

De strijd tegen het internationale terrorisme:

Art. 5 NAVO-verdrag en de uitzending van Nederlandse *special forces* ‘in tijd van oorlog’

Door Dick LEURDIJK ¹

Medio vorig jaar stuurde Nederland een eenheid van 260 ‘special forces’ naar Afghanistan, om daar deel te nemen aan de jacht op restanten van het Al Qa’ida netwerk en de Taliban in het kader van operatie Enduring Freedom. Dat gebeurde onder unieke omstandigheden. Ze werden ingezet, zoals het heette, ‘in tijd van oorlog’, voor de duur van hun verblijf op het grondgebied van Afghanistan. Nederland beriep zich daarbij op de uitoefening van het recht op zelfverdediging, ook al gebeurde dat op een afstand van 5000 km van ons grondgebied vandaan. De militairen waren zwaarbewapend en mochten optreden op basis van ‘bevoegdheden ontleend aan het oorlogsrecht’. Terecht vroeg de Kamer destijds ook om een apart debat over de juridische grondslag van de missie, alvorens een standpunt te willen innemen over de deelneming zelf. ² De Nederlandse deelneming aan operatie Enduring Freedom in Afghanistan vloeide voort uit de terreuraanslagen van september 2001 op de Verenigde Staten. Ook al bij eerdere uitzendingen was ons land actief betrokken geraakt, door de inzet van F-16s en marinefregatten, bij de militaire component van de strijd tegen het internationaal terrorisme.

Er bestaat internationaal een breed gedragen consensus dat het internationaal terrorisme en de verspreiding van massavernietigingswapens ‘de nieuwe bedreigingen van de 21^e eeuw’ vormen, ook in hun onderlinge samenhang. Dat heeft zich sinds de terreuraanvallen op de VS van september 2001 op vele manieren vertaald, zowel conceptueel als beleidsmatig. In de nasleep van ‘9/11’ zagen we dan ook een herwaardering van begrippen als de nationale veiligheid, pre-emptieve aanvallen, en ‘gewapende conflicten’, tegen de achtergrond van de uitoefening van het recht op zelfverdediging, een van de hoekstenen van het volkenrecht. Dit recht is vervat in artikel 51 van het VN-Handvest en artikel 5 van het NAVO-verdrag. Voor het kabinet vormen deze artikelen dan ook de grondslag voor de uitzending van de ‘special forces’, zoals blijkt uit de betreffende brieven van de regering aan de Tweede Kamer. ³ Wat opvalt is dat de ministers daarbij voortdurend, dus ook in eerdere brieven, verwijzen naar het inroepen van het artikel 5 van het NAVO-verdrag op 12 september 2001. Dat is feitelijk onjuist, en het is ook aantoonbaar onjuist. Het is interessant om deze geschiedenis nog eens op te rakelen, juist omdat het betreffende besluit van zo’n verstrekkende betekenis is geworden voor het Nederlandse defensiebeleid.

De NAVO-raad, het hoogste beleidsbepalende orgaan van het Atlantisch bondgenootschap, kwam inderdaad op 12 september 2001 in spoedzitting bijeen om zich te beraden op de ontstane situatie na de terreuraanslagen van ‘9/11’ op de VS. Maar anders dan velen denken

¹ Dick Leurdijk is verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’ in Den Haag als onderzoeker, docent, adviseur en politiek commentator. Hij levert al een aantal jaren een bijdrage aan de cursus ‘Techniek, Vrede en Veiligheid’, georganiseerd door het Vredescentrum van de Technische Universiteit Eindhoven.

² Zie mijn bijdrage op de opiniepagina van de Volkskrant, 8 maart 2005.

³ Zie bijv. de brief van 25 februari 2005 waarin het kabinet de Tweede Kamer op de hoogte stelt van het besluit om een taakgroep met ‘special forces’ en een helicopterdetachement ter beschikking te stellen voor operatie Enduring Freedom in Afghanistan. http://www.mindef.nl/nieuws/parlement/brieven/20050225_sfoef.html

nam de NAR toen nog geen beslissing.⁴ Het besluit om het artikel 5 in te roepen werd nog vooruitgeschoven, hangende nadere informatie over de precieze toedracht. De reactie van de NAVO was wat dat betreft eigenlijk uiterst terughoudend, zoals ook blijkt uit de verklaring die de Noord-Atlantische Raad uitbracht na afloop van het overleg op 12 september:

‘On September 12th, the North Atlantic Council met () in response to the appalling attacks perpetrated yesterday against the United States.

The Council agreed that if it is determined that this attack was directed from abroad against the United States, it shall be regarded as an action covered by Article 5 of the Washington Treaty, which states that an armed attack against one or more of the Allies in Europe or North America shall be considered an attack against them all.’⁵

Op 2 oktober kwam de Raad opnieuw bijeen. Het ging toen om een geclassificeerde briefing door een vertegenwoordiger van de VS. Na afloop van de bijeenkomst gaf de Secretaris-Generaal van de NAVO, Lord Robertson, namens de lidstaten een verklaring uit waarin hij o.m. zei:

‘The briefing addressed the events of 11 September themselves, the results of the investigation so far, what is known about Osama bin Laden and the Al-Qaida organisation and their involvement in the attacks and in previous terrorist activity, and the links between Al-Qaida and the Taleban regime in Afghanistan.

The facts are clear and compelling. The information presented points conclusively to an Al-Qaida role in the 11 September attacks.

On the basis of this briefing, it has now been determined that the attack against the United States on 11 September was directed from abroad and shall therefore be regarded as an action covered by Article 5 of the Washington Treaty, which states that an armed attack on one or more of the Allies in Europe or North America shall be considered an attack against them all. Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson, NATO HQ, 2 October 2001.⁶

Ik heb mij sindsdien altijd afgevraagd waarop de overtuiging van de Raad nou eigenlijk berustte dat de door de VS geleverde informatie ‘overtuigend’ wees op ‘een Al Qa’ida rol’ bij de aanvallen van 11 september. ‘Overtuigend’? Hoezo? ‘Een Al Qa’ida rol’. Vager kan het bijna niet. Waaruit bestond die dan precies? Daarop is nooit een antwoord gekomen. Nader onderzoek leerde mij onlangs dat de PvdA nog op de dag van de 12^e oktober om nadere informatie vroeg met betrekking tot bewijzen over de verantwoordelijkheid voor de aanslagen in de VS van 11 september. De brief van het kabinet van 2 oktober verwees als volgt naar naar de vertrouwelijke briefing op het NAVO-hoofdkwartier:

‘De presentatie vond plaats in het kader van de NAVO-verklaring van 12 september jl. waarin staat dat, indien kan worden vastgesteld dat de aanvallen tegen de Verenigde Staten van 11 september jl. vanuit het buitenland zijn gestuurd, deze als een daad worden beschouwd, welke wordt bestreken door art. 5 van het Verdrag van Washington.()

⁴ Zo schreef NRC Handelsblad nog recentelijk in een beschouwing over de achtergronden van de ISAF-missie bij de besluitvorming binnen de NAVO: ‘De dag nadat haar grootste en sterkste lid zo hard en onverwacht was getroffen, verklaarde de NAVO voor het eerst in haar geschiedenis het befaamde artikel 5 van het Noord-Atlantisch Handvest van toepassing ()’. NRC Handelsblad, 28 januari 2006.

⁵ Statement by the North Atlantic Council, 12 September 2001.

⁶ <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011002a.htm>

Op basis van de beschikbare gegevens heeft de Verenigde Staten geconcludeerd dat de terroristische aanvallen van 11 september jl. inderdaad van buitenaf zijn aangestuurd. Nederland schaart zich evenals de andere Bondgenoten achter de conclusie die de Verenigde Staten heeft getrokken, hetgeen betekent dat art. 5 van het NAVO-verdrag in het onderhavige geval van toepassing is. ().⁷

Het antwoord van de ministers van buitenlandse zaken en defensie was natuurlijk zeer onbevredigend. Van zo'n toelichting wordt niemand iets wijzer, maar de ministers kwamen er kennelijk mee weg. De conclusie moest zijn dat het voor ons gewone stervelingen wel altijd onduidelijk zal blijven op welke gronden de NAVO het artikel 5 van kracht verklaarde, een conclusie die des te meer gewicht kreeg in het licht van de bewijsvoering ter rechtvaardiging van de aanval op Irak in maart 2003.

Het was dan ook wel buitengewoon verrassend dat President Bush in zijn laatste State of the Union, op 31 januari 2006, volkomen onverwacht de sluier oplichtte, althans iets van de sluier, over de achtergronden van het 'van buitenaf' aansturen van de aanvallen op 11 september 2001 in de volgende passage:

'Men zegt dat voorafgaand aan de aanslagen van 11 september onze overheid faalde om de aanwijzingen voor een complot met elkaar in verband te brengen. We weten nu dat twee kapers in de VS telefonisch contact hadden met Al-Qaeda-kopstukken in het buitenland.'⁸

Zou dat nu de kern van de boodschap van de Amerikaanse regering zijn geweest bij haar uiteenzetting op het NAVO-hoofdkwartier op 2 oktober over 'een Al Qa'ida-rol' bij de aanslagen van '9/11'? Als dat zo is, dan geldt dat ongetwijfeld ook voor de informatie waar de Nederlandse regering zich op beriep bij haar antwoord op de vragen van de PvdA op die dag. Nu is nog het wachten op een transcriptie van die telefoongesprekken. Ondertussen zitten wij tot onze oren in 'Afghanistan', zowel door verplichtingen aan te gaan in het kader van de 'International Security Assistance Force' (ISAF) als in het kader van operatie Enduring Freedom.

⁷ Cursivering van mij. www.mindef.nl/nieuws/parlement/brieven/021001_presentatie.html

⁸ NRC Handelsblad, 1 februari 2006.