force” tegen de Federale Republiek van Joegoslavië grotendeels een humanitaire interventie geweest; de humanitaire impuls was de belangrijkste motivatie om in te grijpen, daar ben ik van overtuigd. Het vermoorden van zeker 45 Albanezen in Racak op 15 januari 1999 was de belangrijkste aanleiding voor de internationale gemeenschap en voor de NAVO in het bijzonder om krachtdadig tegen zulke uitwassen op te treden.

Niettemin waren er ook andere redenen voor NAVO's optreden. De NAVO lidstaten geloofden werkelijk dat de steeds bruter wordende onderdrukking in Kosovo steeds meer de stabiliteit in Zuid-Oost Europa bedreigde. Aan dit gebied liggen immers enkele lidstaten – Griekenland, Hongarije, en verderop Turkije.

Een derde reden voor het NAVO ingrijpen was simpelweg dat de geloofwaardigheid van het Westen in het geding was na het mislukken van het vredesoverleg in Rambouillet en Parijs. Toen de luchtcampagne eenmaal was begonnen en Milosevic niet na enkele dagen inbond zoals zovelen hadden verwacht, moest de campagne doorgaan: daarna kon de NAVO niet verliezen, dat kon ze niet veroorloven.

Natuurlijk, NAVO's luchtcampagne had beter gekund; maar daar wil ik niet uitgebreid op ingaan. Ik wil wel het volgende hierover zeggen: volgens de NAVO opperbevelhebber Wesley Clark was de campagne ongeveer zo goed gegaan als mogelijk, ook gezien de politieke en militaire beperkingen die door de besluitvormers was opgelegd. Langs een omweg – welke helaas ook de gigantische, onverwachte vluchtelingenstroom van Kosovaarse ontheemden behelst – werden NAVO's doeleinden bereikt, waaronder het terugtrekken van de Joegoslavische troepen uit Kosovo.

Al met al heeft de NAVO twee-en-een-halve-maand lang de luchtaanvallen uitgevoerd zonder verlies van haar cohesie, toch een prestatie. Deze heeft ook een enorme symboolwaarde gehad t.a.v. Belgrado en Moskou. De laatste heeft immers uiteindelijk de eisen van de NAVO overgenomen. Natuurlijk, de luchtcampagne is niet de enige reden geweest voor Milosevic's “capitulatie”. Toch heeft Operatie “Allied Force” opnieuw de geldigheid van de volgende stelregel aangetoond: “without coercion no coercive diplomacy”.

Een ander vraagstuk betreft de legitimatie van het NAVO ingrijpen in Kosovo: mocht dit internationaal-rechtelijk wel? Moest er niet een VN-resolutie aan te pas komen? Ik en mijn collega's in de NAVO waren en zijn van mening van wel – dat de interventie wel degelijk gelegitimeerd en legitiem was. Ten eerste waren er al een reeks VN-resoluties aangekomen m.b.t. Kosovo die Milosevic stelselmatig had gebroken. Ten tweede was er simpelweg sprake van een humanitaire nood situatie; “nood breekt wet” en bovendien was het ingrijpen niet strijdig met de “geest” van het VN Handvest noch met die van de mensenrechtenverdragen. Ten derde werd de poging van Rusland om het NAVO ingrijpen af te keuren in de VN Veiligheidsraad met 12 tegen 3 stemmen verworpen; Rusland's voorstel werd dus niet slechts met één veto van de VS geblokkeerd, maar wel met 12 veto's! Deze uitkomst gaf aan het NAVO optreden een zekere legitimiteit.

Niettemin geef ik toe dat zulk een ingrijpen twintig jaar geleden niet mogelijk zou zijn geweest. Ik weet niet eens echt zeker of humanitaire interventie wel juridisch kon, twintig jaar geleden. Er schijnt een verschuiving te zijn opgetreden in de interpretatie van het internationaal recht welke ten koste is gegaan van de absolute "onschendbaarheid" van nationale soevereiniteit. Over deze kwestie heeft de VN Secretaris-Generaal Kofi Annan in enkele recente rapporten cruciale, verhelderende uitspraken gedaan die ik hier wil citeren, omdat ik het niet beter of mooier onder woorden zou kunnen brengen:

- i) "Emerging slowly, but I believe surely, is an international norm against the violent repression of minorities that will and must take precedence over concerns of sovereignty. It is a principle that protects minorities – and majorities – from gross violations . And let me therefore be very clear : even though we are an organisation of member states, the rights and ideals the UN exists to protect are those of peoples. As long as I am SG. the UN will always place the human being at the centre of everything we do. No government has the right to hide behind national sovereignty in order to violate the human rights or fundamental freedoms of its peoples." (commissie van Human Rights, 2 april 1999)
- ii) " State sovereignty, in its most basic sense, is being redefined by the forces of globalization and international cooperation. The state is now widely understood to be the servant of its people and not vice versa. At the same time, individual sovereignty - and by this I mean the human rights and fundamental freedoms of each and every individual as enshrined in our Charter – has been enhanced by a renewed consciousness of the right of every individual to control his or her own destiny. ... While the genocide in Rwanda will define for our generation the consequences of inaction in the face of mass murder, the more recent conflict in Kosovo has prompted important questions about the consequences of action in the absence of complete unity on the part of the international community.
It has cast in stark relief the dilemma of what has been called "humanitarian intervention": on one side, the question of the legitimacy of an action taken by a regional organization without a UN mandate; on the other, the universally recognized imperative of effectively haltig gross and systematic violations of human rights with grave humanitarian consequences.
The inability of the international community in the case of Kosovo to reconcile these two equally compelling interests – universal legitimacy and effectiveness in defence of human rights – can only be viewed as a tragedy. It has revealed the core challenge to the Security Council and the United Nations as a whole in the next century to forge unity behind the principle that massive and systematic violations of human rights – wherever they may take place – should not be allowed to stand.
The choice must not be between Council unity and inaction in the face of genocide – as in the case of Rwanda, on the one hand; and Council division, with regional action, as in the case of Kosovo, on the other. In both cases the Member states of the UN should have been able to find common ground in upholding the principles of the Charter, and acting in defence of our common humanity. As important as the Council's enforcement power is its deterrent power. Unless it is able to assert itself collectively where the cause is just and the means available, its credibility in the eyes of the world may well suffer.
If states bent on criminal behavior know that frontiers are not an absolute defense; if they know that the Security Council will take action to halt crimes against humanity, then they will not embark on such a course of action in expectation of sovereign impunity.

Just as we have learned that the world cannot stand aside when gross and systematic violations of human rights are taking place, so we have also learned that intervention must be based on legitimate and universal principles if it is to enjoy the sustained support of the world's peoples. This developing international norm in favour of intervention to protect civilians from wholesale slaughter will no doubt continue to pose profound challenges to the international community. Any such evolution in our understanding of state sovereignty and individual sovereignty will, in some quarters, be met with distrust, scepticism, even hostility. But it is an evolution that we should welcome. "Annual report to the General Assembly, 20 September 1999).

De tragedie van Rwanda zit Kofi Annan trouwens hoog. In 1994 was hij verantwoordelijk voor de "peacekeeping" operaties van de VN. Sindsdien spreekt hij voortdurend over "the consequences of inaction" vis-à-vis genocide en andere ernstige mensenrechtenschendingen.

Tot slot wil ik nog een respectvolle maar frontale aanval doen op de stelling van dit symposium dat "peacekeeping tasks as KFOR should be transferred to the European Union". De KFOR heeft als blijvende taak het afschrikken van het 3e leger (die ook Kosovo onder haar 'hoede' had) van de Federale Republiek van Joegoslavië! Een dergelijke een taak kan voor langere tijd niet met voldoende middelen door (alleen) de Europeanen worden gedaan. Een EU-macht in Kosovo zonder de Amerikanen zal ook onvoldoende indruk maken op Milosevic. Een geleidelijke versterking van de Europese poot binnen de NAVO is in de komende jaren wél mogelijk.

DISCUSSIE OCHTEND GEDEELTE

Vragen vanuit de zaal aan de sprekers, onder voorzitterschap van Prof. Mr. C. Flinterman.

A) *Vraag van Mvr. Mira Oklobdzija, lid van Press Now in Amsterdam, met name gericht aan John Packer:*

The Kosovo crisis started long before the late '80s. A cost-benefit analysis of any conflict resolution and intervention must take place sooner or later. But why do such analyses, if any, take place so late, when conflicts like Kosovo and Chechnya have already escalated into violence? What are the interests of the Big Powers in these conflicts? These interests may determine when and how these powers intervene, rather than any 'objective' cost-benefit calculations. And regarding the means, what's humanitarian in an intervention with bombing. And, question to Mr. De Beer, what would it mean to hit Milosevic harder?

B) *Vraag van Hans Feddema, pacifistisch vredesactivist (Haags Vredesplatform.):*

Onze ambassadeur Biegman bij de NAVO heeft wel mooie, heldere en juiste citaten gegeven van uitspraken door VN Secretaris-Generaal Annan, maar heeft juist niet het eigenmachtig optreden van de NAVO tegen Servië de geloofwaardigheid van de VN geschaad en het internationaal recht geschonden? De NAVO bombardementen hebben overduidelijk het internationaal recht geschonden, met alle consequenties van dien. Dit NAVO ingrijpen is een voortvloeisel van het partij denken – de "good guys" zijn de Albanezen en de "bad guys" zijn de Serviërs – welke weer heeft geleid tot het vijandsdenken onder politici, militairen en helaas ook burgers. Deze bombardementen en bombardementen in het algemeen werken verhardend, ze versterken het simplistisch vijandsbeeld. Dit NAVO optreden was géén humanitaire interventie, maar een gewone oorlog!

C) *Vraag van Hans Werdmöller, lid van Human Rights Research in Utrecht:*

De positie van Max van der Stoep namens de OVSE doet me denken aan een uitspraak van M. Ignatieff: "he's like a canary in a mine[field]". After all, his efforts in Early Warning and that of the OSCE Verification Mission to prevent the conflict in Kosovo have been ineffective (vragensteller gaat over in het Engels. Red.). The work of the OSCE in Kosovo has hardly been successful either. Why did it go wrong in Kosovo, and why was the OSCE not able to prevent it? This question is specifically meant for Mr. Packer.

D) *Mevr. Cristina van Kooten, lid SWB werkgroep Mensenrechten D66:*

The moral, humanitarian intention of intervention has been, as in Kosovo, to protect multi-ethnic states. After a conflict, we always tried to restore the principle of multi-ethnicity. Yet do we still believe in that concept? See what happened and still is happening in Somalia, in Bosnia, in Kosovo! Early warning seems to be a continuing necessity as hatred in these places remain so deep. How can peace-building ever be effective? How will it be possible for a (new) minority to live in such a state? How will it be possible to return to that state after you first fled from it?

Reactie van John Packer op de vragen vanuit de zaal:

I begin with the question of the last one, as this deals with the essence of the problem. I have had personal experience with this issue when working for the UN in Iraq, Afghanistan and other places to investigate reports of human rights violations. I have been confronted with almost unbelievable suffering, I've had interviews with people who had their eyes gorged out, had acid poured over them, and so on. These things don't occur by abstract reasons, but by motivations like fear and hatred.



These emotions must be addressed, otherwise there will be no solutions. And as usual discussing the problem of reconciliation after all these cruelties seems rather academic and abstract – like the UN Human Rights conference in Vienna in 1993 – a mere 300 km away from the war raging in Bosnia.

Regarding the issue of multi-ethnicity: every state is multi-ethnic, that's a fact. Thus the distinction between an Albanian and a Serb community in Kosovo is a simplistic one! Thus there are two dialects among Albanians alone: Gheg (northern Albanian) and Tosk (southern Albanian). And in Bosnia, the Constitution distinguishes between Bosniaks (the Muslims as a nationality), Serbs, Croats and "others". How must multi-ethnic families be identified then? Such classifications in ethnicities are absurd, simplistic and must therefore be abolished. A competent analysis is needed of the real distinctions among and within ethnicities and other groups of a people.

On the question whether the NATO bombing can be justified or not [Oklobdzija & Feddema], I have to say first of all that I'm no militarist in any way. For one thing, one can't bomb anybody into a democratic society. Thus military intervention must be used only to stop horrible things like genocide. However, the people of any state generally act – decide to intervene for humanitarian purposes – based on self-interest and a beneficial cost-benefit calculation: the number of casualties on NATO's side in its campaign against Serbia, for instance, was zero due to its pilots flying rather high. One must analyze how the expected costs and benefits are calculated – all too often in a simplistic way, I'm afraid. Many politicians seem to be thinking in 19th century terms, like US Senator Helms, for instance.

On the canary-and-the-mine question by Ignatieff [Werdmöller], I must stress that much of the conflict prevention carried out by Mr. Max van der Stoel has gone right, like the bilateral treaty between Hungary and Romania on each other's minorities and the new Constitution in Latvia guaranteeing rights for Russians and other minorities. But in Kosovo much went wrong, largely due to the absence of political support in the Western capitals for the Kosovar Albanians. Kosovo's autonomy was revoked by Milosevic in 1989, a clear trigger of the conflict to come. Yet the High Commissioner [Van der Stoel] was able to visit Kosovo only in 1996, with little support. Once again, as Mr. Paul van Tongeren of the European Centre of Conflict Prevention has noted in a recent report of his, a transfer of 1% of the defence budgets to conflict prevention would do a lot – especially if this 1% is from the US defence budget of \$200-250 billion.

Reactie van NAVO-ambassadeur Nicolaas Biegan op de vragen vanuit de zaal:

Whether or not bombing ought to be part of humanitarian intervention depends on the specific goals or circumstances. It depends on what and how one bombs! Generally, airstrikes are preferable above sending ground troops into battle – as was nearly the case in Kosovo with 200,000 troops.

Clearly, Mr. Feddema still doesn't believe much in military intervention as a means of ending a conflict once conflict prevention for whatever reason has failed. True, military interventions are not possible or desirable everywhere. Yet NATO spent six months agonizing about it [intervention in Kosovo]! Yet the alternative was the continuance of brutal ethnic cleansing; there were already 250,000 Kosovar refugees prior to the intervention. In short, the military step should not be taken regularly or lightly, let alone with enthusiasm.

Regarding another question, I agree with Mr. Packer that there exist no mono-ethnic states anywhere in the world. One must keep in mind that the people in Bosnia, on the whole, want to live together! This process of reconciliation is largely blocked by the old mono-ethnic parties established during the war, who are still in power. In contrast, the new social-liberal regime arriving in Croatia after the victory of the main opposition parties in the latest elections against the nationalist HDZ may speed up the democratization and reconciliation processes there.

Reactie van David de Beer op de vragen vanuit de zaal:

In answer to the first question by Ms. Oklobzija, one must realize that the problems in Kosovo between the ethnic communities there originated long before 1989. I've had talks with Serb Orthodox Bishops, for instance, who stressed time and time again that the Serbs had been expelled by the Albanians and others 8 to 9 times from the 15th century onwards, but that they always came back as Kosovo was and is their home. They suggested that the Serbs who recently fled Kosovo will return for the same reason.

On your question what it means "to hit Milosevic harder". I said this on purpose, as it [the intervention] should have happened earlier. Indeed, Milosevic should be hit again: it's vital that we get rid of him, that he is removed from power. Milosevic would never support the multi-ethnic concept in Kosovo or in Serbia; that's the cause of all the problems there now. Milosevic hinders the rebuilding process in Kosovo.

The recreation of a multi-ethnic Kosovo is possible. But the Kosovar Albanians must be assured that they'll be safe and become prosperous. Only then it will be possible to reabsorb the Kosovar Serbs. Almost nobody among the Albanians says "never" to reconciliation and living together again with Serbs. Exceptional friendships across ethnic boundaries continued even during the war! In fact, most Serbs were told to leave by Belgrade, particularly in Kosovo's western section now under KFOR protection, where thousands of Serbs from the north came relatively recently to replace the Albanians fired from their positions during the early '90s.

We know, for instance, where Arkan was during the war: in Pec, where 85,000 people were driven out.

The UN Secretary-General is still more a pragmatic than a visionary (De Beer seems to comment on Biegan's speech; apparently. De Beer ceases from this point on to respond to the questions put to the speakers from the audience. Ed.). Formally, UNSC Resolution 1244 must be carried out in Kosovo; the authority and mandate of UNMIK are based on this resolution. Yet in practice UNMIK leadership in Kosovo is impossible without decisionmaking input from local leaders and their people. Therefore, the UN in New York finally agreed in mid-December '99 to allow cooperation between UNMIK and the PGK (Provisional Government of Kosova, led by the UÇK. Ed.).

Reconciliation and the restoration of a multi-ethnic society in Kosovo will take a lot of time. After all, 60 years in the Balkans is not a long time, not even in Western-Europe: look at the 'slow' re-approachment between Germany and the Netherlands after WWII!

Is there a reverse ethnic cleansing against the Serbs taking place in Kosovo? No authority among the Albanians is saying that "they must leave Kosovo". Uncontrolled elements in the UÇK seem to be responsible for the revenge attacks against Serbs, Roma and other minorities. Now the UÇK is forced to dismantle – too early in my opinion! The former soldiers of the UÇK have nothing to do;

the new Kosovo Protection Corps (TKK) is too small in size to absorb them all. Now these former soldiers are trying to do their own kind of justice.

Finally, one must keep in mind that the ethnic hatred in Kosovo was not created in '99, but is from '89 and before. The mass hysteria at the time, particularly among the Serbs due to the massive propaganda from Belgrade, was and still is underestimated as a causal factor among Western observers. This hysteria led to the cruel behaviour by neighbours against neighbours in Croatia, Bosnia, and eventually also in Kosovo.

Reactie van Jan Hoekema op de vragen vanuit de zaal:

I wish to make three short comments on the questions put forward by people from the audience: first, the protection and restoration of multi-ethnicity and human rights in general should be the condition of any intervention; after that, post-war peacebuilding must heal the wounds as much as possible – a post-war reconstruction strategy must always be part of any decision to intervene.

Second, there are more dissimilarities than similarities between Chechnya and Kosovo; therefore, one cannot accuse the West of double standards. For one thing, Russia is simply a far bigger power than Serbia, and the former possesses nuclear weapons while the latter does not. Nevertheless, creative ways to put more pressure on Russia to stop its brutal methods against the Chechen civilians are not used by the Western democracies – as they should.

Third, on the desirability and effectiveness of humanitarian intervention one can say the following: the record is mixed, though hardly disastrous. Interventions in the recent past have been partially successful: see the ones in Iraq (1991) and Kosovo (1999). Yet there have been failures as well: Rwanda (1994; hardly any intervention at all) and Somalia (1993). To improve the track record of intervention, so to speak, one must revitalize UN-peacekeeping! The proposal by former Dutch foreign minister Hans van Mierlo several years ago of a rapid reaction UN Brigade is still relevant!

Cultureel intermezzo: Tijdens de pauzes verzorgt het vrouwenkoor "Musicians without Borders", dat kort te voren nog heeft opgetreden in Srebrenica, een muzikaal optreden met authentieke liederen uit de Balkan.

I. MIDDAG GEDEELTE, 13.15 – 17.00 uur.

4e gastspreker: drs. C. van Rij, adviseur namens Nederland in de Eenheid van Analyse en Vroegtijdige Waarschuwing ("Policy Unit Early Warning") voor de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie, Javier Solana.

Onderwerp: "the meaning of Common European Policy: a) investing in developing concepts on Early Warning, stability pact, economic development, and defence strategies; b) integrating the different lines of approach, making use of institutions.

Introductie door prof. Mr.C.Flinterman.

I am a Dutch diplomat of the Foreign Office, attached to the Early Warning Policy Unit to the High Representative of the European Union, Mr.Javier Solana. This unit deals with, among other things, security issues and other recent developments in the EU. This includes questions on humanitarian

interventions, including whether this responsibility should be one of the EU's political and legal priorities.

What are the means of an organization like the EU in Early Warning (EW) and Early Response (ER)? Given its historic development, the EU has naturally been associated with economic integration, enlargement, etcetera. Yet since the fall of the Berlin Wall in November '89 the EU decided to develop a Common Foreign and Security Policy (CFSP). On the other hand, the priority given to CFSP in the last ten years has been and still is much weaker than to the EU's so-called first pillar (or communautarian pillar, dealing largely with socio-economic policies, whereby majority voting more and more becomes the rule. Ed.).

Moreover, decisionmaking is intergovernmental in the CFSP-pillar. In other words, foreign and security policies must be agreed on by all the EU's fifteen sovereign nations. Things are happening to change the decisionmaking system from consensus to majority voting, but these developments are proceeding very slowly. Many would like the CFSP's evolution to have more speed.

The evolution of the CFSP has had two important moments. First, there was the 1997 Treaty of Amsterdam, in which the European Council approved the installation of a High Representative for CFSP. Javier Solana fulfills this function now. The new EU Treaty includes new instruments for CFSP, including more possibilities for qualified majority voting (though this system is quite complex and has hardly been implemented). It also envisaged the EW Policy Unit. All these reforms represent slow steps toward improving the "Handlungsfähigkeit" of CFSP, toward a clear CFSP capacity. Presently, Solana fulfills three functions: he's the High Representative of CFSP; he's the secretary-general of the Council of Ministers of the EU (in all areas); and he's the secretary-general of the Western European Union (WEU). In these functions, he adds something to the ministers' deliberations: common analysis, representing the common interest, and pinpointing common means and actions. Until then the EU's foreign and security policies have just been additions and combinations of fifteen member state views, often resulting in watered-down compromises. In order to become more decisive in these policy areas, Solana has been appointed as EU's Political Representative.

In order to support Solana in his functions, the EW Policy Unit was formed; this unit started its work two months ago. The policy unit also supports the Councils of Ministers and other EU bodies, by identifying problems early and present options to deal with these. Previously, these EU bodies had difficulties in arriving at common conclusions due to the lack of central input of analyses and options.

The second important development for CFSP has been the historic impact of the Conclusions at Cologne and the Helsinki summits. Particularly the so-called "Petersberg tasks" (formulated in 1994. Ed.) on light instruments of use of violence have been vital: these tasks were humanitarian assistance, rescue operations, peace-keeping, and peace-making.

However, the definite test of CFSP lies in substance rather than ambitious declarations and improved procedures. For a Common Security and Defence Policy (as a successor of CFSP) to be meaningful and effective, we must create a European capacity to act with military means. Soon after the NATO intervention in Kosovo exposed the already obvious shortcomings in military capabilities among NATO's European member states, the EU formulated the following headline goal: establish a capability to quickly intervene in whatever area with 50,000 to 60,000 troops by the year 2003.

Complementary to this, the civilian aspects of crisis management by the EU (see the policy unit) need to be improved further, including concrete planning on contingencies (in Dutch, "zwakte/sterkte analyse").

All in all, two general trends can be discerned: the gradual strengthening of CFSP, and the accelerated drive to create a genuine Common Defence Policy (CDP) with the military capacities to act. However, such as CDP would and should not lead to a standing army separate from NATO. Any CDP in action must have recourse to NATO means, though the overlapping EU and NATO memberships complicates matters.

Nevertheless, the Helsinki Summit represents the beginning of a coherent policy on EW and ER. A close link between EW and ER is crucial. Traditionally, the EU needed a lot of time to respond to crises, like giving economic and humanitarian aid to disaster areas. Therefore, we must find the means to act quicker on these emergencies. Thus I support the establishments of a Rapid Reaction Fund and of a Main Crisis Center; we already have a situation center at our EW unit.

These rather obvious reforms continue to be hampered or delayed by the EU's background of economic integration, even though the aim of integration has originally been political in nature (see the wish after WWII to end armed conflicts between European states once and for all).

The development of EW and ER has also been hindered by the 08.00 to 17.00 working culture within the EU. Yet any crisis may erupt at any time within each 24 hours! Currently, a culture of EW is being established within our policy unit as soon as it introduced a 24-hour service with an alarm telephone number (285 5000, to Brussels).

Moreover, by appointing Solana as High Representative - who will be a well-known EU figure within a few years - and by creating these instruments of EW and ER, the EU received a second source of continuance in policymaking. The first source of continuance is the six-month EU presidency successively chaired by each member state. In contrast to the former source, the latter is not a permanent one, as the initiator and coordinator of (new) EU policies changes each six months.

All this talk of cooperation within the EU between institutions and member states is a complex business. The parliament and public opinion in each member state influences its foreign policy and its foreign policy preferences in the EU context. Yet the constellations of domestic pressures in the member states vary widely! How to integrate all these national policies into one EU policy given these diverse pressures and viewpoints? Yet it's better to develop it slowly in the right direction than going quickly in the wrong direction.

In 1989 a history professor at Oxford remarked that it took NATO twenty years to form a security doctrine. Would it take another twenty years for NATO from 1989 onwards to develop a new doctrine, and would it take the EU as long from now on to agree on and implement a similar foreign and security doctrine? Yet such a common doctrine in the EU might go a little faster than that.

DISCUSSIE: vragen vanuit de zaal aan de heer Van Rij, voorzitter Prof. Mr. C. Flinterman.

A) *Vraag van Paul van Tongeren, directeur van het Europees Centrum voor Conflict Preventie (sprekend in het Nederlands):* wordt deze "Policy Unit" van vroegtijdige waarschuwing binnen de EU de basis van een netwerk in Europa met onderzoeksinstituten en NGO's, of blijft het een op Brussel gerichte Conflict Preventie Netwerk (CPN)? De eerste mogelijkheid heeft mijn voorkeur, aangezien deze instituten collectief veel kennis vergaard hebben over potentiële en actuele conflicthaarden, o.a. omdat ze veel contacten hebben opgebouwd met de lokale bevolkingen.

Antwoord Van Rij: we zijn binnen de "policy unit" nog bezig met de inventarisatie van middelen, inclusief die van de NGO's. Uiteraard is afstemming met al deze NGO's vereist, zodat ze niet allemaal bijvoorbeeld dekens, voedsel of helicopters naar het betreffende rampgebied sturen terwijl er ook andere hulpgoederen nodig zijn. Maar wij zijn nog bezig met het opstellen van de parameters van onze taakstellingen (in hoeverre gaan we humanitaire operaties vanuit de EU coördineren, enz.) en van de reikwijdte van onze contacten met organisaties als de uwe.

B) *Vraag van Mevr M. Kappeyne van de Coppello van het Ministerie van Buitenlandse Zaken:* Ook de Verenigde Naties (VN) is hiermee bezig, met de "coordination of humanitarian assistance". Is er regelmatig contact tussen de VN en EU op dit gebied?

Antwoord Van Rij: dat is "certainly the aim" van onze eenheid. Yet our policy unit is so new that it's concentrating on setting up its own organization at the moment (Van Rij gaat over in het Engels. Red.). We also need to give daily political advice to Solana.

C) *Vraag van een lid van D66 :* there appears to be a new culture of cooperation emerging between the European Commission and the European Parliament. Will Solana also change the culture a bit in the EU?

Antwoord Van Rij: the culture of the EU will be changed by new or reformed institutions rather than by a few individuals. The European ministers want to give Solana room; he's not just a civil servant. Yet Solana must always take the views of EU's fifteen members into account. If a proposal of his is outside accepted parameters, it has no chance! Thus his room of manoeuvre remains limited! At the moment, the cooperation between Commissioner Patten and Solana, and the cooperation between the latter and the European Parliament, are good. Yet sooner or later there will be differences; only then the new institutions (like the Solana's offices and the EW policy unit) will be really tested.

D) *Hans Feddema, vredesactivist:* I find the speeches by Mr. Hoekema and others on the usefulness of so-called 'humanitarian' intervention' in cases like Kosovo disappointing and misleading. Self-criticism is needed, rather than using countries like Serbia as scapegoats each time NATO and the West fail to resolve a crisis successfully and peacefully. The recent NATO bombing of Serbia hasn't helped the Albanians, on the contrary! The bombardments added oil to the fire, and worsened the conflict!

E) *Mona Zhimin Tang introduceert en vertaalt in het Engels voor ZHANG Ying, journalist en leider van de "European Union of ADC (Alliance for a Democratic China)" :* NATO bombing of Serbia doesn't solve the problems there; we should give more help to the Serbian opposition instead. Our Democratic movement in China was already formed in 1966 – the same year your party (D66) was founded! Yet for so many years we asked for help from the outside world, without any real response. That is regretful. Let this fate, of living years and years in political darkness, alone and without help, not befall the democratic opposition parties in Serbia!

F) *Vraag van Jo Washington:* do we understand the legal and practical aspects of regional humanitarian intervention? What is the definition of humanitarian intervention? Moreover, my concern is that more often than not so-called "early warning" was always late. The EW NGO's like PIOOM (Programma Interdisciplinair Onderzoek Oorzaken Mensenrechtenschendingen. Red.) are chronically underfunded. What can we do, apart from giving more financial support to PIOOM and other NGO's, to generate the will to act – in the right way and on time?

During the escalation of the Kosovo crisis over the last few years, for instance, the question was asked again and again: "do we bomb or do nothing?" Yet we should give more funds to the NGO's, so as to avoid to ask this terrible question each time a conflict escalates beyond our control.

Antwoord Van Rij: the twenty people making up our EW Policy Unit are experts from many different disciplines; they will find the other organizations and networks with similar expertise. For instance, in our policy unit we have a military officer, the first one working within a body of the EU. However, we often get information from official sources, including confidential information which we cannot – immediately at least – share with NGO's. Sometimes we get information from NGO's, but the contacts have to be developed further. Maybe we will share confidential information with NGO's like PIOOM some day.

G) *Reactie van Biegman aan Feddema:* de heer Feddema zei zonet dat we de hand in eigen boezem moeten steken. Welnu, ik steek mijn hand in eigen boezem, maar die komt dan op een andere plaats uit dan u wilt! De verwijten van Feddema aan ons adres snijden geen hout; integendeel, we hadden al in '92 moeten interveniëren. Eigenlijk hebben we toen het recept van Feddema gevolgd, die van eindeloos onderhandelen met lieden als Milosevic! We hebben dit ook geprobeerd in '98 toen de gevechten in Kosovo escaleerden, maar die onderhandelingen haalden geen fluit uit. Men hoeft alleen maar te kijken naar de vele gebroken beloftes van Milosevic, zoals het versterken van de Joegoslavische troepen in Kosovo tot 30,000 à 40,000 man in strijd met het Holbrooke akkoord van oktober '98. Deze troepenversterkingen waren preparaties voor etnische zuiveringen; mede om deze reden had de Servische kant in Rambouillet nauwelijks echt onderhandeld.

H) *Reactie van Hoekema aan Feddema:* I concur with ambassador Biegman. We sought at every stage possible a political solution. At the end, the "ground option" was discussed within NATO during the last days of operation Allied Force. Thus this operation and the possible next steps did not represent a 'safe', risk-free intervention for NATO.

Of course, we need a clear, operational definition of "humanitarian intervention"; it should not become a container concept used for all kinds of goals and interests. The concept should not include unilateral interventions like the invasion of Grenada by US troops. Humanitarian intervention must fulfill specific criteria, like the acute danger or occurrence of genocide.

Finally, the EU member states must allow Solana some room to operate, on issues like Turkey's possible accession to the EU. Moreover, Solana must and will chair the EU's security committee.

5e gastspreker: Mvr. Mira Oklobdzija, lid van Press Now in Amsterdam

Onderwerp: "Utilise the Media as a Proactive Tool for building peace".

Prof. Flinterman introduceert haar als gastspreker.

The fact is that media can and did play a vital and controversial role in many situations of violent conflict. It goes first of all for the media in the region of conflict, but also for the so called more objective ones from far away countries. Also media can be one of the tools for building peace.

Conflict prevention is desirable, necessary and a possible line of action in dealing with potentially violent situations, but unfortunately there are many proves that they are failing in social practice. What we need are very precise definitions of the three main topics: Humanitarian Intervention, Early Warning and Early Response, as well as their interrelation

I will focus primarily on the phenomenon of Early Warning which fails to be heard and reconciliation which is a very late but often the only road open for global action. This because the conflict was not prevented, early warning was not efficient, early action did not occur. Cleaning of the ruins of different nature is the only job to be done. Unfortunately of course.

Generally, logic of events runs as follows:

- there is a certain region with an ethnic, racial, political, religious or some other serious social problem
- that the problem can escalate into an open conflict is almost always announced well in advance by intellectuals (experts from the region and international organisations e.g. Amnesty International, Human Rights Watch, Helsinki Committee for Human rights)
- Due to insufficient developed operative mechanisms for conflict prevention, responses are mild, half-hearted statements of the international community (including UN), directed to the possible carrier of violence and aggression, which includes verbal condemnation, moralistic approach and, occasionally followed by economic sanctions;
- The potential violent conflict becomes a real one and what follows is some form of action/intervention, strategically defined in accordance with different factors – specific situation, space, time and political interests of the big powers;
- In one way or the other the conflict is ended and what follows are numerous discussions, conferences etc. on different levels centred around three main questions: "Was it possible to predict the trouble?" (my answer is: "Yes, if mechanisms for prevention would finally be created on an international level, and the first goal of progressive political forces should be to articulate this mechanisms in a realistic way"); and "What to do now?"

Conclusions on Early Warning:

Early warning networks do exist; the only problem is that they are not taken seriously by the holders of the political power and decisionmakers. Only when your favourite TV news programme and newspaper have shown enough of the horrible pictures from the war zones, when the number of victims reaches a critical mass and when your neighbours are commenting on the bloody scenes and when everybody is sufficiently shocked, only then strong political actions are taken.

It seems that high politics is more under the influence of the sensationalist press than under the influence of serious analysis which came early.

Media can have a democratic function, or simply serve authoritarian purposes (serving the government). They can be used to disseminate vital information or to distort information. Media are also a tool for encouraging violence and, on the other hand, for condemning conflict. In the peacebuilding and reconciliation phase, part of the media in the region of conflict can find its place. To my opinion it is their duty to do so. I will focus on the ones which we see as 'positive' in this dichotomy, presenting examples from the region of former Yugoslavia.

Independent media in the conflict zones are part of "civil society". They are the roots of the potential civil society which should function as a permanent corrective to the state reason (in all states, including the Western ones). Other branches of these roots are human rights groups, alternative initiatives, different NGO's and small democratic associations and parties. What is in the base of their activities is support for peaceful solutions, respect for human rights, advocating the rule of law, demystification of the officially proclaimed truths.

The centre for War, Peace and the News Media at New York University proposes a list of roles this media should play in conflict prevention and conflict resolution:

- Channel of communication between parties
- Education (changing the information environment in which parties operate)
- Confidence Building
- Counteracting Misperception
- Analysing Conflict
- De-objectifying the protagonists for each other
- Identifying the interests underlying the issues
- Emotional outlet
- Encouraging a balance of power
- Framing and defining the conflict
- Face-saving and consensus building
- Solution builder

Independent media in former Yugoslavia made a lot of efforts to realize these roles. It was performed with a high level of personal and professional courage. But because of the numerous obstacles, these media could not prevent wars.

International donors and NGO's who took upon themselves to help these media, met obstacles as well. During the last few years it was getting harder and harder to find finances helping independent media survive. The logic behind this was rather simplistic: Why should we put more money on the horse that is not winning? However, my statement is that our horse is a very good one but he cannot win a long race organised by the ones who dislike him immensely. Do not blame the horse for not being able to perform miracles. I'll give you an example:

During the Kosovo crisis, bombing of FR Yugoslavia and questioning of the position of the independent media there. A good part of the international community was in favour of the NATO military intervention; it was legitimized by the statement "Everything else has been tried" (to my opinion, this was a false statement because not everything was tried out).

When the Serbian independent journalists were against the bombing, a strange development took place because even many of the donors who were very much aware about the circumstances in the country, started to blame their proteges for their lack of courage.

This was weird, it sounded like an offended godfather: "I am helping you for such a long time, and you, instead of being arrested or murdered by your own regime for defending my countrymen, dare to condemn a few bombs which are falling on your house." Luckily, donors came to their senses in a month or two and continued their support in spite of the journalists who did not like the bombings. The outcome of this temporary mistrust between friends, is a more realistic evaluation of their possible influence in an authoritarian state and in times of war.

If some other institution had come up earlier with more substantial help for the alternative forces in that country, instead of giving huge financial support for wrong projects (like Bilt TV in Bosnia and Herzegovina), this media could have been really strong and if failed, deserved criticism. May be bombs would not have happened at all. This possibility is exactly my point, this was not tried out. It should, in some other troubled place, before it is too late.

Independent media in these countries did not prevent wars. But they managed to stay alive without changing their basic goals. They succeeded in challenging new and old myths, attacking taboos, questioning leaders, speaking about corruption, starting to expose war criminals in the ranks of their

own ethnic group, demand good legislation which will respect individual and collective human rights and guarantee the return of refugees and rights of minorities....

Also they are the main constructors of the new bridges in the region due to the fact that only members of this rudimentary civil societies stayed in touch in the whole region after Yugoslavia crumbled down.

At the moment ANEM is continuing to work in the direction of a regional network, representatives of media centres and news agencies from all new post-Yugoslav states are starting their networks, publishers are working together, famous writers formed Group 99 on last years Frankfurt Book Fair (one of the rare places where they were, for a long time, able to see each other).

What is taking place in many towns throughout the region is an effort of the media to continue and increase the process of, what is in their slang known as – decontamination of all spheres of social, political and cultural life.

Croatia had elections which can ensure more democracy in the future. I will not try to prove that independent media can take first credit for that. First credit goes to the late President and the ruling party who made life of too many too miserable in every respect and their own lives too transparently good. But through independent media, first of all weekly “Feral Tribune”, this transparency reached average citizens, helping them to free themselves from the spell of their own statehood, see their own faults and grow up.

To conclude: a heavy task still waits for the media in that region (and many other regions as well). There is enough energy left to hope for the best. But a proper sort of support and good timing is essential to enable them to move quicker and, one day, without our help. There were many early warnings, but little early responses. And the proper time to react was and is always NOW.

RONDE TAFEL DISCUSSIE vragen vanuit de zaal aan de sprekers, voorzitter Jan Hoekema.

6e gastspreker (bij de ronde tafel): Mevr. M. Kappeyne van de Coppello van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Directie Mensenrechten/Vredesopbouw) Onderwerp: “Early Warning”.

Gedurende de laatste jaren is i.k.v. van de zgn. Herijking, de organisatie van Buitenlandse Zaken aangepast, d.w.z. beleidsterreinen die tot dan toe gescheiden waren werden geïntegreerd. Zo heeft de integratie van de vroegere directies Politiek en Ontwikkelingssamenwerking geleid tot een voortschrijdend inzicht in de aanpak van conflicten elders in de wereld. Zo zijn ook de directies Conflictbeheersing & Humanitaire Hulp en Mensenrechten & Goed Bestuur samengevoegd tot de directie Mensenrechten & Vredesopbouw. Het hoofdoel van deze directie is het bevorderen van “human security” in pre, tijdens en post-conflict situaties. Zo is de menselijke factor boven onze politieke agenda gekomen.

Echter ondanks deze reorganisaties zijn er nog problemen die blijven. Ten eerste, er is eigenlijk geen gebrek aan “Early Warning”, maar eerder gebrek aan “Early Action”. Zo had de VS al een duidelijk beleid t.a.v. Indonesië vorig jaar; in Washington hadden de beleidsmakers een “Early Common Ground” bereikt t.a.v. dat land. Nederland heeft echter sinds enige jaren geen ontwikkelingssamenwerking met Indonesië. In het algemeen is het heel moeilijk om geld en aandacht los te krijgen voordat iets gebeurt, iets misloopt. Maar hadden gerichte acties het geweld in Indonesië kunnen voorkomen, ook via “conflict resolution”? Ik vrees van niet.



Ten tweede, we kunnen simpelweg niet alles overal doen. Zie de tragedies in Sierra Leone en Liberia. Ons ministerie heeft eenvoudigweg niet de capaciteit om zich met alle wereldproblemen bezig te houden; soms moeten we zaken aan andere landen of internationale instanties overlaten.

Ten derde, geld voor vredeshandhaving valt niet onder Ontwikkelingssamenwerking, hoe conflictdempend dit ook kan werken. Voor de transparantie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten geldstromen voor tenminste sommige beleidsterreinen gescheiden blijven. Uiteraard is dan coördinatie op een hoger vlak vereist om vredeshandhaving en ontwikkelingsamenwerking in een bepaald gebied complementair en consistent te laten verlopen.

Ten vierde, projecten als een cursus mensenrechten van plaatselijke politiemensen kan heel nuttig zijn, maar het verschaffen van voldoende uitrusting is een heel andere zaak. Soms kan het laatste het mensenrechten beleid doorkruisen, mocht de plaatselijke politie de verkregen spullen gebruiken om burgers te onderdrukken.

Ten vijfde bestaat er een breed werkerterrein met uitdagingen die nog onvoldoende ter hand zijn genomen: i) het effectief doorlichten van de toevoer van kleine wapens naar conflicthaarden; ii) het bedenken en uitvoeren van "smart sanctions" die de machthebbers i.p.v. de bevolking treffen; iii) specifieke, duidelijke "guidelines for humanitarian intervention"; iv) het terugdringen van de misbruik van noodhulp; v) het uitvoeren van "peace-impact assessments" van elk ingrijpen op langere termijn; en vi) het versterken van de coherentie van het beleid in verschillende regio's (Kappeyne geeft nog een 7e voorbeeld, niet meer uit de aantekeningen op te maken. Red.).

7e gastspreker (bij de ronde tafel): Riex Smeets aan de Universiteit van Leiden. Onderwerp: "het verschil tussen Informatie en Propaganda in de Caucasus".

Eerst wil ik enkele algemene opmerkingen plaatsen over de rol van het Westen en van de OVSE in het bijzonder in conflictpreventie, met name in de Kaukasus. Nu worden vaak verleden acties en misrekeningen in het Westen goedgepraat t.a.v. van dit gebied, maar dat is minder relevant. Wat nodig is zijn gecoördineerde, consequente en geïntegreerde acties.

Wat mensenrechten betreft, moeten aan landen dezelfde eisen worden gesteld. M.a.w. men moet gewoon niet met twee maten meten. Zo is de eis voor toetreding tot de Raad van Europa en de EU aan landen in Oost-Europa om geen doodstraf te hebben eigenlijk belachelijk, als een land als de VS de doodstraf wel heeft en nog regelmatig uitvoert.

Aan de andere kant zijn waarnemersmissies als die van de OVSE te gemakkelijk met hun uitspraken over verkiezingen in landen die midden in een moeizaam democratiseringsproces zitten: conclusies als "fair but not totally free" of vice versa terwijl er zwaar gefraudeerd is, zijn te gek voor woorden! Met dergelijke half-bakken goedkeuringen worden electorale manipulaties beloond!

Wat de noodzaak van coördinatie betreft, geïntegreerde politiek zoals aangemoedigd door de EW Policy Unit in de EU, is hoogst noodzakelijk. We moeten geen solo-acties door landen, ministers en ambtenaren meer toestaan die een coherent en krachtig beleid in een gebied als de Kaukasus in de weg staan.

Nu over de Kaukasus. De laatste jaren is de etnische segregatie in deze regio voortgeschreden, met wederzijdse volksverhuizingen (veelal door ethnische zuiveringen) in Azerbajdan, Armenië en Georgië naar elkanders "moederland". Vroeger, in het Sovjet-tijdperk, golden grenzen nauwelijks

tussen deze voormalige Sovjet-republieken. Nu nog steeds vinden enorme etnische zuiveringen plaats die nauwelijks in het nieuws komen.

De internationale gemeenschap moet t.a.v. deze tragische ontwikkelingen veel meer beleid voeren met strikte eisen aan de betreffende landen, samen met doelgericht economisch beleid (van wederopbouw en ontwikkeling). Men moet politiek en economisch beleid niet van elkaar loskoppelen, zoals nu gebeurt. De EU landen opereren dispaaraat in de Zuid Kaukasus. Zo stuurde Frankrijk in het recente verleden geen waarnemers naar Armenië toen daar een negatieve beoordeling door de andere waarnemers over de verkiezingen aldaar dreigde.

Er is geen traditie van objectieve media in de Kaukasus noch in de rest van Rusland. Met name de staatscontrole op de media en de staatspropaganda zijn zwaar in Azerbajdan. Vooral meningen en niet feiten worden in de media verkondigd, met name in de "written press". Overigens zijn de kranten in dat gebied onderontwikkeld en hebben ze het so wie so moeilijk. Zo zijn er gemiddeld slechts minder dan 5,000 exemplaren per krant in Armenië.

Wij Westerlingen neigen, ook als we naar die gebieden reizen, alleen de Intelligentsia, de intellectuele elite, te ontmoeten. Maar ook deze beter opgeleide, intelligentere en meer ontwikkelde mensen hebben onder het Communisme geleefd, met alle gevolgen vandien. Meestal ontmoeten wij Russische intellectuelen die uiteraard een Russisch-centrisch standpunt innemen t.a.v. de Kaukasus.

De Westerse media is overigens ook niet ideaal. Het is al te vaak hype-gericht, zie maar naar de Nederlandse media. Natuurlijk, de lezer, luisteraar of kijker kan ook niet alles aan, kan ook niet alle nieuwsberichten absorberen. Mede om deze reden is onze media Europees-centrisch gericht; zo wordt er weinig bericht over de verschrikkelijke burgeroorlog in Soedan, die dan ook nauwelijks bekend is onder ons publiek. De selectie van nieuwsaandacht is begrijpelijk als men bedenkt dat een gemiddelde krant 6 à 7 buitenland journalisten heeft, elk met weinig tijd.

Hoe dan ook, met de Russische media is het veel erger gesteld. Niet alleen de Russische diplomatie is geconcentreerd op propagandavoering zonder veel respect voor de feiten, ook bijna alle Russische journalisten zijn regelmatig "gelijkgeschakeld" gedurende crisisperioden. De journalisten doen dit vaak vrijwillig, zoals in de verkiezingen van 1996 om de waargenomen "Communistische dreiging" tegen te gaan. Daarom waren ze graag bereid om de verkiezingscampagne van het Jeltsin kamp op welhaast propagandistische wijze te steunen.

Maar de Russische journalisten kunnen dergelijke zelf-censuur en propaganda niet ongestraft blijven doen. De politici die zij ooit op deze wijze steunden kunnen hen weer gebruiken, vaak onder "zachte dwang". Zo hebben bijna alle Russische journalisten meegedaan aan de demonisering van Tsjetsjenië, terwijl hoogstens 5% van de Tsjetsjenen terrorisme hebben bedreven of andere wandaden hebben begaan.

Ook in deze kwestie meet het Westen met twee maten. Stel dat Spanje op dezelfde grove wijze optrad tegen separatisten in Baskenland als Rusland in Tsjetsjenië dan zou de wereld te klein zijn! Er is veel gemoord en geplunderd door de Russische soldaten in Tsjetsjenië, maar die verhalen doen ons kennelijk niks wegens onze belangen vis-à-vis Moskou!

Zelfs de Nederlandse media leunt op hun vertrouwensrelatie met Russische journalisten en intellectuelen, waardoor ze soms de misleidende berichtgevingen en eenzijdige standpunten van de laatsten overnemen. Zo heeft de Volkskrant recentelijk in een artikel de Tsjetsjeense rebellen omschreven als "Moslim Rambo's". Dit is slechts een voorbeeld hoe de media hier veelvuldig de etnisch-religieuze termen van de Russen hebben overgenomen, met al de misleidende connotaties en

betekenis die in deze termen besloten liggen. Ik moet zeggen dat deze manipulatie, welhaast hersenspoeling, van Westerse journalisten knap door Rusland is voorbereid en aangemoedigd.

8e gastspreker (bij de ronde tafel): Mient-Jan Faber, algemeen secretaris van het Interkerkelijk Vredesberaad (IKV) en politiek directeur van de "Helsinki Citizens' Assembly"
Onderwerp: "the Role and Legitimation of Institutions".

De regio's betreffende conflictpreventie – die vaak mislukken – en het uitbreken van conflicten – die vaak voorkomen – zijn de Balkan, de Kaukasus en het Midden-Oosten. De UNHCR, de NAVO en de OVSE zijn de laatste tijd vooral in deze gebieden bezig. Waarom zijn ze daar en hoe kwamen ze daar terecht. Vaak blijkt een "trigger" – een vervelend woordje, maar laat ik dat toch maar gebruiken – nodig te zijn om deze organisaties tot ingrijpen te bewegen: zie maar hoe de slachting van 45 Albanese burgers in Racak / Kosovo, de NAVO uiteindelijk bracht tot ingrijpen. Zo'n "trigger" heb je nodig.

In september '98 bij een bezoek aan de NAVO met jonge Albanezen kwam de vraag naar voren "wie komt ons beschermen"? Het antwoord was: "we hebben een trigger nodig, zoals een slachtpartij die op TV komt; zo'n zichtbare tragedie is absoluut nodig om voldoende publieke steun te krijgen en daarmee voldoende politieke wil te kweken". De jongelui waren daar kapot van, van zo'n cynisch antwoord! Niettemin betekent dit in de huidige "Realpolitik" dat Early Warning zonder een "trigger" weinig betekenis heeft.

Het gebrek aan stimulata, met name publiekelijk bekende tragedies die veel aandacht krijgen in de media, beperken de bewegingsruimte van internationale organisaties en bestendigen hun bureaucratisch gedrag. Ik geef een recent voorbeeld: toen 25 gevluchte Iraniërs na een vlucht naar Azerbajdan het kantoor van de UNHCR in Baku bezochten voor hulp, kregen ze als antwoord: "jullie vallen buiten ons mandaat". In feite werden de Iraniërs ervan verdacht tot een soort politieke beweging te horen die de Azeri in Iran (volgens deze 30% van de Iraanse bevolking) opstoken tot separatisme, mede aangezet uit Azerbajdan. Maar de Iraans Azerische vluchtelingen worden ook niet geholpen omdat hun probleem niet algemeen bekend is en dus geen "trigger" voor de UNHCR vormt om daar voldoende geld, middelen en aandacht aan te besteden.

Op dit moment wordt de situatie op de Kaukasus op alle manieren gedestabiliseerd, met name door Rusland. Dit heeft alles te maken met Moskou's belangen van olie en gas in deze regio en met de concurrentiestrijd waarin het is verwickeld met Westerse regeringen en oliebedrijven. Georgië, dat lid is van NAVO's Partnership for Peace (PfP), heeft niet alleen problemen met Abchazische separatisten maar ook met Russische grenswachten, die momenteel de aanvoerlijnen naar de Tsjetsjeense rebellen proberen af te sluiten. Rusland heeft de afgelopen jaren in feite steun verleend aan Abchazië ten koste van Georgië om de laatste eronder te houden (er zijn nog steeds Russische militairen in Georgië). Als PfP-lid heeft Georgië het recht om een speciale zitting in de NAVO te vragen om de Russische dreiging t.a.v. haar soevereiniteit te bespreken. Zo'n zitting kan een belangrijke signaalfunctie naar Moskou vervullen. Maar voor Georgië gebeurt dit niet. Waarom? Omdat binnen de NAVO grote verwachtingen bestaan over de Russische premier en interim-President Putin als voorspelbare en liefst betrouwbare partner. Deze "Realpolitik" met Putin als partner heeft zijn negatieve consequenties voor Georgië, Tsjetsjenië en andere Kaukasische landen. Echter Putin zal op veel hardere wijze een multi-polaire wereldorde met Rusland als militaire

grootmacht nastreven dan zijn voorganger premier Primakov; de mensenrechten in onder meer de Kaukasus worden geslachttofferd.

De legitimatie van de OVSE in Kosovo is ook twijfelachtig geweest. Op 13 oktober 1998 werden Milosevic en Amerikaans gezant Holbrooke het eens over een OVSE-geleide Kosovo Verificatie Missie (KVM). Het hoofddoel bleek inderdaad het verifiëren van de nauwelijks bestaande 'wapenstilstand' te zijn, waarbij de eigen veiligheid van de OVSE-waarnemers voorop stond. Mede om deze reden werd de KVM geconcentreerd in het relatief veilige Pristina. Echter de verwachting onder zowel de Albanezen en de Serviërs was dat de KVM de rol van bescherming op zich zou nemen. Maar verificatie hield in geen geval bescherming in.

Mijn idee is dat er een positieve "trigger" had moeten zijn om het zgn. Holbrooke akkoord te doen slagen: OVSE's KVM of elke andere internationale aanwezigheid had een vorm van bescherming aan de plaatselijke bevolking moeten omvatten. Zo stel ik voor dat zulke missies "compounds" moeten opzetten, "kazernes" die tenminste elk 50 à 100 mensen kunnen herbergen in noodsituaties. Deze "compounds" moeten een bepaalde juridische status krijgen om als "safe havens" te dienen voor vluchtende mensen. Burgers moeten in korte tijd naar zulke "compounds" om zo te worden beschermd. Dit had moeten gebeuren bij de "compound" van Dutchbat in Potocari tijdens de val van Srebrenica; er was in de Nederlandse kazerne daar voldoende plaats voor de duizenden vluchtelingen. Kijk maar hoe hulpverleners (van het Rode Kruis, enz.) in Dili, Oost-Timor, voor lange tijd zoveel mogelijk vluchtelingen probeerden te beschermen in hun kantoren.

Kortom, zulke compounds met een juridische status moeten de werkelijk veilige zones worden, waarbij waarnemers voortaan een beschermende taak hebben met een zekere bewapening. Nu lijkt het alsof de KFOR-troepen bescherming aan de Kosovaarse burgers bieden, terwijl ze in werkelijkheid daarvoor niet zijn berekend en ook niet de nodige risico's willen nemen. Het bleek ook overduidelijk dat NAVO's Operation Allied Force vanuit de lucht, op zo'n 5.000 meter, de Kosovaren niet kon beschermen. Integendeel, het leidde tot een massale exodus en kon de etnische zuiveringen tegen de Albanezen niet stoppen – terwijl dit een hoofddoel van de NAVO operatie was.

A) *Vraag van Hoekema aan M.J. Faber:* is er voor Kosovo voldoende Early Warning geweest? Het Dayton vredesverdrag van november '95 negeerde Kosovo; waar is het fout gegaan?

Antwoord van Faber: het is bij Dayton fout gegaan. Maar hoe dan ook, in elk geval daarna hadden we de internationale presentie in Kosovo moeten opvoeren! Ook hadden we de diplomatieke druk op Milosevic meer moeten opvoeren om zo'n presentie toe te laten, veel eerder dan de KVM in eind '98. Van binnenuit had zo'n internationale aanwezigheid veel meer tijd en mogelijkheden gehad om aan conflictpreventie te doen en om in het uiterste geval de plaatselijke burgers bescherming te bieden (zie mijn compound voorstel).

Reactie van Hoekema: Milosevic eiste erkenning voor zijn rol als 'vredesstichter' in Bosnië. Voor een sterke OVSE-presentie in Kosovo moet je wat uit het vuur slepen! Desnoods hadden we daarvoor concessies moeten doen, zoals het verlichten of zelfs opheffen van de laatste economische sancties tegen Belgrado. Anders zie ik niet hoe we in '95 of eerder een OVSE- of andere internationale aanwezigheid in Kosovo hadden kunnen krijgen.

B) *Vraag van Hoekema aan R. Smeets:* wat moeten de EU en de OVSE doen t.a.v. Tsjetsjenië?

Antwoord van Smeets: ten eerste moeten ze het Russische geweld in Tsjetsjenië opnieuw veroordelen, ditmaal met goede documentatie, met sterke bewijsvoering van mensenrechtenschendingen. Ze moeten dit ook herhaaldelijk en krachtdadig aan de orde stellen. Ook moeten de EU en de OVSE alles doen om de gelijkgeschakelde media in Rusland te doorbreken, om zo de burgers daar van de werkelijke situatie in Tsjetsjenië te doordringen.

Ten tweede moeten de Europese instanties financiële sancties tegen Rusland instellen of daar tenminste eerst mee dreigen. Natuurlijk blijven wij de territoriale integriteit van Rusland onderschrijven, maar dit rechtvaardigt nog niet grof geweld tegen Tsjetseense burgers.

Ten derde moeten wij een grootschalig ontwikkelingsprogramma opzetten voor de Kaukasus; dit gebied is het armste deel van Rusland, met 80% werkloosheid. Zelfs al zou Rusland serieus willen dat de Kaukasus economisch wordt ontwikkeld, dan nog heeft het niet de middelen om zo'n programma zelf op te starten.

We kunnen natuurlijk niet Moskou bombarderen, hoewel ik moet zeggen dat soms mijn handen jeuken! Rusland is nu eenmaal een nucleaire kernmacht en is nog steeds een militaire grootmacht in conventionele zin. Helaas ondersteunt een grote meerderheid van de Russen de militaire actie in Tsjetsjenië; volgens de laatste opiniepeilingen is zelfs een substantieel deel bereid om lichte atoomwapens tegen de Tsjetsjeense 'terroristen' in te zetten! Zo wordt vaak gezegd dat "Tsjetsjenen moeten sterven opdat Rusland herrijst". De frustratie onder de Russen over de verzwakking van hun staat, verder opgehitst door oorlogzuchtige propaganda vanuit Moskou, heeft geleid tot zulke boude uitspraken onder het publiek; deze zijn algemeen geaccepteerd, gemeengoed geworden.

C) *Vraag van Hoekema aan Mvr. M. Kappeynne:* hoe kan de Nederlandse regering bijdragen aan "peace-keeping" en "peace-building" in landen als Sierra Leone en Liberia? Hoe moet onze hulp gegeven, georganiseerd, worden wanneer regionale troepen vanuit Afrika zelf voor vredeshandhaving moeten zorgen?

Antwoord van Kappeynne: mijn advies zou zijn om Nederlandse hulp voor vredeshandhaving en vredesopbouw – in gevallen waar Nederland niet direct troepen zendt voor met name vredeshandhaving – zo veel mogelijk via de VN te laten verlopen. Zo bestaat er een "UN Trust Fund for Reintegration and Demilitarization". Nederland kan in dit VN fonds geld vanuit Ontwikkelingssamenwerking stoppen – ook voor het opleiden en uitrusten van lokale politiemensen bijvoorbeeld. Bilaterale contacten en hulp met de plaatselijke autoriteiten schijnen heel moeilijk te zijn – en heel controversieel als het zaken als bewapening van de politie aldaar betreft. Dergelijke programma's via de VN of andere internationale instanties zijn veelal effectiever, ook omdat ze meer controle-mechanismes bieden (welke overigens tot vertragingen en andere bureaucratische problemen kunnen leiden).

D) *Vragen van mensen uit de zaal aan M.J. Faber.*

Vraag van Caspar ten Dam: moet het idee van collectieve veiligheid niet terugkeren in de missies van de VN en de OVSE, zoals mogelijk is o.b.v. van bijvoorbeeld het VN Handvest? Met andere woorden, moet het mandaat van elke internationale missie in een conflictgebied niet voortaan versterkt worden met de bevoegdheid en plicht om actief mensen te beschermen? Uw idee voor het opzetten van compounds als soort mini-veilige gebieden is interessant. Bedoelt u met "juridische status" dat ze ook gaan functioneren als de huidige ambassades, waarnaar vluchtelingen wel eens zijn gevlucht voor bescherming en asiel? En mochten de compounds bedreigd worden, hoe kunnen we dan de mensen daar beschermen? Bedoelt u met "internationale aanwezigheid" ook echt een bewapende interventie macht?

Vraag van Willem van Heijningen: u heeft het gehad over het belang van een “trigger” om via de publieke opinie genoeg politieke wil voor interventie te verzamelen. Maar wat was dan de “trigger” in Rwanda? Ik zou geen sterkere “trigger” kunnen bedenken dan een beginnende volkerenmoord. Waarom heeft de internationale gemeenschap toen niet ingegrepen?

Vraag van iemand uit de zaal: the appearances of a human rights policy and humanitarian intervention change the political landscape of the international scene. Yet is your idea of establishing “safe-area” compounds a tenable one? The consequences for the local population should be central in planning any international involvement. The compounds may easily lead to a new vulnerability of the people taking refuge in these: these compounds may easily enhance a sense of abandonment among the refugees, and these could easily be surrounded and overrun.

Vraag van Marianne Douma: moet Nederland bereid zijn tot meer risico's, eigen levens opofferen voor bescherming van de mensen in de compounds? Want met deze bereidheid onder uitgezonden waarnemers, politiemensen of soldaten staat of valt de effectiviteit van het ‘compound-idee’.

Antwoord M.J. Faber op deze vragen (samengevoegd; er waren nog meer vragen vanuit de zaal, maar de aantekeningen hierover zijn te summier voor gebruik. Red.): mochten de internationale compounds bedreigd worden, dan vormt die op zichzelf al een soort “trigger” om van buitenaf druk uit te oefenen op de aggressor of desnoods deze met geweld tot de orde te roepen. De NAVO “extraction force” welke in die tijd was gestationeerd in Macedonië had de “invasion force” moeten heten; zo'n troepenmacht had niet alleen de KVM moeten evacueren maar juist burgers moeten beschermen mocht de situatie uit de hand lopen.

Een massaslachting binnen of buiten een compound vind ik trouwens geen goeie “trigger” voor ingrijpen. Als het goed is, moet elk compound een positieve, preventieve “trigger” vormen mocht de situatie bedreigend worden. En ja, de compounds moeten inderdaad een juridische status krijgen gelijk aan die van ambassades van landen.

De internationale waarnemers bij de compounds moeten natuurlijk licht bewapend zijn of worden bijgestaan door wachters of bodyguards. Zij alleen kunnen natuurlijk niet een grote aanval weerstaan, maar zullen wel een cruciale “tripwire” (voor bv. “airstrikes”) kunnen vormen. Een zwaar bewapende macht als KFOR in Kosovo is vaak wenselijk, maar het is niet altijd mogelijk om overal met zware militaire middelen in te grijpen. Maar bescherming biedende compounds moeten een vast onderdeel gaan vormen van elke internationale missie die de bedoeling heeft om een conflict in te dammen en uiteindelijk op te lossen.

Normaal denken wij eerst aan onze eigen veiligheid in een conflictgebied, maar het wordt absurd als dit absolute voorrang krijgt boven de veiligheid van de plaatselijke bevolking waarvoor je per slot van rekening gekomen bent! Daarom heb ik zoveel kritiek geuit op de manier waarop de OVSE-waarnemers van de KVM in Kosovo gingen opereren, gedurende eind '98 – begin '99.

E) *Vraag uit de zaal aan R. Smeets:* ik heb een vraag over uw derde punt betreffende Tsjetsjenië, het opzetten van een ontwikkelingsprogramma na de oorlog. Heeft iemand in Rusland zich daarover uitgesproken?

Antwoord van Smeets: het idee heerst in het Westen dat de oorlog in Tsjetsjenië toch over een paar maanden voorbij is en dat we om strategische redenen met de heer Putin moeten samenwerken. Nog afgezien van de vraag of deze verwachting realistisch is, moeten we ons ook afvragen of goede

relaties met Putin het waard is om het gezag van de internationale mensenrechtenverdragen en van de OVSE en de Raad van Europa (waarin ook Rusland zit) te grabbel te gooien.

Wat het ontwikkelingsplan betreft – die trouwens voor de hele Kaukasus moet gelden en niet alleen voor Tsjetsjenië: het is nog maar de vraag of deze via Moskou moet verlopen gezien de wijdverbreide corruptie en inefficiëntie daar. Maar ja, misschien kunnen we niet anders als we nog steeds willen dat Rusland niet desintegreert. Dit idee van een soort Marshall plan voor de Kaukasus is wel door sommigen binnen de Russische regering besproken en uitgetoet, maar tot nu toe zonder resultaat.

9e gast spreker (bij de ronde tafel): Paul van Tongeren, directeur van het Europees Centrum voor Conflict Preventie te Utrecht. Onderwerp: “Identifying Character of Conflict and Objective of Action ”..

Tegenwoordig wordt veel lippen dienst aan conflict preventie bewezen, maar in de praktijk wordt het niet serieus ondernomen, vaak met het argument dat het “te moeilijk te financieren valt. Voor militaire operaties worden automatisch honderden miljoenen dollars uitgegeven. Maar voor workshops en andere projecten van conflictpreventie en oplossing is er opeens geen geld. Dit zogenaamde geldgebrek komt in feite omdat dergelijke projecten buiten allerlei bekende beleidskaders vallen. Er is de laatste tijd wel iets meer steun gekomen voor conflictpreventie, maar de gelden daarvoor lopen nog steeds gigantisch achter op militaire uitgaven.

Deze stand van zaken is betreurenswaardig omdat structureel en over een langere periode bezien de kansen van conflict esacalatie sterk afnemen als tijdig de betreffende situatie wordt geanalyseerd en daarop preventieve maatregelen worden genomen. Hoewel er geen garantie bestaat dat conflicten worden voorkomen of opgelost door workshops en dergelijke, blijven deze maatregelen goedkoop vergeleken met de gigantische kosten van militaire operaties die achteraf deze conflicten moeten indammen en paciferen.

De grote betrokkenheid van NGO's bij het versterken van de vaak zwakke of verzwakte “civil societies” in landen met een potentieel of acuut conflict is een goede ontwikkeling van de laatste jaren. Echter deze NGO's dreigen te worden overbelast met de steeds toenemende conflicten – met name burgeroorlogen – in de wereld, terwijl hun mankracht en budgetten niet of nauwelijks stijgen. Om deze nieuwe uitdagingen op te vangen hebben de NGO's meer netwerken nodig. Wat zijn de onderlinge contacten momenteel? Ondanks hun “mission statements” werken veel NGO's nog teveel via regeringen i.p.v. de banden met de plaatselijke “civil societies” nauwer aan te halen. Nog steeds wordt de “civil society” te weinig betrokken bij de oplossing! Alleen dan wordt duurzame vrede pas mogelijk; de meeste mensen willen vaak niet anders, maar worden misleid of tegengewerkt door hun regeringen. Kortom, er zijn meer institutionele contacten met lokale NGO's nodig.

Verder heeft elke NGO – en elk GO ook overigens – die betrokken is bij conflictpreventie een goed instrumentarium nodig. Ook deze organisaties moeten meer aan “conflict assessments” gaan doen; maar de bewustzijn van deze noodzaak is er nog te weinig. Elk conflicteanalyse moet gebruik maken van een gevarieerde “toolbox”: elke keer moet men zich afvragen welk instrument in welke mate geschikt is om in te zetten. Het instituut Clingendael is nu bezig met het opstellen van zo'n analyse-methodiek. Er kunnen wel 100 tot 140 specifieke, vaak subtiele “tools” worden onderscheiden. Maar tot nu toe bestaan van deze instrumenten slechts korte beschrijvingen. Dit hele vakgebied is nog zo kleinschalig en onderontwikkeld, en opkomende conflicten worden nog zo vaak op een ‘militaire’ wijze aangepakt.

Hopelijk zal het belang van "conflict studies" even hoog op de politieke agenda komen als "human rights" en de "environment" twintig jaar geleden. Hopelijk zal "conflict studies" zich ontwikkelen tot een nieuwe wetenschappelijke discipline.

10e gastspreker (bij de ronde tafel): Rob de Wijk van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'. Onderwerp: "Early Action".

Ik zal toch proberen tegen zere schenen aan te schoppen, ook al is het aan het eind van de dag en van deze conferentie. Uiteraard moet er meer onderzoek komen naar "conflict prevention", daar ben ik het wel mee eens, maar... het is toch een heleboel wensdenken. Mijn benadering is anders: de maatregelen en ideeën als Mient-Jan Faber's compounds moeten bovenal ook haalbaar zijn. In vrijwel alle gevallen zijn de instrumenten gebrekkig. Gelukkig is een van de belangrijkste prikkels van een land om zaken als rechten voor minderheden te verbeteren de wens om lid van de OVSE, EU en/of NAVO te worden.

Over het algemeen werkt zogenaamde "preventieve diplomatie" gekoppeld aan militaire druk vaak contra-productief. Dat heeft te maken met de aard van het betreffende conflict. Zo zou de NAVO "extraction force" in FYROM (Former Yugoslav Republic of Macedonia. Red.) nooit een "invasion force" genoemd kunnen worden wegens het provocerend effect. Belgrado zou ook nooit de OVSE verificatie missie in Kosovo hebben toegelaten als de NAVO macht zo zou worden genoemd.

In essentie is humanitair ingrijpen afhankelijk van de militaire macht van de intervenieerder zelf. De militaire macht van de NAVO, welke zal worden versterkt met haar huidige uitbreiding, heeft in Kosovo tot op zekere hoogte gewerkt omdat de NAVO lidstaten militair superieur zijn t.o.v. van het Joegoslavische leger. Zeker gezamenlijk hadden de NAVO landen een machtsoverwicht op Servië tijdens operatie Allied Force. NAVO's militaire macht zorgde ervoor dat het ook zonder directe VN-legitimatie kon ingrijpen in Kosovo.

Niettemin kan de Kosovo interventie niet aangemerkt worden als een groot succes, en zal daarom geen precedentwerking voor humanitair ingrijpen in het algemeen hebben. De NAVO bombardementen hadden immers 80 dagen nodig om Milosevic op de knieën te krijgen! Daarbij had de NAVO ook enig geluk omdat er ook andere redenen waren waarom Milosevic uiteindelijk inbond, waarover ik het hier niet zal hebben.

Interventies zijn vaak niet succesvol, en dat is eigenlijk maar goed ook. Het besluit om in te grijpen duurt vaak lang omdat er terecht zware redenen moeten zijn om in te grijpen tegen andere soevereine staten. Echter als die besluitvorming lang duurt, dan escaleert de zaak in een conflicthaard in de tussentijd maar al te vaak "beyond control". Derde partijen kunnen dan niets meer doen om het conflict te sussen, laat staan op te lossen. Zo wordt de intervenieerder het onderdeel van het probleem, zoals gebeurde met de NAVO in Kosovo. Deze processen en dilemma's ondermijnen allemaal de effectiviteit van militair ingrijpen.

In versterkte mate geldt dit voor Rusland's militaire operatie in Tsjetsjenië. De slecht getrainde, ondersteunde en geleide Russische soldaten zijn naar dat gebied gestuurd om geharde guerilla's uit te schakelen. Dat liep natuurlijk gegarandeerd fout, zeker in de eerste Tsjetsjeense oorlog van '94 - '96.



Al gauw nam het Russisch leger toevlucht tot excessief, disproportioneel geweld als het enig overgebleven middel om de Tsjetsjeense rebellen te verslaan. Dit heeft geleid tot assymetrisch geweld als het platbombarderen van Grozny, wat natuurlijk vooral burgerslachtoffers koste. Deze dilemma's zijn haast onoplosbaar, en conflicten als die in Tsjetsjenië "spin out of control". In deze conflicten bestaan bijna nooit "good guys" versus "bad guys". Zo bestaat er nu veel minder steun onder de Tsjetsjeense bevolking voor de rebellen omdat deze in de laatste jaren vele wandaden hebben begaan en overduidelijk niet in staat zijn geweest om het gebied te besturen.

Gegeven de huidige krachtsverhoudingen en strategische belangen in de wereld bestaan er nu geen echt effectieve middelen om humanitaire interventie een vast onderdeel van de internationale rechtsorde te maken. Zou de NAVO het bijvoorbeeld ooit nog aandurven om in te grijpen zonder VN mandaat? Ik denk van niet. Wat dat betreft is operatie Allied Force voor Kosovo een unieke interventie geweest. Deze operatie heeft de relaties en strategische belangen op het niveau van staten ontwricht, met name die tussen de NAVO en Rusland. Kosovo heeft onze relatie met Rusland ernstig verslechterd.

Men dient hierbij rekening te houden met het feit dat de mensenrechten en de bescherming van deze rechten niet universeel worden ondersteund; nog steeds is de universaliteit van mensenrechten alleen een gangbare gedachte in het Westen. Zeker na NAVO's ingrijpen in Kosovo is "humanitaire interventie" een verfoeid begrip geworden onder de Russen. Deze reactie is ook enigzins begrijpelijk, gezien hun frustratie over de vergane glorie en verzwakte positie van Rusland. Kortom, visies over de universaliteit en belang van mensenrechten botsen, en leiden tot spanningen tussen landen. Het voortdurend intervenieren in "trouble spots" kan gevaarlijke spanningen op een hoger strategisch niveau veroorzaken.

A) *Vraag van Hoekema aan Paul van Tongeren:* waar moet de focus zijn? Moet het Europees Platform voor Conflict Preventie naar Afrika verhuizen, om de effectiviteit van haar werkzaamheden en haar netwerk te verhogen?

Antwoord van Van Tongeren: het bestaansgrond van het EPCP was drie jaar geleden in Amsterdam. Bovendien had Europa nog geen conflictpreventie netwerk, en aangezien we in een Europese stad waren opgericht moesten we eerst daar beginnen! Onze taakstelling is nog steeds een wereldwijd netwerk te bouwen, vanuit de Europese netwerken. Van daaruit kunnen we netwerken bouwen naar Afrika, enzovoort.

Reactie van Rob de Wijk: laat ik eens de volgende casus nemen: in Afrika komt een tweede Pol Pot op, maar er is geen consensus binnen de VN Veiligheidsraad om in te grijpen. Wat dan? Voor de NAVO is Afrika (te) ver weg, en bovendien heeft het geen echte bevoegdheid om daar in te grijpen. Wat gebeurt er als wij op de TV, via beelden van CNN, miljoenen mensen in Afrika zien sterven? Nagenoeg niks, behalve dan wat tekortschietende noodhulp.

Er zijn nu eenmaal geen cruciale belangen voor ons in het geding, wat gedeeltelijk wel het geval was in Kosovo: de geloofwaardigheid van de NAVO stond op het spel, een enorme vluchtelingenstroom kwam op gang, en men moest een regionale Balkanoorlog voorkomen.

Alleen humaniteit is dus niet voldoende voor ingrijpen. Bovendien moet je bereid zijn grote risico's te nemen en "body bags" naar huis te accepteren. Een grootschalige humanitaire interventie is so wies so een soort oorlog en moet als zodanig erkend worden. Als men niet bereid is voor 100% oorlog te

voeren voor humanitaire doeleinden, doe dat dan niet! Je kan niet een beetje oorlog voeren, net zo min als dat je een beetje zwanger kan worden.

In Nederland en elders neigen we dezelfde houding tegenover het vraagstuk van humanitaire interventie – en dus in feite oorlog – in te nemen als met alledaagse problemen als filevorming op onze snelwegen. Dat kan natuurlijk niet. Dat gaat dan op een gegeven moment fout.

B) *Kees Breed, onderzoeker:* In het internationaal recht komt langzaam maar zeker toch humaniteit boven soevereiniteit te staan. Waarop Rob de Wijk antwoordt dat deze trend vooral opgeldt doet in het Westen, en dat de universaliteit van de mensenrechten nog steeds niet algemeen geaccepteerd is in alle landen in de wereld.

M.J. Faber merkt op dat de NAVO operatie in Kosovo weliswaar geen succes was in krijgskundig opzicht, en dat het weinig kon doen tegen de etnische zuiveringen en de vluchtelingenstroom, maar dat het ingrijpen toch een succes was volgens de gemiddelde Albanees omdat het hun de bevrijding van het Servische juk bracht.

Dagvoorzitter dhr. Flinterman sluit tenslotte de dag af met enkele woorden van dank voor alle aanwezigen, sprekers en organisatie en speciale dank aan Marianne Douma.

Hij zegt dat er over veel verschillende zaken is gesproken. Dat het programma zeer afwisselend was, het onderwerp breed is genomen en dat verdieping en uitwerking nodig is.

Er is echter geen ontkomen aan dat een andere organisatie de rol van de VN kan overnemen. Binnen de VN moet verder worden gewerkt aan het instrumentarium voor 'early action', maar vooral 'conflict prevention' en humanitaire interventie/hulp. Wat betreft het soevereiniteitsvraagstuk zegt hij afsluitend nog: "Met respect voor soevereiniteit, dit begrip van territoriale integriteit mag niet dienen als een schild voor regeringen om te kunnen doen en laten wat ze willen."

Marianne Douma dankt namens alle betrokkenen alle aanwezigen ook de "Musicians without borders" en zegt toe dat D66 Stichting IDI, SWB-werkgroep Mensenrechten en de fractie met dit onderwerp verder gaan, dat getracht wordt om definities, concepten en beleidsstandpunten verder uit te werken. En dat een verslag volgt.

Belangstelling voor de SWB-Werkgroep Mensenrechten?
E-mail: m.douma@wanadoo.nl
of neem contact op met het wetenschappelijk bureau van D66
Postbus 660, 2501 CR Den Haag,
Tel. 070 – 356 60 41
Fax 070 – 364 19 17
E-mail: swb@d66.nl

00032 214.