

Hoofdstuk 12

INTERNATIONALE RECHTSHANDHAVING

Willem van Genugten, Fred Grünfeld en Dick Leurdijk*

1.	Inleiding	386
2.	Zelfverdediging	387
3.	VN-vredesoperaties: van klassieke naar moderne vormen	390
3.1	De geschiedenis in fasen	390
3.1.1	Klassieke 'peacekeeping'	390
3.1.2	De tweede generatie 'peacekeeping'-operaties	392
3.1.3	Alternatieven voor 'peacekeeping': multinationale strijdkrachten	395
3.1.4	De overgang naar 'robuuste peacekeeping'	397
3.2	Nederland en het Srebrenica-syndroom	403
4.	Economische sancties	407
4.1	Inleiding	407
4.2	Aanwending: waar en tegen wie?	410
4.3	Sanctiemiddel, ontwikkeling, effectiviteit.	411
4.4	Hoe lang en in welke vorm?	414
4.5	Slimme sancties.	415
4.6	Handhaving en ontduiking: enkele voorbeelden van Nederlandse betrokkenheid	416
4.6.1	Zuid-Rhodesië en aanpassingen in de Nederlandse Sanctiewet	417
4.6.2	Zuid-Afrika	420

* Prof. dr. W.J.M. van Genugten is hoogleraar internationaal recht aan de Universiteit van Tilburg. Prof. dr. F. Grünfeld is bijzonder hoogleraar in oorzaken van mensenrechtenschendingen aan de Universiteit Utrecht en tevens universitair hoofddocent in de leer der internationale betrekkingen en het recht der internationale organisaties aan de Universiteit Maastricht (UM). Drs. D.A. Leurdijk is als onderzoeker, docent en politiek commentator verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' in Den Haag. Hij heeft zich als VN-expert uitvoerig beziggehouden met vredeshandhaving door de VN.

4.6.3	Irak en voormalig Joegoslavië.	422
4.6.4	Chili.	423
4.7	Resultaten van de besproken sanctieregimes; enkele lessen	425
5.	Ongeautoriseerde humanitaire interventies	426
5.1	Inleiding	426
5.2	Theoretische verkenning van een hellend vlak	427
5.3	De (rechts)praktijk: twee voorbeelden	429
5.4	Op weg naar gewoonterecht?	433

1. INLEIDING

Anders dan in hoofdstuk 11, dat betrekking heeft op vreedzame beslechting van geschillen, gaat het thans om rechtshandhaving via andere middelen. De auteurs hebben ervoor gekozen niet uitputtend te zijn, maar de aandacht te concentreren op een vier-tal terreinen: zelfverdediging, VN-vredesoperaties, economische sancties en ongeau-toriseerde humanitaire interventies.

Het internationaal-juridische raamwerk onder deze bijdrage heeft een gelaagd ka-rakter. Allereerst past een verwijzing naar artikel 2 lid 4 VN-Handvest dat bepaalt dat alle leden van de VN zich ‘in hun onderlinge betrekkingen onthouden ... van bedreig-ing met of het gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of de politieke onafhankelijkheid van een staat’ (het geweldverbod). Het verbod op het gebruik van geweld kent echter uitzonderingen. Naast het recht op zelfverdediging (art. 51 VN-Handvest), betreft dit de artikelen 39 t/m 50 – tezamen hoofdstuk VII – van het Hand-vest. Artikel 39 geeft aan de Veiligheidsraad van de VN de bevoegdheid om vast te stellen of er sprake is van ‘een bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede of daad van agressie,’ waarna successievelijk artikel 40 (‘voorlopige maatregelen’), arti-kel 41 (geweldloze maatregelen als het ‘volledig of gedeeltelijk verbreken van de economische betrekkingen’) en artikel 42 (de inzet van strijdkrachten) aan de orde kunnen komen. Het gaat daarbij om maatregelen die worden genomen tegen de zin van de staten in kwestie.

Wat betreft het juridische raamwerk is verder artikel 2 lid 7 VN-Handvest van belang. Dit stelt dat ‘geen enkele bepaling in dit Handvest ... de Verenigde Naties de bevoegdheid [geeft] tussenbeide te komen in aangelegenheden die in wezen onder de binnenlandse rechtsmacht van een Staat vallen ...’. Zoals elders in dit boek wordt uiteengezet (hfdst. 14), vallen de rechten van de mens niet langer onder die ‘binnen-landse rechtsmacht’. Grootschalige schendingen daarvan kunnen zelfs leiden tot een terzijdestelling van het geweldverbod en tot al dan niet door de Veiligheidsraad van de VN geautoriseerde humanitaire interventies.

2. ZELFVERDEDIGING

Artikel 51 VN-Handvest spreekt over het ‘inherente recht tot individuele en collectieve zelfverdediging in geval van een gewapende aanval tegen een lid van de Verenigde Naties.’ Het artikel betekent dat een staat gewapenderhand mag terugslaan indien deze wordt aangevallen. Een dergelijke reactie kan individueel alsook collectief worden ondernomen. Bij dat laatste kan worden gedacht aan de NAVO en tot 1991 het Warschau Pact. De essentie van het zelfverdedigingsartikel is dat het Handvest staten toestaat om bij een aanval voor hun eigen belangen op te komen, onder de gelijktijdige verplichting de actie te melden aan de Veiligheidsraad zodat deze desgewenst alsnog zijn verantwoordelijkheid kan nemen. Bovendien moet een dergelijke actie voldoen aan algemeen erkende internationale rechtsbeginselen zoals de eis van proportionaliteit, en is de zelfverdedigingsactie per definitie eindig in de tijd, ook al is nergens geregeld wat dat exact betekent. Wel is duidelijk dat het recht op zelfverdediging niet los kan worden gezien van het collectieve veiligheidssysteem van het VN-Handvest en dat de Veiligheidsraad uiteindelijk de regie heeft en via voorlopige of andere maatregelen de uitoefening van het zelfverdedigingsrecht kan stoppen. De ‘eindigheid’ van dat recht is met name een probleem indien de Veiligheidsraad *niet* besluit de actie over te nemen dan wel deze expliciet af te keuren. Een voorbeeld van een expliciete afkeuring door de Veiligheidsraad betreft de Israëlische luchtaanval op de Iraakse Osirak-kerncentrale in 1981.¹ Een voorbeeld van niet-afkeuring achteraf betreft de Frans-Britse aanval op Egypte in 1956 (Suez-kanaal).

In het internationale recht is geaccepteerd dat een aanslag zoals die van 11 september 2001 valt binnen de ‘gewapende aanvallen’ waartegen staten het zelfverdedigingsartikel mogen invoeren, ook al werd in 1945 eerder gedacht aan agressie tussen staten onderling dan aan aanvallen door groeperingen als Al Qaida. Zo nam de Veiligheidsraad al op 12 september 2001 een resolutie aan, waarin, onder verwijzing naar ‘het inherente recht op individuele en collectieve zelfverdediging,’ wordt gesteld dat de Raad klaar is om alle noodzakelijke stappen te ondernemen in de strijd tegen het terrorisme.² Ook in een daaropvolgende resolutie over hetzelfde onderwerp werd het recht op zelfverdediging als uitgangspunt genomen.³ Verder heeft ook de NAVO onmiddellijk na de aanslagen van 11 september 2001 geen moment geaarzeld om, voor het eerst in haar bestaan, een beroep te doen op het zelfverdedigingsartikel (art. 5) van het NAVO-verdrag:

‘De partijen komen overeen dat een gewapende aanval tegen een of meer van hen in Europa of Noord-Amerika als een aanval tegen hen allen zal worden beschouwd; zij komen bijgevolg overeen dat, indien zulk een gewapende aanval plaatsvindt, ieder van hen de aldus aangevallen partij of partijen zal bijstaan, in de uitoefening van het recht tot individuele of collectieve zelfverdediging erkend in Artikel 51 van het Handvest van de Ver-

1. VN Doc. S/RES/487 (1981).

2. VN Doc. S/RES/1368 (2001).

3. VN Doc. S/RES/1373 (2001).

enigde Naties, door terstond, individueel en in samenwerking met de andere partijen, op te treden op de wijze die zij nodig oordeelt met inbegrip van het gebruik van gewapend geweld om de veiligheid van het Noord-Atlantische gebied te herstellen en te handhaven.⁴

Anno 2007 is vooral de vraag van belang of preëemptieve en/of preventieve actie tegen een te verwachten nieuwe terroristische aanval op een of meer Westerse staten voldoende rechtvaardiging biedt om van het zelfverdedigingsartikel gebruik te mogen maken. Daarbij staat 'preëemptief' voor een onmiddellijke dreiging, waarbij geen tijd te verliezen valt en militaire reactie de enige optie is, en verwijst 'preventief' naar acties tegen bedreigingen die zich mogelijksterwijs in de (verre) toekomst gaan voordoen. Ten aanzien van preëemptieve actie geeft het internationale recht de nodige 'zelfverdedigingsruimte', maar bij preventieve actie is dat per se niet zo.⁵ Medio 2004 hebben de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) de Nederlandse regering dan ook geadviseerd deze deur gesloten te houden en niet mee te gaan met de Amerikaanse (en Britse) wens om uiteenlopende vormen van preventieve actie tegen terrorisme onder de vlag van het recht op zelfverdediging te scharen.⁶ In haar reactie op het advies heeft de regering aangegeven dat zij het met de adviesorganen eens is dat een land zich met een beroep op zelfverdediging te weer mag stellen tegen onmiddellijke dreigingen (preëemptieve actie), maar dat het zich onder die vlag niet mag verweren tegen dreigingen waar die onmiddellijkheid nog niet voor geldt (preventie). Daarvoor zijn andere maatregelen en juridische besluitvormingsprocedures aangewezen.⁷

In haar reactie op het AIV/CAVV-advies heeft de regering verder terecht gewezen op het grijze gebied tussen preëemptie en preventie: wanneer is iets een onmiddellijke bedreiging en wanneer nog niet? Een situatie waarin dat anno 2005/06 speelt is Afghanistan. De Tweede Kamer debatteerde in het voorjaar van 2005 over de inzet van speciale Nederlandse eenheden bij de operatie 'Enduring Freedom'. Een van de vragen waarmee de Kamer worstelde, betrof de juridische grondslag van de inzet. Kunnen de troepen worden gestuurd in het kader van de zelfverdediging van ons land of is dat juridisch een brug te ver? De regering toonde zich van opvatting dat het mandaat van de operatie kan berusten op het zelfverdedigingsartikel uit het VN-Handvest (art. 51).⁸ In lijn daarmee koos zij, hoewel niet geëxpliciteerd, voor een besluitvormingsprocedure op basis van artikel 97 van de Grondwet, dat onder meer bepaalt dat Nederland een krijgsmacht heeft ter verdediging van het Koninkrijk

4. Art. 5 NAVO-Verdrag 1949, *Trb.* 1951, 66. Zie voor de NAVO-reactie <www.nato.int/docu/update/2001/0910/e0912a.htm>; <www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>.

5. Zie ook *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), Merits, *ICJ Rep.* 1986, par. 187-201, 227-238.

6. Advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) & Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV), *Preëemptief optreden*, 2004, *passim*.

7. Brief van 29 oktober 2004, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 800 V, nr. 56.

8. Brief van 25 februari 2005, *Kamerstukken II* 2004/05, 27 925, nr. 159; zie daarnaast *Kamerstukken II* 2004/05, 27 925, nr. 160.

(nader daarover in 3.3). Verder stelde de regering dat er sinds september 2001 sprake is van een 'reële dreiging van voortgezette of hernieuwde grensoverschrijdende gewapende aanvallen vanuit bases van Al Qaida en de Taliban in Afghanistan.'⁹ Hier manifesteert zich een verschil in benadering tussen de VS en wat Nederland naar onze opvatting zou moeten doen. De VS nemen als vaststaand uitgangspunt dat er aanslagen in voorbereiding zijn, terwijl ons land zich er juist op zou moeten toelagen aan te tonen dat dat zo is en, als het aantoonbaar vaststaat, wat dan de beste bestrijdingsmethode is. Nederland moet in de onderhavige discussie als het ware kiezen tussen meegaan met de Bush-doctrine ten aanzien van Afghanistan en het ontwikkelen van een zelfstandig Nederlands/Europees geluid, waarin respect voor het geldende internationale recht het uitgangspunt vormt. Dat laatste is uiteraard geen pleidooi voor een verzengend rechtspositivisme, want waar staat dat het geldende internationale recht aan de uitdagingen van deze tijd is aangepast? Het is wel een pleidooi om het geldende internationale recht, zoals zich dat heeft ontwikkeld in goede en kwade tijden, niet achteloos terzijde te schuiven en het lichtvaardig als blokkerend af te doen. Veeleer is het zaak nauwgezet te bezien wat er al mag, krachtens het nu geldende recht en even nauwgezet te bepalen waar verdere rechtsontwikkeling noodzakelijk is, gegeven actuele uitdagingen.¹⁰

Interessant is in dit verband ook het rapport van het 'High-level Panel on Threats, Challenge and Change' dat de VN mocht adviseren over de hervormingen die de organisatie bij gelegenheid van haar 60e verjaardag (najaar 2005) zou moeten doorvoeren.¹¹ Daarin wordt gesteld dat een beleid dat is gebaseerd op het toestaan van unilaterale actie tegen de vele 'perceived potential threats' van deze wereld vol risico's is en, vatten wij samen, op den duur de internationale rechtsorde eerder zal uithollen dan vooruit zal helpen.¹² Om die reden ook vindt het panel dat het zelfverdedigingsartikel uit het Handvest niet moet worden opgerekt en dat het in een geval als dat van Afghanistan aan de Veiligheidsraad is om een besluit te nemen op basis van hoofdstuk VII van het Handvest.

In zijn *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*,¹³ volgt voormalig VN-Secretaris-Generaal Kofi Atta Annan eenzelfde lijn: na te hebben geconstateerd dat er recent een stevig meningsverschil is geweest over de vraag of staten zich preventief mogen verdedigen tegen 'latent or non-imminent threats',¹⁴ stelt hij dat er geen reden is om buiten de Veiligheidsraad om te zoeken naar een nieuwe 'authority' voor het gebruik van geweld buiten het raamwerk van de klassieke zelfverdediging; laat eerst de Raad maar eens goed op een rij zetten waar de grenzen liggen van het huidige international recht, zo laat zich het betoog van de

9. Brief van 10 maart 2005, *Kamerstukken II* 2004/05, 27 925, nr. 166.

10. Zie ook R.N. Gardner, 'Neither Bush nor the "jurisprudes"', *AJIL* (97) 2003, p. 585-590.

11. Report of the High-level Panel on Threats, Challenge and Change, *A more Secure World: Our Shared Responsibility*, VN Doc. A/59/565 (2004).

12. *Ibid.*, par. 191.

13. Report of the Secretary-General, VN Doc. A/59/2005 (2005).

14. *Ibid.*, par. 122.

Secretaris-Generaal samenvatten,¹⁵ en daarna kijken we verder. Dat ‘verder kijken’ is onder meer gebeurd tijdens de VN-top van september 2005. De zinnen die in het slotdocument aan het onderwerp worden gewijd, beschouwen wij echter eerder als – overigens terechte en goed geformuleerde – bezweringsformules dan als een oplossing van het lastige problemen van de begrenzing van unilaterale zelfverdedigingsacties.

3. VN-VREDESOPERATIES: VAN KLASSIEKE NAAR MODERNE VORMEN

3.1 De geschiedenis in fasen

De geschiedenis van ‘peacekeeping’ kan in verschillende fasen worden onderscheiden. Het klassieke concept werd ontwikkeld en toegepast in de periode tot het eind van de Koude Oorlog. Het draagt de kenmerken van de dominante rol van de ideologische botsing tussen Oost en West in de internationale politieke betrekkingen, maar ook van de beperkingen die eigen zijn aan het interstatelijke karakter van de VN als intergouvernementeel samenwerkingsverband. De besluitvorming in de Veiligheidsraad liep herhaaldelijk vast op onenigheid tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, mede als uitvloeisel van het gebruik van het vetorecht. Bij het ontbreken van een eigen leger waren de VN afhankelijk van de bereidheid van lidstaten om, met een beroep op hun nationale soevereiniteit, steeds weer op ad hoc basis te besluiten om al dan niet militairen voor VN-missies ter beschikking te stellen. Als ander uitgangspunt gold het respecteren van het zgn. non-interventiebeginsel (art. 2 lid 7 VN-Handvest, zie hiervoor), dat de VN verplicht zich niet te mengen in de binnenlandse aangelegenheden van lidstaten, anders dan bij de toepassing van dwangmaatregelen ingevolge hoofdstuk VII van het VN-Handvest.

3.1.1 *Klassieke ‘peacekeeping’*

‘Peacekeeping’ was vooral bedoeld als een instrument voor vreedzame geschillenbeslechting. Het was om die reden eerder een verlengstuk van de internationale diplomatie dan een volwaardig militair instrument, ook al werden bij de missies doorgaans militairen ingezet. Hier ligt ook de achtergrond voor het bekende gezegde: ‘Peace keeping is not a soldier’s job, but only soldiers can do it.’ Militairen functioneren binnen een strakke, hiërarchische structuur en zijn bovendien gewend in een omgeving te opereren die voorheen door geweld werd beheerst. Tegelijkertijd echter heeft dit dualistische karakter van door militairen uitgevoerde vreedzame missies geleid tot veel verwarring, misvattingen en overspannen verwachtingen, met name vanuit een oogpunt van effectiviteit. Dat geldt ook voor de gangbare opvatting als zou ‘peace-

15. Ibid., par. 126.

keeping' het midden houden tussen de hoofdstukken VI en VII van het VN-Handvest, en eigenlijk thuishoren in hoofdstuk '6½'. Maar ook in deze opvatting wordt het militaire vermogen van traditionele blauwhelmen overschat. Hun kwetsbare positie is vele malen gebleken uit het onvermogen om de eigen veiligheid of bewegingsvrijheid te waarborgen, met name in een omgeving waarin het conflict nog volop aan de gang is. Het concept 'peacekeeping' is bovendien verbonden met een reeks andere politieke, militaire en volkenrechtelijke randvoorwaarden, zoals de noodzaak van consensus onder de 'veto-leden' van de Veiligheidsraad, het bestaan van een staakt-het-vuren of een vredesregeling, de koppeling aan processen gericht op het vinden van een politieke regeling, de bereidheid van VN-lidstaten om nationale contingenten ter beschikking te stellen met inachtneming van hun nationale soevereiniteit, de instelling van een operationeel VN-commando, de precieze aard van de lichte bewapening, en de 'rules of engagement' die richtlijnen geven voor het gebruik van geweld. Deze voorwaarden raken zowel de positie van de troepenleverende landen als die van de partijen bij het conflict. Elk van deze randvoorwaarden kan voor complicaties zorgen en tezamen maken ze duidelijk hoe kwetsbaar de grondslagen voor 'peacekeeping' zijn.

De Koude Oorlog leidde ertoe dat de Veiligheidsraad slechts binnen zeer smalle marges een bijdrage kon leveren aan het bewaren van de internationale vrede en veiligheid. Om die reden drong de Raad vaak aan op de inzet van bescheiden en vreedzame instrumenten, zoals de goede diensten van de Secretaris-Generaal, bemiddeling en conciliatie, maar ook van 'peacekeeping' operaties. Daarbij is het aardig te weten dat, anders dan bijvoorbeeld bemiddeling en conciliatie (art. 33 VN-Handvest) het instrument van de VN-vredesoperaties niet in het Handvest voorkomt en ook nooit een formeel aanvaarde definitie heeft gekregen.

Onder 'peacekeeping operations' werden zowel het optreden van onbewapende waarnemersmissies als de inzet van lichtbewapende militaire eenheden verstaan; beide varianten werden doorgaans ingezet bij het toezicht op de naleving van scheiding van troepen in een bufferzone of bij het toezicht op de naleving van een staakt-het-vuren dan wel een vredesregeling. De eerste waarnemersmissie, de United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) werd in 1948, in de nasleep van de eerste oorlog tussen Israël en zijn Arabische buurlanden, ingesteld, en functioneert nog steeds. De eerste 'peacekeeping'-operatie met de inzet van lichtbewapende infanterie-eenheden, de United Nations Emergency Force (UNEF 1), werd in 1956 door de Algemene Vergadering van de VN opgericht. Deze troepenmacht kreeg, met instemming van de beide partijen, de taak toe te zien op de naleving van het staakt-het-vuren door zich tussen de legers, in een bufferzone, te legeren. UNEF 1 bepaalde aldus het model voor de latere klassieke 'peacekeeping' operaties (instemming, onpartijdigheid en geweldsgebruik alleen uit zelfverdediging). Het doel was om via de ontplooiing van een troepenmacht de voorwaarden te scheppen voor het op gang brengen van onderhandelingen die moesten leiden tot de beslechting van het onderliggende politieke conflict, een proces dat in VN-jargon 'peacemaking' werd genoemd. In die zin was de stationering van een 'peacekeeping'-macht ook nooit een doel op zichzelf, maar was zij altijd een functie van het 'peacemaking'-proces.

In de 40 jaar tussen 1948 en 1988 werden vijftien ‘peacekeeping’-operaties ingesteld, met wisselend succes. De ervaringen uit deze periode legden reeds de beperkingen van het concept bloot. De terugtrekking van de VN-troepenmacht UNEF, afgedwongen door de Egyptische president Nasser, leidde onmiddellijk tot een nieuwe oorlog in het Midden-Oosten. De aanwezigheid van UNIFIL in Zuid-Libanon kon in 1982 de opmars van het Israëlijsche leger naar Beiroet niet tegenhouden, net zo min als UNFICYP de Turkse invasie in 1974 van Cyprus kon voorkomen. De stationering van de VN-missie op Cyprus in 1964 leek de impasse in de verhoudingen tussen de beide gemeenschappen op het eiland bovendien eerder te bestendigen dan een politieke regeling van het conflict naderbij te brengen. De VN-operatie in de Congo (ONUC), van 1960-1964, markeerde een mijlpaal in de geschiedenis van VN-‘peacekeeping’ operaties, gelet op het ruime mandaat, de omvang van het operatiegebied en het aantal ingezette militairen (bijna 20.000). De missie raakte betrokken bij een uiterst complexe en chaotische binnenlandse politieke strijd, en moest, anders dan oorspronkelijk bedoeld, taken op zich nemen die veel verder gingen dan gebruikelijk bij ‘peacekeeping’, en die uiteindelijk afbreuk deden aan haar effectiviteit. Dit alles zou ook ernstige politieke en financiële gevolgen hebben voor het functioneren van de VN zelf. De onvrede bij de Sovjet-Unie over de rol van de VN bij de crisis in de Congo verlamde de Algemene Vergadering en leidde er mede toe dat Moskou weigerde mee te betalen aan de kosten van de operatie in de Congo.¹⁶

Door de ontspanning in de internationale betrekkingen die zich in de tweede helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw begon af te tekenen, raakte de Veiligheidsraad veel actiever betrokken bij de regeling van een hele reeks regionale conflicten (zoals Namibië, Afghanistan, Cyprus en Angola). Dat leidde tot een hernieuwde aandacht voor ‘peacekeeping’-operaties en de toekenning van de Nobelprijs voor de vrede, in 1988, aan dit VN-instrument voor vredeshandhaving.

3.1.2 *De tweede generatie ‘peacekeeping’-operaties*

Het einde van de Koude Oorlog viel samen met de komst van de zgn. tweede generatie ‘peacekeeping’-operaties, die, anders dan voorheen, een gemengd militair-civiel karakter kregen. Ze waren om die reden ook veel ruimer van opzet. Dit was vooral een gevolg van de groeiende betrokkenheid van de VN bij de regeling van intrastatelijke conflicten, die doorgaans een veel complexer karakter dragen dan interstatelijke conflicten. Onder deze omstandigheden gingen militairen veel nauwer samenwerken met hulpverleners en civiele deskundigen bij inspanningen om voormalige strijders te demobiliseren, wapens te vernietigen, massale humanitaire hulp te bieden en toe te zien op de naleving van mensenrechten. Bij weer andere missies ging het er vooral om landen bij te staan bij pogingen om na jaren van veelal rampzalige burgeroorlogen de economische en bestuurlijke wederopbouw ter hand te nemen via de opbouw van

16. Over de onrechtmatigheid van dergelijke geclausuleerde (niet-)betalingen, zie *Certain Expenses of the United Nations*, Advisory Opinion, *ICJ Rep.* 1962, p.151.

een nieuw politieapparaat en een nieuw rechtssysteem (compleet met wetboeken, rechters, rechtbanken en gevangenen), het tot stand brengen van constitutionele hervormingen, het bijdragen aan de uitoefening van bestuurlijke verantwoordelijkheden en de opbouw van democratische verhoudingen, met inbegrip van de organisatie en het toezicht op vrije en eerlijke verkiezingen. Als eerste voorbeeld van dit zogeheten ‘multifunctionele’ karakter van de nieuwe generatie ‘peacekeeping’-operaties geldt de VN-missie in Cambodja, in de periode 1992-1993. Strikt genomen ging het bij de United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC), echter om een breed opgezette VN-missie met een zevental componenten: mensenrechten, bestuur, verkiezingen, politie, repatriëring, rehabilitatie, en stationering van een VN-‘peacekeeping’-missie. Anders dan voorheen was de troepenmacht nu ingebed in een veelomvattender rol voor de VN voor de duur van een overgangsperiode, zoals vastgelegd in de politieke regeling voor Cambodja krachtens het Akkoord van Parijs uit november 1991.

Deze ontwikkeling stond niet op zichzelf. In 1992 bracht de toenmalige Secretaris-Generaal van de VN, Boutros Boutros-Ghali, een rapport uit onder de titel *An Agenda for Peace*, waarin hij, in het licht van de gewijzigde internationale verhoudingen van na de Koude Oorlog, het begrip ‘peacekeeping’ in een conceptueel kader plaatste tezamen met preventieve diplomatie, ‘peacemaking’ en ‘post-conflict peace building’.¹⁷ Daarmee gaf hij een belangrijke aanzet tot een diepgaand debat over een versterking van de rol van de VN in de verschillende fasen van een conflict. Een cruciaal thema in het ambitieuze document is de gedachte dat de rol van de Verenigde Naties zich bij conflictsituaties zou moeten uitstrekken van conflictpreventie via conflictoplossing tot wederopbouw, en uiteindelijk zelfs tot het aanpakken van de voedingsbodem van conflicten, zoals onderliggende economische en sociale problemen. Boutros-Ghali wees reeds met nadruk op de onderlinge samenhang van de begrippen.

De Veiligheidsraad had zich al eerder rekenschap gegeven van de veranderde veiligheidssituatie na afloop van de Koude Oorlog. Op een historische topbijeenkomst van de Raad, eind januari 1992, erkenden de vijftien staatshoofden en regeringsleiders dat de veranderingen in het internationale politieke bestel ook nieuwe risico’s voor stabiliteit en veiligheid met zich hadden meegebracht. Voor een deel, zo heette het, waren deze risico’s een uitvloeisel van ‘veranderingen in de structuren van staten’ – een formulering die verwijst naar repercussies voor de internationale verhoudingen van binnenlandse ontwikkelingen in lidstaten (bijv. bij burgeroorlogen of het uiteenvallen van staten). Tegelijk constateerde de Raad dat ook van ‘niet-militaire bronnen van instabiliteit op economisch, sociaal, humanitair en ecologisch gebied’ bedreigingen voor de vrede en veiligheid kunnen uitgaan. Hiermee werd erkend dat het begrip ‘bedreiging van de internationale vrede en veiligheid,’ de opmaat voor de Raad bij het instellen van sancties en het treffen van verdere maatregelen, via een extensieve uitleg van artikel 39 VN-Handvest, veel ruimer kan worden uitgelegd dan

17. B. Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, VN Doc. A/47/277-S/24111 (1992).

tot dan gebruikelijk was. Daarmee anticipeerden de leden op een veel actievere bemoeienis van de Veiligheidsraad met vraagstukken die in de jaren negentig zijn agenda zouden gaan bepalen: de strijd tegen de proliferatie van massavernietigingswapens (Irak), de strijd tegen het internationaal terrorisme (Libië in verband met de *Lockerbie* zaak), de omgang met niet-militaire bronnen van instabiliteit (met name op het humanitaire vlak, in de sfeer van schendingen van mensenrechten en het internationale humanitaire recht, alsmede van de rechten van minderheden), en tenslotte zijn bemoeienissen met situaties *binnen* lidstaten (zoals bij burgeroorlogen en humanitaire catastrofes), in die gevallen waarin sprake is van ‘falende staten’.¹⁸

Zowel conceptueel als beleidsmatig maakten de Verenigde Naties in de jaren negentig, na een lange periode van stagnatie, een zeer dynamische ontwikkeling door. De heroriëntatie op het concept ‘peacekeeping’ kon, na afloop van de Koude Oorlog, niet los worden gezien van een veel bredere herwaardering van de rol van de VN bij het bewaren van de internationale vrede en veiligheid, vooral in de nasleep van de Irakese bezetting van Koeweit in augustus 1990. Daarna verschoof de aandacht van de VN echter steeds meer naar de internationale consequenties van intrastatelijke conflicten, vooral vanwege de humanitaire dimensie daarvan. Steeds vaker werd de burgerbevolking door de partijen bij conflicten bewust als doelwit gebruikt, met grote aantallen slachtoffers onder de ‘non-combattanten’. Het waren vooral de gebeurtenissen in Somalië, Rwanda, Sierra Leone en het voormalige Joegoslavië die in die periode de internationale politieke agenda domineerden. Terwijl het VN-ingrijpen in Somalië in 1992 aanvankelijk tot doel had een eind te maken aan de heersende hongersnood in een gebied waar, bij ontstentenis van enige vorm van centraal gezag, ‘war lords’ de dienst uitmaakten, mislukte in een latere fase de poging van de VN om de orde te herstellen. De dood van achttien Amerikaanse militairen bij hun jacht op een van de militieiders luidde niet alleen het einde van de VN-missie in, maar maakte de Verenigde Staten in de jaren daarna nog eens extra terughoudend bij het aangaan van nieuwe internationale verplichtingen.¹⁹ De genocide in Rwanda, die in 1994 in enkele maanden tijd het leven kostte aan zeker 800.000 Tutsi’s en gematigde Hutu’s, bracht eveneens een ernstige slag toe aan de geloofwaardigheid van de VN, omdat zij ondanks de aanwezigheid van een VN-‘peacekeeping’-missie (UNAMIR) de slachting niet hadden weten te voorkomen.²⁰ Ook de VN-bemoeienissen met een reeks opeenvolgende conflicten bij het uiteenvallen van het voormalige Joegoslavië (Kroatië en Bosnië-Herzegovina), legde op een pijnlijke manier de beperkingen bloot waarbinnen VN-blauwhelmen (UNPROFOR) moesten opereren. Dat werd vooral

18. Zie ook AIV/CAVV-advies, *Falende staten: Een wereldwijde verantwoordelijkheid*, 2004, passim.

19. Zie o.a. W. Clarke & J. Herbst (red.), *Learning from Somalia: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention*, 1997.

20. *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*, VN Doc. S/1999/1257 (1999). Zie ook R. Dallaire, *Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda*, 2004.

duidelijk bij de val van Srebrenica, als uitvloeisel van het 'safe area'-beleid zoals voorgestaan door de Veiligheidsraad.²¹

3.1.3 *Alternatieven voor 'peacekeeping': multinationale strijdkrachten*

In de loop van de jaren negentig schoof de Veiligheidsraad steeds meer op naar het centrum van de internationale politieke besluitvorming. De toenemende betrokkenheid bij de regeling van internationale crisissituaties leidde ertoe dat de Raad, door als het ware het 'vergeten hoofdstuk VII' uit het VN-Handvest te herontdekken, veel meer dan voorheen gebruik ging maken van zijn bevoegdheden om zowel economische als militaire strafmaatregelen (art. 41-42) op te leggen, dan wel zijn bevoegdheid inzake het gebruik van geweld te delegeren. Vooral de situatie in de nasleep van de Iraakse bezetting van Koeweit werkte hier, in de verschillende fasen voorafgaand aan, tijdens en na de Golfoorlog (1991), als katalysator. De Raad stelde in het decennium niet minder dan elf sanctieregimes in (waarover nader in de volgende paragraaf). Daarnaast autoriseerde de Raad meerdere keren het gebruik van geweld bij binnenlandse conflictsituaties. Het ging daarbij zowel om 'humanitaire interventies' (daarover nader in paragraaf 5), met als doel het scheppen van 'een veilige omgeving voor een ieder' dan wel het beëindigen van een humanitaire noodsituatie (Somalië, Rwanda, Albanië), alsook om het bereiken van meer specifieke doelstellingen, zoals de terugkeer van een legitiem gekozen regering (Haïti). Dergelijke autorisaties verschafften lidstaten de formele juridische en politieke rugdekking voor het gebruik van 'alle noodzakelijke middelen' (lees: geweld). De Raad ontwikkelde daartoe verschillende varianten van 'sub-contracting', het delegeren of 'uitbesteden' van de bevoegdheid voor het gebruik van geweld aan zogeheten 'multinational forces' (MNF's), hetzij aan individuele lidstaten, dan wel aan een groep van lidstaten of aan andere (regionale) organisaties.²²

Dat neemt niet weg dat in meerdere gevallen het gebruik van geweld zeer omstre-den was, zoals in Bosnië midden jaren negentig en bij de aanval op Irak in maart 2003, vanwege onenigheid over de interpretatie van resoluties van de Veiligheidsraad, met name over de vraag of en in hoeverre bepaalde militaire acties nu wel of niet gelegitimeerd waren. Dat werd vooral duidelijk bij het NAVO-optreden in de crisis rond Kosovo (1999), waarbij ook de verhouding tussen de VN en de NAVO in het geding kwam.

Het waren de opeenvolgende gebeurtenissen in Somalië, Rwanda en voormalig Joegoslavië die binnen de VN leidden tot een herbezinning op het instrument van de 'peacekeeping'-operaties. Het onmiddellijke effect van het falen van de VN in genoemde gevallen was een dramatische terugval in het aantal en de omvang van VN-

21. Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35 (1998), getiteld *The Fall of Srebrenica*, VN Doc. A/54/549 (1999).

22. T.G. Weiss (red.), *Beyond UN Subcontracting: Task-Sharing with Regional Security Arrangements and Service-Providing NGOs*, 1998.

operaties, kort nadat, midden jaren negentig, het aantal blauwhelmen een record-omvang (ruim 80.000) had bereikt. De twijfel over de effectiviteit van VN-‘peacekeeping’-operaties leidde er ook toe dat gezocht werd naar alternatieven. Dat verklaart waarom bij het Akkoord van Dayton (1995), dat voorzag in een vredesregeling na de oorlog in Bosnië, gekozen werd voor de stationering van een zgn. multinationale troepenmacht, buiten de VN om, bedoeld als instrument om de partijen bij het conflict bij te staan bij de implementatie van de gemaakte afspraken (het ging hier om de oprichting van de Implementation Force (IFOR), na een jaar omgedoopt tot Stabilization Force (SFOR)). Onder druk van de Verenigde Staten, die geen herhaling van de ervaringen met de VN-missie UNPROFOR wilden, werd op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel het model van een ‘multinational force’ (MNF) uitgewerkt, dat aan een aantal voorwaarden voldeed: de vredesregeling moest voorzien in de stationering van de troepenmacht, ze moest worden samengesteld uit nationale contingenten van meerdere landen, ze moest onder leiding komen te staan van een NAVO-commandant, ze moest nadrukkelijk de bevoegdheid krijgen om geweld te gebruiken om op een geloofwaardige manier te kunnen optreden, en het mandaat van de troepenmacht moest uitdrukkelijk door de Veiligheidsraad worden geautoriseerd. De bij het Akkoord van Dayton bereikte overeenstemming over de rol van een multinationale troepenmacht zou model staan voor een reeks soortgelijke afspraken in de jaren daarna, als onderdeel van vredesregelingen in Oost-Timor in 1999 (INTERFET), in Kosovo in 2000 (Kosovo Force, KFOR), in Afghanistan in 2001 (ISAF) en in Irak in 2004 (SFIR). Het ‘sub-contracting’ model dat ten grondslag lag aan de oprichting van IFOR/SFOR zou in de jaren daarna voorts leiden tot een verdere intensivering van de verhoudingen tussen de NAVO en de VN, die terugging op de samenwerking tussen beide organisaties tijdens de oorlog in Bosnië-Herzegovina, nog voor de ondertekening van het Akkoord van Dayton. Deze toenadering kan zeker ook gezien worden als de opmaat voor een geleidelijke verdere samenwerking tussen de VN en regionale organisaties als de Afrikaanse Unie en de Europese Unie.

Onder invloed van de ontwikkelingen bij het uiteenvallen van het voormalige Joegoslavië kwam het in de eerste helft van de jaren negentig tot unieke vormen van samenwerking tussen de VN en de NAVO. Daarbij zette het bondgenootschap zijn militaire vermogen in ter ondersteuning van de doelstellingen van de Veiligheidsraad, in het streven naar herstel van de internationale vrede en veiligheid. Het ging daarbij vooral om het ‘monitoren’, respectievelijk afdwingen van economische strafmaatregelen (inclusief een wapenembargo) en van een vliegverbod in het luchtruim boven Bosnië, alsook om de uitvoering van het zgn. ‘safe area’-beleid. De samenwerking tussen de VN en de NAVO verliep aanvankelijk, in de periode waarin de oorlog nog volop aan de gang was, zeer moeizaam, door een combinatie van factoren, zoals conceptuele verwarring, onduidelijke mandaten en een onduidelijke afbakening van taken. Niettemin werd de samenwerking volkenrechtelijk alom uitgelegd als passend binnen het kader van de samenhang tussen hoofdstuk VII en hoofdstuk VIII (Regionale Akkoorden) van het VN-Handvest. Een enkeling ging zelfs zover te beweren dat

‘the Security Council has treated NATO as a Chapter VIII regional arrangement.’²³ De rol van de NAVO in de jaren daarna bij de uitvoering van vredesregelingen in Bosnië-Herzegovina (het Akkoord van Dayton) en in Kosovo (de uitvoering van resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad) paste in het ‘sub-contracting’-model: zowel SFOR als KFOR hadden ‘peace-enforcement’-bevoegdheden. Maar met de lucht-bombardementen die de NAVO in het voorjaar van 1999 uitvoerde bij de crisis rond Kosovo, liet de organisatie dat model weer los door de Veiligheidsraad bewust te passeren, in het besef dat een daartoe strekkend voorstel zou zijn getroffen door een veto. Onderling konden de NAVO-lidstaten overigens ook geen overeenstemming bereiken over een gemeenschappelijke, formele grondslag voor dat militaire optreden. Veel verder dan een consensus op basis van een ‘agreement to disagree’ kwam men niet.²⁴ Hoewel de legitimering van de acties juridisch omstreden is gebleven, heeft deze episode nog eens nadrukkelijk de aandacht gevestigd op de relatie tussen de VN en de NAVO. De NAVO heeft toen, met een beroep op haar oorspronkelijke karakter als collectieve verdedigingsorganisatie, duidelijk gemaakt dat zij zich, ten principale, het recht voorbehoudt ook zonder autorisatie van de Veiligheidsraad geweld te gebruiken als haar dat goedgeeft. Daarbij wees zij – anders dan de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) – elke rol als een regionale organisatie onder hoofdstuk VIII van het VN-Handvest af, uit vrees daarmee haar handelingsvrijheid te verliezen. Het nieuwe strategisch concept van de NAVO uit 1999 lijkt die opvatting nog eens te bekrachtigen.²⁵ De jaren negentig gaven het bondgenootschap daarmee twee gezichten: de NAVO als een instrument van het VN-systeem van collectieve veiligheid dat zich dienstbaar maakte aan het bereiken van doelstellingen zoals vastgesteld door de Veiligheidsraad, maar ook als een collectieve verdedigingsorganisatie die zich het voorbehoudt autonoom, dus buiten de Veiligheidsraad om, te besluiten tot het gebruik van geweld om haar moverende redenen.

3.1.4 De overgang naar ‘robuuste peacekeeping’

In augustus 2000, een maand voor de speciale Millennium-top in New York, verscheen het rapport *United Nations Peace Operations*, opgesteld door een commissie onder leiding van de vroegere Algerijnse minister van Buitenlandse Zaken Lakhdar Brahimi (en sindsdien ‘Brahimi-rapport’ geheten).²⁶ Het rapport heeft een cruciale rol gespeeld bij de opkomst van een nieuw soort vredesmissie: robuuste ‘peacekeeping’. Het reikte de contouren aan van een doctrine voor een nieuwe variant van het concept ‘peacekeeping’. Dit rapport was bedoeld om de balans op te maken van de door de VN uitgevoerde activiteiten op het gebied van vrede en veiligheid en om te komen tot een reeks praktische, concrete aanbevelingen om, bij het ingaan van de nieuwe eeuw,

23. D. Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, 1998, p. 251.

24. D.A. Leurdijk & D. Zandee, *Kosovo: From Crisis to Crisis*, 2001.

25. ‘The Alliance’s strategic concept’, *Atlantic News*, No. 3105 (Annex), 5 mei 1999.

26. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, VN Doc. A/55/305-S/2000/809 (2000).

op het terrein van vrede en veiligheid een effectievere rol voor de VN te bewerkstelligen.

Uitgangspunt hierbij was de erkenning dat, gelet op de ervaringen in de jaren negentig, lokale partijen bij moderne vredesoperaties die te maken hebben met intrastatelijke conflicten, op vele manieren de aanvankelijk gegeven instemming ('consent') met de komst van de VN hebben misbruikt, zonder dat de VN daar een adequaat antwoord op hadden. Zo konden partijen bij een conflict op vele manieren met de aanvankelijk gegeven instemming manipuleren, bijvoorbeeld door de bewegingsvrijheid van VN-militairen te beperken, door toezeggingen inzake de naleving van een vredesregeling niet na te komen of door de veiligheid van VN-militairen in gevaar te brengen. In dit verband wijst het rapport ook op de bevindingen van door de VN zelf ingestelde onderzoeken naar de rol van de organisatie bij de genocide in Rwanda (1994) en de val van de moslim-enclave Srebrenica (1995). In beide onderzoeken leidde dat tot ernstige kritiek op het functioneren van alle betrokkenen en tot het schilderen van morele dilemma's waarmee VN-militairen, gelet op hun mandaten, te maken kregen bij de uitvoering van hun taken. Op deze kritiek bouwde het Brahimi-rapport voort. De tijd van goede bedoelingen bij de toepassing van 'peacekeeping' is nu definitief voorbij, aldus de teneur van het rapport. De VN moeten voortaan worden afgerekend op hun geloofwaardigheid bij de uitvoering van vredesmissies: 'no amount of good intentions can substitute for the fundamental ability to project credible force.'²⁷

De meest verregaande aanbevelingen werden gedaan in de paragrafen over de 'peacekeeping doctrine'. De voorgestelde aanpassingen van de doctrine waren bedoeld om te garanderen dat de militaire kracht van de VN-missies voortaan toereikend zou zijn om het mandaat 'professioneel en succesvol' uit te voeren, met als inzet zowel de veiligheid van de blauwhelmen als die van de burgerbevolking zeker te stellen. Daarnaast wijst het rapport erop dat het doctrinaire beginsel van de onpartijdigheid bij VN-'peacekeeping' niet hetzelfde is als neutraliteit of een gelijke behandeling impliceert van alle partijen onder alle omstandigheden; een dergelijke opstelling kan al snel leiden tot een politiek van 'appeasement', zo luidt de kritiek in het rapport. Juist dit 'slappe-knieën'-beleid had genadeloos bloot gelegd wat de consequenties kunnen zijn van een al te strikt vasthouden aan de basisprincipes van het traditionele concept 'peacekeeping'. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarin 'peacekeepers' niet alleen operationeel het recht moeten hebben om geweld te gebruiken, maar daartoe ook moreel verplicht zijn, aldus het Brahimi-rapport. In dit verband wijst het er ook op dat de Veiligheidsraad al eerder, bij het aannemen van resolutie 1296 (2000), had bepaald dat het aanvallen van burgers in gewapende conflicten en het ontzeggen van humanitaire toegang tot de getroffen burgerbevolking op zichzelf al gezien kunnen worden als bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid, en daarmee de opmaat kunnen vormen voor verdere maatregelen van de kant van de Veiligheidsraad. Deze situatie vereist, zo vervolgde het rapport, dat VN-

27. Ibid., par. 3.

militairen over ruimere bevoegdheden inzake het gebruik van geweld moeten gaan beschikken:

‘Dat betekent dat mandaten de bevoegdheid van een operatie om geweld te gebruiken moeten specificeren. Het betekent ook grotere troepenmachten, betere uitrusting en meer kosten, maar ze moeten, anders dan de symbolische en niet-bedreigende presentie die kenmerkend is voor traditionele peacekeeping, op een geloofwaardige manier een afschrikkende bedreiging kunnen vormen. VN-strijdkrachten voor complexe operaties moeten zodanig zijn opgezet, ook in omvang, dat diegenen die zich verzetten tegen de VN er niet aan hoeven te twijfelen voor welke van de twee benaderingen de VN heeft gekozen.’²⁸

Het rapport voegde hier tenslotte in één adem aan toe dat troepenleverende landen dan ook bereid moeten zijn, ten behoeve van de effectieve uitvoering van het mandaat van de vredesoperatie, het risico van slachtoffers onder de eigen militairen te aanvaarden. Het traditionele concept ‘peacekeeping’ daarentegen was juist gestoeld op de gedachte van een betrekkelijk risicoloos optreden van blauwhelmen.

Verder bevat het rapport de aanbeveling in de richting van de Veiligheidsraad om vooral ‘heldere, geloofwaardige en haalbare mandaten’ voor vredesmissies te formuleren, teneinde te voorkomen dat ‘spoilers’ misbruik maken van ambivalente formuleringen in mandaten. De Veiligheidsraad zou bovendien alleen pas dan resoluties over de instelling van nieuwe missies moeten aannemen als duidelijk is dat de lidstaten daadwerkelijk voldoende troepen ter beschikking zullen stellen.

Tenslotte besteedt het rapport aandacht aan de noodzaak van vredesopbouw, zoals het sturen van politie-eenheden en het herstel van recht en orde, binnen het bestek van de nieuwe generatie ‘peacekeeping’ operaties. Kortom, zo luidt de conclusie, de sleutelvoorwaarden voor het welslagen van toekomstige complexe operaties zijn politieke steun, de snelle ontplooiing van troepen die robuust kunnen optreden en een weloverwogen ‘peacebuilding’-strategie in de periode volgend op een militaire VN-missie.

Na publicatie van het Brahimi-rapport werd het debat over de aanbevelingen zowel conceptueel als beleidsmatig voortgezet. Om te beginnen verwelkomde de Veiligheidsraad tijdens de VN-Millenniumtop, in september 2000, in een aparte verklaring het rapport. En terwijl de staatshoofden en regeringsleiders vasthielden aan het gebruik van de term ‘peacekeeping’, bevestigden ze hun voornemen, duidelijk voortbordurend op de aanbevelingen van de commissie-Brahimi, om VN-‘peacekeeping’ operaties te versterken, bijvoorbeeld door de formulering van heldere en geloofwaardige mandaten, en door in de mandaten te voorzien in maatregelen om de veiligheid van de VN-militairen te waarborgen en, waar mogelijk, ook die van de burgerbevolking.²⁹ Twee maanden later, met de aanvaarding van resolutie 1327 in november 2000, legde de Raad vervolgens in een aparte annex de basis voor de toepassing van een nieuw model ‘peacekeeping’ formeel vast. De nieuwe robuuste variant van ‘peacekeeping’, waarover de Raad nu overeenstemming had bereikt, benadrukt het belang

28. Ibid., par. 51.

29. VN Doc. S/RES/1318 (2000).

van heldere mandaten en van ‘peacekeeping operaties’ die beschikken over een ‘ge-loofwaardig afschrikkingsvermogen’ (‘credible deterrent capability’). Dat betekent dat missies, anders dan bij traditionele ‘peacekeeping’-operaties, ook de beschikking moeten krijgen over zware wapens. Dit werd door de Raad gezien als noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle uitvoering van de mandaten van missies, nadruk-kelijk bedoeld om de bescherming van VN-personeel en materieel en bedreigde bur-gers te waarborgen, maar ook om het optreden van ‘spoilers’ tegen te gaan.

Daarmee was de bereikte consensus vastgelegd in een aangepaste ‘peacekeeping’-doctrine, die in de jaren daarna geleidelijk aan steeds verder zou worden ontwikkeld en die bovendien als grondslag zou dienen voor toekomstige robuuste ‘peacekee-ping’-missies, zoals in Oost-Timor, Liberia, Ivoorkust, Haïti, Burundi en Soedan. Het jaar 2000 zou in dit opzicht een keerpunt zijn. De VN-missies in Sierra Leone (UNAMSIL) en in de Democratische Republiek Congo (MONUC) werden in dat jaar de eerste operaties die voorzagen in een samengaan van de uitvoering van klas-sieke ‘peacekeeping’-taken (zoals het toezien op de naleving van een vredesakkoord) met de bevoegdheid om, krachtens hoofdstuk VII van het VN-Handvest, geweld te gebruiken ter bescherming van zowel eigen VN-personeel als burgers (‘civilians under imminent threat of physical violence’).³⁰

Het is in dit verband van belang erop te wijzen dat de consensus over de robuuste ‘peacekeeping’-doctrine niet uit de lucht kwam vallen: ze was mede gebaseerd op een aantal eerder dat jaar door de Veiligheidsraad aangenomen resoluties. In dit opzicht sloten de aanbevelingen uit het Brahimi-rapport dus aan op een inmiddels door de Raad zelf al ingeslagen weg. Bij de aanvaarding van resolutie 1296 in april 2000 had de Raad al bepaald, zoals hierboven aangegeven, dat het bewust aanvallen van bur-gers bij gewapende conflicten en het ontzeggen van humanitaire toegang tot de door oorlogen getroffen burgerbevolking kunnen worden opgevat als bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid. Deze formele bekrachtiging van een grondbeginsel inzake de bescherming van de burgerbevolking bij conflicten was een paar maanden eerder, in februari 2000, voorafgegaan door de aanvaarding van een tweetal resoluties die eigenlijk al voor een doorbraak in de opstelling van de Veiligheidsraad hadden gezorgd. In resolutie 1289 van 7 februari, met betrekking tot Sierra Leone,³¹ oor-deelde de Veiligheidsraad dat, gelet op de moeilijkheden rond de tenuitvoerlegging van het vredesproces, de militaire component van de VN-missie aldaar (UNAMSIL), opgericht in 1999, moest worden uitgebreid en dat het mandaat moest worden aange-past. Voor het eerst in de geschiedenis van de VN ging de Veiligheidsraad ertoe over om een VN-missie met een klassiek ‘peacekeeping’ mandaat expliciet de bevoegd-heid te geven geweld te gebruiken bij de uitoefening van haar mandaat, onder verwij-zing naar hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Bepalend is de formulering dat de Veiligheidsraad de troepenmacht autoriseert ‘de noodzakelijke actie’ te nemen (diplo-matiek jargon voor het gebruik van geweld). De volkenrechtelijke rugdekking daar-

30. Zie VN Doc. S/RES/1270 (1999); S/RES/1289 (2000).

31. Zie VN Doc. S/RES/1289 (2000).

voor werd in een aparte paragraaf vastgelegd en had betrekking op de toevoeging van een beperkt aantal additionele taken, in vergelijking met het oorspronkelijke takenpakket, waarvoor het gebruik van geweld nu expliciet werd geautoriseerd.

De tweede resolutie die zorgde voor de doorbraak in de besluitvorming rond de toepassing van het concept robuuste 'peacekeeping' betrof de VN-missie in een ander Afrikaans land. Resolutie 1291 van 24 februari 2000 over de VN-missie in de Democratische Republiek Congo (MONUC) voorzag eveneens in een aanpassing van het mandaat, toegespitst op een aantal specifieke, expliciet aangeduide doeleinden: de bescherming van zowel eigen VN-personeel als bedreigde burgers.³² Op basis van de vaststelling dat 'de situatie in de Democratische Republiek Congo een bedreiging vormde voor de internationale vrede en veiligheid in de regio' besloot de Veiligheidsraad bij het aannemen van deze resolutie tot een verlenging van het mandaat en een uitbreiding van de omvang van de vredesoperatie. Het mandaat van de missie viel uiteen in een negental taken die volledig overeenkwamen met de gebruikelijke taken voor een traditionele VN-'peacekeeping'-missie die wordt ingezet bij de tenuitvoerlegging van een vredesregeling, zoals toezien op de naleving van een staakt-het-vuren en het onderzoeken van schendingen, en toezicht houden op de terugtrekking en hergroepering van de strijdkrachten van de partijen. Het gebruik van geweld werd, net als bij de resolutie over Sierra Leone van enkele weken eerder, in een afzonderlijke paragraaf geautoriseerd.³³

In de jaren na 2000 zou het debat over de toepassing van het concept robuuste 'peacekeeping', zoals gezegd, worden voortgezet langs twee lijnen: enerzijds via bijdragen in een reeks relevante VN-documenten, en anderzijds via het instellen van een reeks VN-vredesoperaties met een robuust 'peacekeeping' mandaat. In de aanloop naar de VN-top van september 2005, ter gelegenheid van het zestigjarig bestaan van de VN, droeg met name het rapport van het eerder genoemde High-level Panel van eind 2004 bij aan het debat.³⁴ Zo werd daarin een analyse gemaakt van het onderscheid tussen operaties waarin het gebruik van robuust geweld vanaf het begin is geïntegreerd in de missie, zoals bij multinationale strijdmachten gebaseerd op hoofdstuk VII van het VN-Handvest, en operaties waarin ervan wordt uitgegaan dat er geen geweld wordt gebruikt, zoals bij traditionele 'peacekeeping' operaties (hoofdstuk VI, Operaties).

Na de daling van het aantal 'peacekeeping'-operaties in de jaren negentig, als reactie op de gebeurtenissen in Somalië, Rwanda en Bosnië, volgde zo'n tien jaar later een zodanig snelle opeenvolging van nieuwe VN-missies, met name in Afrika, dat voormalig Secretaris-Generaal Annan begin 2004 al waarschuwde dat het toenevende beroep op de VN hun mogelijkheden ver te boven ging, gelet op de beperkte middelen waarover zij beschikken qua personeel en materieel. In dat jaar werden niet

32. Zie VN Doc. S/RES/1270 (1999); S/RES/1289 (2000).

33. De resolutie zou nog een vervolg krijgen bij de aanvaarding van VR Res. 1565 op 1 oktober 2000, die voorzag in een omvangrijke herziening van het mandaat, met behoud van de autorisatie voor 'het gebruik van alle noodzakelijke middelen.' VN Doc. S/RES/1565 (2004).

34. Zie Report of the High-level Panel on Threats, Challenge and Change, *supra* n. 11.

minder dan 120.000 militairen en civiele politiefunctionarissen ingezet bij maar liefst 17 VN-missies.³⁵ Dat verklaart ook waarom Annan in zijn *In larger freedom*³⁶ zo nadrukkelijk aanstuurde op het opzetten van wat hij noemde ‘an interlocking system of peacekeeping capacities that will enable the United Nations to work with relevant regional organizations in predictable and reliable partnerships.’³⁷ Op deze manier sloot een verdere uitbouw van deze capaciteiten naadloos aan bij de ontwikkeling van een reeks andere samenwerkingsvormen in de afgelopen jaren, zoals de oprichting van een reeks MNF’s sinds 1995 (in Bosnië, Kosovo, Oost-Timor, Afghanistan en Irak), en de samenwerking van de VN met (regionale) organisaties, zoals de NAVO (in Bosnië, Kosovo, Afghanistan, Irak en Darfur), de Europese Unie (in Europa en Afrika) en de Afrikaanse Unie (in Darfur o.a.). Voorshands mag ervan worden uitgegaan dat deze ontwikkelingen zich zullen voortzetten.

In het slotdocument van de Top-ontmoeting van september 2005 wijzen de VN-lidstaten, in een duidelijke toespeling op de uitkomst van het hierboven beschreven proces, op de verbeteringen die in de afgelopen jaren bij VN-‘peacekeeping’ zijn doorgevoerd, zoals de ontplooiing van geïntegreerde missies in complexe situaties, en op de noodzaak operaties op te zetten ‘with adequate capacity to counter hostilities and fulfil effectively their mandates.’³⁸ Tegelijkertijd dringen ze aan op de verdere ontwikkeling van voorstellen gericht op een groter en snel inzetbaar vermogen ter ondersteuning van ‘peacekeeping’ operaties die moeilijkheden ondervinden. De VN-lidstaten wijzen daarbij op het belang van ‘predictable partnerships and arrangements’ tussen de VN en regionale organisaties.³⁹ In dat verband steunen ze ook nadrukkelijk de pogingen van met name de Europese Unie om de positie van de VN te ondersteunen met militaire middelen voor snelle ontplooiing, ‘standby’- en overbruggingsregelingen. Het document uit 2005 rept overigens met geen woord over de samenwerking tussen de VN en de NAVO, zoals in praktijk gebracht in bijvoorbeeld Afghanistan, Irak en Darfur.⁴⁰

In de paragraaf over ‘peacebuilding’ benadrukken de VN-lidstaten nog eens het belang van een gecoördineerde, coherente en geïntegreerde benadering van ‘post-conflict peacebuilding.’ Verder spreken ze zich uit voor de oprichting van een nieuw institutioneel mechanisme, de Peacebuilding Commission, in een poging landen bij te staan bij hun overgang van conflict naar wederopbouw en duurzame vrede.⁴¹ De belangrijkste doelstelling van dit intergouvernementele adviesorgaan is het bijeenbren-

35. In juni 2005 stemde de AV van de VN in met een recordbegroting voor vredesoperaties van ruim 3 miljard dollar voor de jaren 2005-2006. De verwachting was dat dit makkelijk zou kunnen uitgroeien tot een bedrag van 5 miljard dollar, indien de VR zou besluiten tot uitbreiding van de VN-missie in Congo en tot het instellen van een missie in Zuid-Soedan.

36. Zie Report of the Secretary-General, *supra* n. 13.

37. *Ibid.*, par. 112.

38. ‘2005 World Summit Outcome’, VN Doc. A/RES/60/1 (2005), par. 92.

39. *Ibid.*, par. 93.

40. Nader D.A. Leurdijk, *UN Reform and NATO Transformation: The Missing Link* (Clingendael Diplomacy Papers No. 4), 2005.

41. ‘2005 World Summit Outcome’, *supra* n. 38, par. 97.

gen van alle relevante actoren om de hulpmiddelen bijeen te krijgen voor en adviezen uit te brengen inzake geïntegreerde strategieën voor wederopbouw en herstel ('post-conflict peacebuilding and recovery').⁴² Critici toonden zich teleurgesteld dat de top niet verder wilde gaan dan de oprichting van een adviesorgaan, en zagen er een miskenning in van het belang van 'peacebuilding' als voorwaarde om het opnieuw uitbreken van conflicten te voorkomen. Eind december 2005 besloten de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad gezamenlijk tot oprichting van de Commissie voor Vredesopbouw – het eerste tastbare resultaat van de VN-top ter gelegenheid van het zestig jaar bestaan van de VN.

De hierboven geschetste ontwikkeling leidde ertoe dat er aan het begin van het nieuwe millennium drie beleidsopties naast elkaar kwamen te staan over de volle breedte van wat Brahimi had aangeduid als 'peace operations': traditionele 'peacekeeping', de inzet van multinationale strijdkrachten, en robuuste 'peacekeeping', rekening houdend met uiteenlopende politieke, militair-operationele en volkenrechtelijke kenmerken. Het is nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken over de effectiviteit van VN-missies met een robuust 'peacekeeping' mandaat. Ondertussen wijst de opgedane ervaring met dit type missies uit dat, terwijl de risico's voor VN-militairen navenant groter zijn geworden, er gemengde resultaten zijn geboekt bij de vooral op het Afrikaanse continent ontplooid eenheden.

3.2 Nederland en het Srebrenica-syndroom

Overwegingen over de inzet van VN-troepen, vooral in situaties waarin de veiligheid van burgers bij gewapende conflicten centraal staat, vormden, net als bij de ontwikkeling van het concept 'robuuste peacekeeping', ook de achtergrond van het debat in ons land over de deelneming aan VN-vredesoperaties, met name in de nasleep van de val van Srebrenica (1995). Ruim zeventuizend moslimmannen werden toen vermoord door het Bosnisch-Servische leger. De betrokkenheid bij deze genocide van Nederlandse militairen, die, als onderdeel van UNPROFOR – een VN-operatie met een 'peacekeeping' mandaat – belast waren met de beveiliging van de 'safe area' Srebrenica, leidde tot een uitvoerige bezinning op de politieke, militaire en juridische randvoorwaarden bij het ter beschikking stellen van militairen voor operaties in VN-verband, vooral met het oog op toekomstige uitzendingen. De grootste misvatting in dat debat is misschien wel het breed gedragen idee geweest als zou 'peacekeeping' – vanwege de inzet van militairen – synoniem zijn aan oorlogvoering. De inherente zwakte van het concept werd op een pijnlijke manier blootgelegd bij het VN-optreden in Bosnië, in de periode 1991-1995. Daarbij kwam de nadruk te liggen op (a) onduidelijke en moeilijk uitvoerbare mandaten; (b) de conceptuele verwarring over de relatie tussen 'peacekeeping' en humanitaire hulpverlening enerzijds en 'peacekeeping' en 'peace-enforcement' anderzijds; (c) de kwetsbaarheid van VN-personeel, als uitvloeisel van het onvermogen de eigen veiligheid en bewegingsvrijheid te waarbor-

42. Ibid., par. 98.

gen; (d) het onvermogen adequaat te reageren op partijen die de uitvoering van mandaten bewust frustreren; en (e) de gecompliceerde verhouding tussen de VN en de NAVO.⁴³ De VN-leiding ter plekke zag zich bij voortduring geconfronteerd met een dilemma waarbij, in geval van een eventueel krachtdadiger militair optreden, de consequenties voor de veiligheid van VN-personeel moesten worden afgewogen tegen die voor de voortgang van de politieke dialoog tussen de oorlogvoerende partijen, de voortgang van de humanitaire hulpverlening en de geloofwaardigheid van de VN als neutrale bemiddelaar. Maar het algemene beeld werd toch vooral bepaald door de aanwezigheid van de VN in een omgeving waarin, in strijd met de uitgangspunten van 'peacekeeping', het conflict nog volop aan de gang was en waarbij moest worden opgetreden in een 'hostile environment' (aldus het VN-jargon). De met Dutchbat in Srebrenica opgedane ervaringen hebben nadien het debat in ons land over het Nederlandse defensiebeleid overschaduwd.

In de Prioriteitennota van 1993 kreeg de Nederlandse krijgsmacht, voor het eerst na de Tweede Wereldoorlog, een tweetal hoofdtaken toebedeeld: (a) de bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, en (b) de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties in het kader van het Nederlandse veiligheidsbeleid.⁴⁴ Daarmee hield het defensiebeleid aan de ene kant vast aan de traditionele doelstelling uit de Koude Oorlog, voortvloeiend uit het NAVO-lidmaatschap, terwijl de nieuwe taakstelling aan de andere kant leidde tot een heroriëntatie op de Verenigde Naties en het Nederlandse lidmaatschap van de volkerenorganisatie, met name waar het gaat om de voorwaarden waaronder ons land kan deelnemen aan operaties in VN-verband. De Prioriteitennota was sterk gestoeld op Boutros-Ghali's *An Agenda for Peace* en het daarin ontwikkelde conceptuele raamwerk.

De bereidheid van Nederland om troepen ter beschikking te stellen van de VN werd politiek breed gedragen: de organisatie was door de jaren heen niet alleen een hoeksteen geweest van het Nederlandse buitenlandse beleid, ze kon traditioneel rekenen op een breed draagvlak onder de Nederlandse bevolking. Maar binnen de krijgsmacht was die bereidheid, zeker aanvankelijk, zeer omstreden. Na jaren van voorbereiding op taken in NAVO-verband, kwam nu veel meer nadruk te liggen op mogelijke uitzending in VN-verband, ver buiten het traditionele operatiegebied van het Atlantisch bondgenootschap en zonder dat sprake was van een duidelijk herkenbaar Nederlands belang. Weliswaar had Nederland eerder aan VN-operaties deelgenomen (Korea 1950-1953, en Zuid-Libanon 1975-1983), maar die uitzendingen droegen nog een incidenteel karakter. Verder werd in de jaren zeventig het Nederlandse aanbod om aan de VN troepen ter beschikking te stellen in het binnenlandse politieke debat aangevochten op grond van het argument dat de verplichtingen in NAVO-verband daartoe geen ruimte boden. In de discussies van de jaren negentig echter ging

43. Zie D.A. Leurdijk: *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia, 1991-1996; Limits to Diplomacy and Force*, 1996.

44. Prioriteitennota, 'Een andere wereld, een andere defensie', *Kamerstukken II* 1992/93, 22 975, nr. 1. Zie ook *Handelingen II* 1992/93, 69, p. 4965.

het om de uitvoering van een tweede, volwaardige hoofdtaak. Met de bereidheid om troepen ter beschikking te stellen voor de uitvoering van VN-missies in Cambodja (UNTAC) en voormalig Joegoslavië (UNPROFOR), in de eerste helft van de jaren negentig, conformeerde ons land zich niet alleen aan de politieke doelstellingen, zoals vastgelegd in resoluties van de Veiligheidsraad, maar ook aan de beginselen van het gangbare concept 'peacekeeping'. Nederland hield daarbij vast aan het uitgangspunt dat het VN-lidmaatschap niet automatisch tot de verplichting leidt troepen aan de VN aan te bieden. Met een beroep op hun nationale soevereiniteit behouden lidstaten zich binnen de VN nadrukkelijk het recht voor op ad hoc basis zelf te beslissen over de inzet van eigen militairen in VN-verband. Om dezelfde reden behouden ze zich tevens – met een beroep op het zgn. 'full command'-principe – het recht voor hun troepen eenzijdig terug te roepen (de zgn. 'opt-out'-clausule bij 'peacekeeping'). Diezelfde opstelling lag ten grondslag aan het Nederlandse aanbod om eenheden aan het United Nations Stand-by Arrangements System (UNSAS) aan te bieden, een soort databank waarmee het VN-Secretariaat inzicht krijgt in de omvang van de principiële bereidheid onder lidstaten om militaire eenheden beschikbaar te houden speciaal voor 'peacekeeping'-operaties. Het was juist het besef dat ook dit UNSAS geen enkele garantie biedt voor de tijdige inzet van een troepenmacht in gevallen zoals bij de genocide in Rwanda, dat de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo er in 1994 toe bracht de oprichting van een permanente VN-macht te bepleiten.⁴⁵ Het waren echter vooral de betrokkenheid van Nederlandse militairen bij de val van Srebrenica en de nasleep daarvan die als katalysator zouden fungeren voor een intensief debat in ons land over de deelneming aan VN-missies. Daarbij kwamen de politieke, militaire en juridische aspecten van de uitzending van militairen aan de orde. Zo legde de regering op 28 juni 1995 de Tweede Kamer een toetsingskader voor 'dat kon dienen ter structurering van de gedachtewisseling met het parlement over de deelneming van Nederlandse militaire eenheden aan internationale crisisbeheersingsoperaties.'⁴⁶ Het is onderverdeeld in een veertiental politieke en militaire 'aandachtspunten', die voor een deel neerkomen op een herhaling dan wel een aanscherping van de voorwaarden die vanouds gelden bij de deelneming aan 'peacekeeping'-operaties. Ondanks de bijna traumatische nasleep van de val van Srebrenica, bleef Nederland toch vasthouden aan bestaande verplichtingen in VN-verband (bijv. wat betreft de deelneming aan UNTSO), en besloot het zelfs tot deelneming aan nieuwe VN-missies met klassieke 'peacekeeping'-mandaten, zoals in Bosnië-Herzegovina (UNIPTF), op Cyprus (UNFICYP) en in het grensgebied tussen Ethiopië en Eritrea (UNMEE).

In september 2000 kwam, met als directe aanleiding Srebrenica, het rapport *Vertrekpunt Den Haag* uit van de tijdelijke commissie Besluitvorming Uitzendingen, de zgn. commissie-Bakker, over de politieke besluitvorming inzake de deelneming aan

45. *Stcrt.* 1994, 186, p. 6. Zie ook D.A. Leurdijk (red.), *A UN Rapid Deployment Brigade: Strengthening the Capacity for Quick Response*, 1995.

46. Brief van de ministers van Buitenlandse zaken en van Defensie van 28 juni 1995, *Kamerstukken II* 1994/95, 23 591, nr. 5.

vredesoperaties in de jaren negentig.⁴⁷ Daarin stond de verhouding tussen de betrokken ministeries, het kabinet en de Kamer centraal. Voorafgaand daaraan waren in juni 2000 wijzigingen in de Grondwet doorgevoerd van de bepalingen inzake de verdediging van ons land. Van belang zijn vooral de nieuwe artikelen 97 en 100. Artikel 97 stelt dat er een krijgsmacht is 'ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de bevordering van de internationale rechtsorde.' Artikel 100 verplicht de regering de Staten-Generaal vooraf in te lichten 'over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde.' In juli 2001 paste de regering het toetsingskader aan in het licht van de ontwikkelingen en 'lessons learned' van de voorgaande jaren alsmede in het licht van het Brahimi-rapport.⁴⁸ Het toetsingskader draagt het karakter van een reeks aandachtspunten die worden gebruikt om per geval een weloverwogen politiek en militair oordeel te vellen over Nederlandse deelneming aan internationale crisisbeheersingsoperaties. Bij de behandeling van de politieke aspecten werd aangegeven dat ons land, als het zelf niet rechtstreeks betrokken is bij de besluitvorming over de operatie, als troepenleverancier langs andere weg voldoende invloed moet kunnen uitoefenen op het verloop van de missie. Bij de beoordeling van de militair-operationele haalbaarheid komen zaken aan de orde als de opstelling van de conflictpartijen, de wijze van optreden van de missie, de geweldsinstructie ('rules of engagement'), de bevelsstructuur, en een analyse van de veiligheidsrisico's.

Wat de deelneming van Nederland aan internationale vredesmissies betreft, moet worden vastgesteld dat er sinds een aantal jaren een duidelijke verschuiving plaats heeft gevonden van VN-missies naar operaties in NAVO-verband (en in mindere mate ook in EU-verband, zoals de European Union Police Mission (EUPM)). Deze verschuiving leidde ertoe dat ons land in 2004/05 nog met amper 15 militairen vertegenwoordigd was in VN-operaties (in het bijzonder UNTSO), waarmee Nederland op de lijst van troepenleveranciers van de VN in de onderste regionen belandde, na jaren waarin het volgens sommige politici een 'disproportioneel grote' bijdrage had geleverd aan VN-missies. Nederlandse militairen worden steeds meer ingezet als onderdeel van multinationale strijdkrachten, deels in NAVO-verband, zoals in Bosnië, Kosovo, Afghanistan en Irak, onder steeds wisselende omstandigheden: bij de tenuitvoerlegging van uiteenlopende vredesregelingen of in een situatie van bezetting (Irak). In al deze gevallen gaat het om de ontplooiing van internationale missies met goedkeuring van de Veiligheidsraad.

In het late najaar van 2001 deed zich de vraag voor wat de invloed van de strijd tegen het internationale terrorisme zou zijn op het defensiebeleid en de buitenlandse politiek van ons land. Met een beroep op het recht op zelfverdediging heeft Neder-

47. Rapport van de tijdelijke commissie Besluitvorming Uitzendingen, *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 454, nr. 7-8.

48. Brief van de ministers van Buitenlandse zaken en van Defensie van 13 juli 2001 met het geactualiseerde Toetsingskader, *Kamerstukken II* 2000/01, 23 591, nr. 7.

land sindsdien, zowel in NAVO-verband als daarbuiten, meerdere malen eenheden van de luchtmacht (F-16s) en de marine (fregatten) ingezet in de strijd tegen het internationaal terrorisme, bijvoorbeeld bij de operatie 'Active Endeavour' in de Middellandse Zee. Een bijzonder geval betreft de uitzending, in 2005, van Nederlandse 'special forces' naar Afghanistan in het kader van operatie 'Enduring Freedom', op basis van een verklaring dat voor dit deel van de krijgsmacht een 'tijd van oorlog' van kracht is voor de duur van de inzet, en waarbij deze operatie tevens wordt gepresenteerd als onderdeel van de benodigde zelfverdediging van het Nederlandse grondgebied (zie daarover par. 2). Zoals aangegeven, dwong de Tweede Kamer een apart debat af met het kabinet over de rechtsgrond van de uitzending, alvorens een besluit te nemen over de missie als zodanig. Dat laatste is uniek in de Nederlandse parlementaire geschiedenis.⁴⁹

4. ECONOMISCHE SANCTIES

4.1 Inleiding

Op welke wijze maken de Verenigde Naties gebruik van het instrument van de economische sancties? In een door Karl Holsti ontworpen schaal van veertien mogelijke acties, te nemen in het kader van het buitenlands beleid, bevinden de economische sancties zich in het midden, op de achtste plaats.⁵⁰ Zij zijn een zwaarder drukmiddel dan protestnota's, beschuldigingen, het terugroepen van ambassadeurs, waarschuwingen en dreigementen, tezamen ook wel diplomatieke middelen genoemd. Instrumenten die op hun beurt juist zwaarder zijn dan economische sancties impliceren het gebruik van geweld met mobilisatie van legers, blokkades en oorlogshandelingen. Economische sancties zijn derhalve een zwaar drukmiddel, dat vaak wordt gebruikt als diplomatieke middelen niet toereikend zijn en men nog niet tot militaire actie wil overgaan. Economische sancties zijn een laatste instrument ter voorkoming van oorlog. Maar die verbinding is niet zonder problemen. Zo wordt verwezen naar de paradox dat bij oorlogvoering de burgers op grond van het internationaal humanitair recht moeten worden ontzien, terwijl bij veelomvattende economische sancties de burgers juist rechtstreeks worden getroffen.⁵¹ De toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Van Aartsen, stelde echter in de Tweede Kamer dat het toebrengen van leed als gevolg van sancties ook de uitdrukkelijke bedoeling is omdat het anders geen

49. Naast de eerder genoemde kamerstukken, zie D.A. Leurdijk, 'Rechtsgrond inzet militairen Afghanistan terecht omstreden', *De Volkskrant* 8 maart 2005; zie ook W.J.M. van Genugten, 'Nederlandse troepen ter zelfverdediging naar Afghanistan?', *NJB* (80) 2005, p. 790-791.

50. K.J. Holsti, *International Politics, A Framework for Analysis*, 1995, p. 337.

51. L. Lijnzaad, 'Some remarks on the human rights aspects of sanctions', in F. Coomans & M.T. Kamminga (red.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 2004, p. 267, 270.

effectief instrument zou zijn.⁵² Dat is niet alleen zo in de bilaterale relaties maar ook op het multilaterale terrein.

De economische sancties die door de Veiligheidsraad worden ingesteld en dwingend aan de wereldgemeenschap worden opgelegd, bevinden zich op het snijvlak van diplomatieke middelen en oorlogshandelingen. De methoden voor vreedzame geschillenbeslechting staan in artikel 33 vermeld, in hoofdstuk VI van het VN-Handvest, terwijl het door de VN geautoriseerde geweldgebruik is terug te vinden in hoofdstuk VII (zie par. 1). De bindende economische sancties (art. 41) staan niet ten onrechte dicht bij het artikel over geweldgebruik (art. 42) en worden vaak gezien als laatste toevluchtsoord ter voorkoming van oorlog. Ze zitten zogezegd tussen 'war and words'.⁵³

Economische sancties kunnen alleen in zeer ernstige situaties, wanneer de internationale vrede en veiligheid in gevaar is, worden toegepast. De Veiligheidsraad moet de ontstane situatie eerst op basis van artikel 39 VN-Handvest kwalificeren als een bedreiging van de vrede, een verbreking van de vrede of een daad van agressie, voordat sancties kunnen worden ingesteld. De Veiligheidsraad is vrij dit zelf te bepalen en geen andere instantie kan de wettigheid van dat besluit effectief aanvechten.⁵⁴ Deze kwalificatie is de drempel die genomen moet worden om bindende maatregelen onder hoofdstuk VII te kunnen nemen. Het gaat om uitdrukkelijke besluiten, vastgelegd in resoluties, die overeenkomstig de artikelen 25 en 48 van het Handvest bindend zijn voor alle lidstaten. Het zijn bovendien besluiten die eveneens gelden voor die staten die ertegen zijn of tegen wie zij gericht zijn, zonder dat deze zelf aan de besluitvorming hebben deelgenomen. De besluiten worden in de Veiligheidsraad genomen met gekwalificeerde meerderheid (art. 27 lid 3 VN-Handvest). De vijf permanente leden van de Veiligheidsraad worden uiteraard nooit geconfronteerd met een tegen hun wil genomen bindend besluit, omdat zij van hun vetorecht gebruik kunnen maken. Gebruikmaking van het vetorecht vindt echter ook met grote regelmaat plaats wanneer een bondgenoot van een van de vijf permanente leden met sancties wordt bedreigd. Tijdens de Koude Oorlog was deze bescherming nagenoeg wereldomvattend. Dat is dan ook de reden dat tot 1990 slechts twee keer multilaterale economische sancties zijn ingesteld. Wat volgt is een schematisch overzicht van de vijftien situaties waarin mandatoire VN-sancties zijn ingesteld tussen 1945 en 2005.⁵⁵

52. *NYIL* (33) 2002, p. 273. Verslag van 13 februari 2001, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 477, nr. 2, p. 8-10.

53. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *supra* n. 11, par. 178; report of the Secretary-General, *supra* n. 13, par. 109.

54. L. Lijnzaad, *supra* n. 51 p. 264. Gebaseerd op de ervaringen met de uitspraak in *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie* (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom; Libyan Arab Jamahiriya v. United States), Provisional Measures, Order of 14 April 1992, *ICJ Rep.* 1992, p. 3 en 114.

55. Voor een overzicht van alle mandatoire sancties van de VN zie <www.un.org/News/oss/sanction.htm>.

Staat	Periode	Soort sancties	Relevante resoluties
Zuid-Rhodesië	1966-1979	Economische sancties	232, 253, 460
Zuid-Afrika	1977-1994	Wapens	418, 919
Irak	1990-2003	Wapens, economische sancties, financiën	661, 687, 712, 986, 1051, 1111, 1115, 1129, 1134, 1137, 1143, 1153, 1158, 1175, 1194, 1210, 1242, 1266, 1281, 1284, 1302, 1409, 1472, 1476, 1483
Voormalig Joegoslavië	1991-2001	Wapens, financiën, lucht- en zeeverbindingen, economische sancties	713, 724, 757, 942, 943, 1021, 1022, 1160, 1199, 1203, 1244, 1367
Somalië	1992-	Wapens	733, 751, 767, 794, 1407, 1519, 1630
Libië	1992-2003	Wapens, financiën, luchtverbindingen, diplomatieke betrekkingen	748, 883, 1192, 1506
Liberia	1992-	Wapens, financiën, luchtverbindingen, beperkte economische sancties (diamanten), individuele reisbeperkingen	788, 985, 1343
Haïti	1993-1994	Wapens, financiën, economische sancties	841, 861, 873, 917 944
Angola	1993-2002	Wapens, financiën, luchtverbindingen, beperkte economische sancties	864, 1127, 1130, 1135, 1149, 1157, 1164, 1173, 1176, 1202, 1213, 1221, 1229, 1237, 1295, 1412, 1439, 1448
Rwanda	1994-	Wapens	918, 997, 1005, 1011
Soedan	1996-2001 2005-	Diplomatieke betrekkingen, luchtverbindingen, reisbeperkingen en financiën	1054. 1070, 1372, 1556, 1591
Sierra Leone	1997-	Wapens, reisbeperkingen, beperkte economische sancties (diamanten)	1132, 1156, 1171, 1306
Afghanistan [Al Qaeda en Taliban]	1999-	Wapens, financiën, luchtverbindingen	1267, 1333, 1363, 1388, 1390, 1455
Ethiopië en Eritrea	2000-2001	Wapens	1298
Ivoorkust	2004	Wapens, alle militaire aangelegenheden, individuele reisbeperkingen	1572, 1643

In bijna alle gevallen was/is een wapenembargo van kracht; in de helft van de gevallen zijn financiële maatregelen genomen; drie maal zijn beperkte economische maatregelen genomen en slechts in vier situaties – Haïti, Irak, Zuid-Rhodesië en voormalig Joegoslavië – zijn veelomvattende economische sancties van kracht geweest.

De eerste twee keren tot aan 1990 waren de multilaterale sancties gericht tegen het blanke minderheidsbewind in Rhodesië – het huidige Zimbabwe – en het apartheidsbewind in Zuid-Afrika. De sancties tegen Rhodesië komen later aan de orde (zie 4.6.1). Over de sancties tegen Zuid-Afrika volgen hier enkele opmerkingen (zie verder 4.6.2). Reeds vanaf 1948 werd aangedrongen op sancties tegen dit land, maar de bescherming van de westerse mogelijkheden voorkwam zo'n besluit totdat in 1977 een wapenembargo werd aanvaard.⁵⁶ Een *embargo* betekent dat het betreffende product – in dit geval wapens – niet langer geëxporteerd mag worden naar de staat die het doelwit is van de sancties (hierna: de doelstaat). Dit embargo leidde ertoe dat Zuid-Afrika de benodigde wapens voor de strijd in zuidelijk Afrika nu ontbeerde en deze vervolgens zelf ging produceren. De bloeiende Zuidafrikaanse wapenindustrie was zelfs in staat deze wapens aan het buitenland te verkopen. De Veiligheidsraad wilde dat niet toestaan, maar wilde het evenmin volledig verbieden. Een bindend boycot – een *boycot* is het verbod producten van de doelstaat te importeren – van wapens stuitte op verzet van enkele permanente leden. De uitkomst was een door Nederland voorgestelde vrijwillige wapenboycot, welke van kracht werd in 1984.⁵⁷ Deze vrijwillige maatregel is niet bindend en valt daarom ook niet onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Deze niet-bindende economische sancties blijven hier verder buiten beschouwing.

4.2 **Aanwending: waar en tegen wie?**

Mandatoire economische sancties, gebaseerd op het Handvest, zijn gericht op het bereiken van een beleidswijziging of gedragsverandering van de doelstaat. Voor een politiek doel worden dan economische middelen gebruikt. De schade die met de economische maatregelen wordt bewerkstelligd zou, zo is de veronderstelling, een politieke verandering tot gevolg hebben: 'Economic pains lead to political gains,' maar in de praktijk blijkt dit vaak niet op te gaan. Voor een zo effectief mogelijke sanctie dient men een goed inzicht te hebben in zowel de economische structuur als de politieke structuur van de doelstaat. Het onthouden van een middel dat het land weliswaar nodig heeft maar ook zelf kan produceren – zie de wapenindustrie in het voorbeeld van Zuid-Afrika – betekent dat de doelstaat niet kwetsbaar is en dus ook niet geneigd zal zijn louter vanwege economische druk het beleid te wijzigen. Bovendien moeten de leiders gevoelig zijn voor de ontbering van hun volk. Wanneer de machthebbers daarvoor niet gevoelig zijn en evenmin gewend zijn rekening te houden met de wensen van de eigen bevolking dan hebben economische sancties geen zin. Het Irak van Saddam Hussein is hiervan een goed voorbeeld. De bevolking leed maar de leider regeerde en kon bovendien rekenen op versterkte steun onder de bevolking,

56. VN Doc. S/RES/418 (1977).

57. VN Doc. S/RES/558 (1984).

omdat het buitenland de schuld kreeg van de economische malaise waaronder het volk als gevolg van de economische sancties gebukt ging.⁵⁸

VN-sancties zijn niet langer alleen tegen staten gericht. Ook niet-statelijke actoren kunnen het doelwit en de uitdrukkelijke adressant van sancties zijn. Het overgrote deel van de conflicten in de wereld wordt niet langer gevormd door internationale conflicten maar door conflicten binnen een staat; daarop is bij de gebruikmaking van het sanctiemiddel ingespeeld. Zo zijn er sancties tegen de UNITA-groepering in Angola ingesteld, terwijl de MPLA-groepering in datzelfde land daardoor niet werd getroffen. De Republika Srpska binnen Bosnië-Herzegovina trof eveneens dat lot, evenals zeer recent de Al Qaida organisatie in Afghanistan.⁵⁹ In de strijd tegen het terrorisme zijn al vanaf 1992 sancties tegen individuen opgelegd. Niet langer de naamloze Irakees maar een persoon die met zijn naam op een lijst staat is het sanctiedoelwit geworden. Er wordt gesteld dat bestaande rechtsbeschermingsprocedures hier tekortschieten.⁶⁰ Het al genoemde 'High-level Panel on Threats, Challenges and Change' adviseerde de VN-top van september 2005 een beroepsprocedure in het leven te roepen voor hen die menen ten onrechte op die lijst geplaatst te zijn. Zo niet, dan zouden de VN wel eens fundamentele mensenrechten kunnen gaan schenden.⁶¹ Dit advies werd door Kofi Annan niet overgenomen, al stelt hij wel dat de mensenrechten zich niet lenen voor geschipper: 'we must never compromise human rights. When we do so we facilitate achievements of one of the terrorist's objectives. By ceding the moral high ground we provoke tension, hatred and mistrust of Governments among precisely those parts of the population where terrorists find recruits.'⁶² De top van september 2005 besloot de Veiligheidsraad te vragen te komen tot eerlijke en duidelijke procedures voor plaatsing en verwijdering van individuen en eenheden op de sanctielijst.⁶³

4.3 Sanctiemiddel, ontwikkeling, effectiviteit

In alle gevallen is het van belang dat de bevolking van het te treffen land instemt met de wensen en eisen die de internationale gemeenschap oplegt. In dat geval is de externe druk van buiten het land op de regering en de interne druk door de bevolking op de eigen regering van gelijke strekking. Interne en externe druk versterken elkaar en de leiders van het land kunnen hun instemming met de eisen vanuit het buitenland ombuigen in hun eigen voordeel. Met de steun onder de eigen bevolking kunnen ze

58. Zie het rapport over Irak van VN-rapporteur Van der Stoep, in 1997 aangeboden aan de Veiligheidsraad, VN Doc. A/52/476 (1997).

59. VN Doc. S/RES/1390 (2002).

60. B.T. van Ginkel & R.A. Wessel, 'VN-sancties en het individu: Wordt de Veiligheidsraad slimmer?', in B. Bomert, T. van den Hoogen & R. Wessel (red.), *Jaarboek vrede en veiligheid 2002. Internationale veiligheidsvraagstukken en het Nederlands perspectief*, 2002, p. 34.

61. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *supra* n. 11, par. 152, 182.

62. Report of the Secretary-General, *supra* n. 13, par. 94.

63. '2005 World Summit Outcome', *supra* n. 38, par. 109.

tonen dat zij in hun beleid daarmee juist rekening hebben gehouden. De uitkomst brengt bovendien meer voorspoed als gevolg van de beëindiging van de sancties. De Servische instemming met de Dayton-akkoorden kan aldus worden verklaard. Op korte termijn kon president Milošević aan de macht blijven, werd de band tussen Servië en de Republika Srpska op scherp gesteld en bracht de opheffing een grote verlichting voor de bevolking waarvoor diezelfde bevolking in Belgrado had gedemonstreerd. Zo werken de economische sancties het meest doeltreffend en kunnen deze soms weer worden opgeheven, zoals bijvoorbeeld het geval was bij de volledige intrekking van alle sancties tegen Servië-Montenegro en Bosnië-Herzegovina, inclusief de Bosnische Serviërs, na afloop van de verkiezingen in Bosnië van september 1996. De in het vooruitzicht gestelde opheffing van de sancties was een zeer belangrijke aansporing voor de Serviërs het Dayton-akkoord te ondertekenen. Ook het vooruitzicht op gedeeltelijke opheffing had enkele jaren eerder het gewenste effect op de Serviërs, die daarvoor hun steun aan de Bosnische Serviërs introkken. Zo werden in 1994 de sancties tegen Servië-Montenegro enigszins versoepeld als ‘beloning’ voor het sluiten van de grens met de Bosnische Serviërs, terwijl de sanctiemaatregelen tegen laatstgenoemden juist werden verscherpt vanwege hun weigering het vredesplan van de internationale contactgroep te aanvaarden.

In het volgende schema wordt aangegeven op welke mogelijke wijzen de besluitvormers in een staat met externe en/of interne druk rekening houden.⁶⁴

Aanpassingspatroon	Externe druk	Interne druk	Voorbeeld
1. Extern gericht	+	–	Haïti
2. Intern gericht	–	+	Zuid-Afrika
3. Niet ontvankelijk	–	–	Irak
4. Extern en intern gericht maar de druk is tegengesteld	+	+	Nederland in 1973
5. Extern en intern gericht en de druk is eensluidend	+	+	Servië/Montenegro in 1995

Wanneer de externe en de interne druk tegengesteld zijn, wordt de druk op de regering geneutraliseerd en kan de regering naar eigen goeddunken handelen. Druk en tegendruk vergroten dan de vrijheid van handelen voor de regering. Het sanctiemiddel is dan niet doeltreffend. Zo werd bijvoorbeeld Nederland in 1973 getroffen door een olie-embargo van de Arabische olie-exporterende landen. De toevoer van ruwe olie uit de Arabische wereld naar Nederland werd in 1973-1974 stopgezet, waardoor de haven van Rotterdam als de belangrijkste doorvoerhaven voor Europa van olie en olieproducten ernstig werd getroffen. Weliswaar was dit niet een bindend VN-embargo, maar omdat aan de hand van dit voorbeeld de effecten van tegengestelde interne en externe druk kunnen worden geïllustreerd, wordt het hier toch aan de orde gesteld. De Nederlandse regering werd gedwongen meer begrip op te brengen voor het Ara-

64. Dit schema is ontleend aan de theoretische benadering van J.N. Rosenau, ‘The adaptation of national societies’, in J.N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, 1980, p. 501-534.

bische standpunt en moest in het openbaar, met een eigen Nederlandse verklaring, een kritischer houding tegenover Israël innemen. Pas daarna zou de olietoevoer weer worden hersteld. Dit was de externe druk. De interne druk was hieraan tegengesteld. Het parlement en de Nederlandse bevolking toonden solidariteit met Israël en steunden de regering in haar meer pro-Israëlische politiek. Ondanks de dreiging van een verdriedubbeling van de werkloosheid indertijd als gevolg van het olie-embargo, gaf de regering dan ook nauwelijks een krimp en weigerde zij met een aparte meer pro-Arabische verklaring voor de dag te komen.⁶⁵ Het Nederlandse beleid werd gedurende de periode van het olie-embargo (oktober 1973 tot juli 1974) nauwelijks gewijzigd en het olie-embargo bleek ineffectief te zijn vanwege de binnenlandse tegendruk waardoor de overheid juist over een grote mate van vrijheid van handelen kon beschikken. Druk en tegendruk neutraliseerden elkaar. Bijkomend voordeel was dat Nederland ook economisch niet erg kwetsbaar was, want het beschikte over een alternatieve energiebron (aardgas) en het verkreeg de medewerking van de grote oliemaatschappijen die de stromen van de olietoevoer verlegden door bijvoorbeeld meer Koeweitse en Saoedi-Arabische olie naar Groot-Brittannië en meer Nigeriaanse en Venezuelaanse olie naar Nederland te verschepen. Nederland bleek aldus indertijd noch politiek noch economisch kwetsbaar te zijn voor het sanctiemiddel 'afsnijding van olietoevoer.' De sancties werden tenslotte opgeheven, niet alleen omdat voortzetting geen zin had, maar vooral omdat voortzetting juist de Arabische wereld schade toebreacht. Nederland zou namelijk zolang het embargo voortduurde het sluiten van elke overeenkomst tussen Europa en Arabische landen onmogelijk maken. Ook kenmerkend was in dit geval dat de sanctie-nemende staat (de 'thuisstaat', in casu de Arabische wereld) zelf schade ondervond van zijn eigen acties. Ook dat heeft bijgedragen aan het intrekken van de maatregelen.

De kwetsbaarheid als gevolg van sancties is in de literatuur uitgewerkt naar meer en minder kwetsbaar op zowel economisch als politiek-sociaal gebied.⁶⁶ Hoe kwetsbaarder een regime op beide terreinen is, hoe groter de kans op effectiviteit van het sanctiemiddel. Het komt erop neer dat rijkere landen met een markteconomie, een democratisch bewind en een sterke politieke oppositie het meest kwetsbaar zijn. Opvallend hierbij is dat benaderingen van dit vraagstuk vanuit verschillende disciplines tot dezelfde conclusie leiden.⁶⁷ Zo kan naast de hier gepresenteerde politicologisch-juridische inzichten worden verwezen naar de bevindingen van de econoom Van Bergeijk: 'The empirical findings suggest that the less democratic a country (i.e. the more likely it is that human rights are not respected) the more likely it is that economic sanctions will fail to change policies.'⁶⁸

65. Zie F. Grünfeld, *Nederland en het Nabije Oosten*, 1991.

66. C. de Jonge Oudraat, 'Making economic sanctions work', *Survival* (42) 2000-3, p. 105-127.

67. Ibid., p. 115-117. Zie ook P.A.G. van Bergeijk, 'Economic sanctions: Why do they succeed; Why do they fail?', in W.J.M. van Genugten & G.A. de Groot (red.), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights; A Multi-disciplinary Approach*, 1999, p. 97-111; F. Grünfeld, 'The effectiveness of United Nations economic sanctions', in ibid., p. 113-114.

68. Van Bergeijk, *supra* n. 67, p. 106.

4.4 Hoe lang en in welke vorm?

Een belangrijk punt van aandacht betreft de tijdsduur van het sanctiemiddel. Het opheffen van sancties zonder dat aan de eisen is voldaan, leidt tot gezichtsverlies van de thuisstaat en een overwinning van de doelstaat. Het sanctiemiddel wordt uitgehold, want op het niet voldoen aan de eisen staat de beloning van opheffing. Aan de andere kant berokkent het laten voortduren van de sancties terwijl deze niet effectief blijken te zijn, eveneens schade aan het sanctiemiddel. Een uitweg is gezocht in de richting van het instellen van tijdgebonden embargo's. Zo is in juli 2000 op voorstel van Frankrijk, Rusland en China een voorlopige limiet van achttien maanden gesteld op het embargo van de export van diamanten uit Sierra Leone. De Verenigde Staten sloten zich aan bij de consensus,⁶⁹ maar waren er niet gelukkig mee omdat sancties (*in casu* de opheffing daarvan) naar hun opvatting gerelateerd moeten worden aan veranderingen in het gedrag van de doelstaat en niet aan een arbitraire datum. Het niet voldoen aan de eisen vanuit de internationale gemeenschap zou hiermee in de hand worden gewerkt. De andere kant is dat voortdurend toenemende werkloosheid, verpaupering, ondervoeding en sterfte leiden tot kritiek op het sanctiemiddel. Het maakt dan immers dat de bevolking dubbel lijdt: niet alleen door de onderdrukking van de eigen heersers, maar ook door het buitenland dat de bevolking straft met haar onderdrukkers. Ook de VN-Subcommissie voor de bescherming van de rechten van de mens heeft zich in een rapport van haar lid Marc Bossuyt zeer kritisch uitgelaten over het instellen van veelomvattende economische sancties vanwege de desastreuze gevolgen voor de economische en sociale rechten van de mensen in de doelstaat.⁷⁰ Het verwoestende effect van de veelomvattende sancties tegen Haïti en Joegoslavië op bijvoorbeeld het terrein van de gezondheidszorg maar vooral de catastrofale gevolgen in Irak, tot uitdrukking komend in ondervoeding, ziekten en hoge sterftecijfers, heeft de roep om andere – slimmere – sancties bewerkstelligd.⁷¹ Zo is de vraag gesteld of er wellicht meer doelgericht kan worden gewerkt met een *boycot* waarmee primair de exporterende elite in de doelstaat wordt getroffen in plaats van met een *embargo* waarmee aan de gehele bevolking de noodzakelijke goederen worden onthouden.⁷² Matthew Craven wijst erop dat het VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten niet alleen vindt dat deze rechten vaak dramatisch worden ondermijnd maar dat het tevens voorstelt voedsel embargo's voortaan van elk sanctie-

69. Alleen Mali onthield zich van stemming, *NRC Handelsblad* 6 juli 2000.

70. M. Bossuyt, 'The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights', VN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33 (2000). Zie ook de resolutie van de Subcommissie voor de rechten van de mens, 'Adverse consequences of economic sanctions', VN Doc. E/CN.4/Sub.2/Res/2000/25 (2000). Toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen deelde niet de opvatting van Bossuyt dat met de sancties tegen Irak het internationaal humanitair recht werd geschonden, *NYIL* (33) 2002, p. 273. Verslag van 13 februari 2001, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 477, nr. 2, p. 8-10.

71. Van Ginkel & Wessel, *supra* n. 60, p. 23.

72. A.P.M. Coomans & F. Grünfeld, 'VN-sancties: boycot of embargo? Opinie', *NJB* (70) 1995, p. 527-528.

regime uit te sluiten.⁷³ De Veiligheidsraad vraagt bij elk besluit tot sancties de gevolgen voor vrouwen en meisjes bij de afweging te betrekken.⁷⁴ De geloofwaardigheid van het middel ter versterking van de internationale rechtsorde en de bevordering van de mensenrechten neemt al met al zienderogen af; een lastig dilemma, dat vraagt om verfijning van het sanctie-instrument. De Veiligheidsraad trok uit de sancties tegen Irak, het voormalige Joegoslavië en Haïti in ieder geval de conclusie dat hij voortaan beter kon afzien van veelomvattende economische sancties.⁷⁵ De Top van september 2005 in New York besloot in een erg algemene formulering dat sancties belangrijk zijn en doelgericht moeten worden aangewend, waarbij een evenwicht dient te worden bewaard tussen effectiviteit en mogelijke negatieve sociaal-economische gevolgen voor de bevolking en voor derde landen.⁷⁶

4.5 Slimme sancties

In het midden van de jaren negentig is de VN gekomen met het begrip ‘slimme sancties’ (‘smart sanctions’), als reactie op de talrijke onvolkomenheden van het sanctie-instrument. Met ‘slimme sancties’ wordt beoogd sancties te ontwerpen die zo verfijnd zijn dat zij wel effectief zijn en tegelijkertijd de bevolking van de doelstaat en derde staten zo min mogelijk treffen. Bij het vermijden van schade aan derde landen kan worden verwezen naar artikel 50 VN-Handvest dat reeds stelt dat elke staat ‘die zich gesteld ziet voor bijzondere economische problemen, voortvloeiend uit de tenuitvoerlegging van ... maatregelen [tegen een andere staat]’ het recht heeft ‘de Veiligheidsraad te raadplegen te einde tot een oplossing van deze vraagstukken te komen.’ Bij wijze van voorbeeld van in het geding zijnde belangen van derde landen kan erop worden gewezen dat de buurlanden rond met name Irak en voormalig Joegoslavië veel hinder hebben ondervonden van de ingestelde zware economische sanctieregimes.

Centraal bij ‘slimme sancties’ staat de gedachte dat de heersende elite die niet gevoelig is voor het lijden van de eigen bevolking rechtstreeks moet worden getroffen.⁷⁷ Te denken valt aan het blokkeren van de buitenlandse financiële tegoeden van de heersers, aan visa en reisbeperkingen voor de elite, en aan beperking of stopzetting van de export uit de doelstaat van een belangrijk product, zoals diamanten uit Sierra Leone.⁷⁸ In VN-resoluties is geprobeerd de heersende familie in Sierra Leone met

73. M. Craven, ‘Human rights in the realm of order: Sanctions and extraterritoriality’, in F. Coomans & M.T. Kamminga (red.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 2004, p. 250, 253. Hij verwijst daarbij naar resp. General Comment No. 8 van 12 december 1997, VN Doc. E/C.12/1997/8, par. 3, en General Comment No. 12 van 12 mei 1999, VN Doc. E/C.12/1999/5, par. 37.

74. VN Doc. S/RES/1325 (2000), par. 14.

75. Ibid., par. 80.

76. ‘2005 World Summit Outcome’, *supra* n. 38, par. 106.

77. Zie Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *supra* n. 11, par. 179.

78. Voor academische beschouwingen over ‘smart sanctions’, zie B. Bull & A. Tostensen, ‘Bolstering human rights by means of “smart” sanctions?’, in H. Stokke & A. Tostensen (red.), *Human Rights in*

sancties te treffen door blokkade van haar financiële tegoeden en de weigering van uitreisvisa, terwijl bij de UNITA in Angola eveneens de heersende familie financieel werd aangepakt.⁷⁹ In het geval van Liberia werd aan leider Charles Taylor en zijn familie de toegang tot al hun banktegoeden – onder meer verkregen uit roof van diamanten uit Sierra Leone – onttrokken.⁸⁰ Ook reisbeperkingen en het afsluiten van luchtverbindingen vormen een middel dat recentelijk veelvuldig is gebruikt, bijvoorbeeld tegenover Libië met het oog op de uitlevering van verdachten van de Lockerbie-aanslag en tegenover de Taliban, met het oog op de uitlevering van Bin Laden.

Nederland heeft in 1999 en 2000 als lid van de Veiligheidsraad in verscheidene sanctiecomités gezeten en was voorzitter van het Sanctiecomité inzake Irak, alsook vice-voorzitter van de Sanctiecomités inzake Kosovo en Somalië. De sanctiecomités hebben zich ontwikkeld tot een quasi-rechterlijk orgaan dat per geval beslist over verzoeken tot vrijstelling van de sanctiemaatregelen en voorts tot een instantie die de Veiligheidsraadsresoluties nader interpreteert.⁸¹ Zo heeft het Sanctiecomité inzake het voormalig Joegoslavië onder meer bepaald dat wodka, coca-cola, aardappelzoutjes en sigaretten onder de categorie goederen ten behoeve van de eerste levensbehoeften vallen en dus geëxporteerd mogen worden naar Servië-Montenegro, maar lucifers en stookolie niet, vanwege hun potentieel militair gebruik.⁸² Als lid van de Veiligheidsraad heeft Nederland onder meer geijverd voor leniging van de humanitaire noden in Irak vanuit de inkomsten uit de toegestane olie-uitvoer.⁸³

4.6 Handhaving en ontduiking: enkele voorbeelden van Nederlandse betrokkenheid

Met de sancties van de Volkerenbond tegen Italië kwam in Nederland de eerste wetgeving tot stand: de Sanctiewet van 1935 en de Uitvoerverbodenwet van 1935. Vervolgens liet men de wapenembargo's vallen onder het Uitvoerbesluit strategische goederen van 1963.⁸⁴ Op basis van de ervaringen met de VN-sancties tegen Rhodesië kwam de Sanctiewet 1977 tot stand die in 1980 van kracht werd en de eerdere wetgeving van 1935 verving. Nu konden in de korte termijn (minder dan tien maanden) worden voorzien met een sanctiebeschikking, in de middellange termijn (minder dan

Development Yearbook, The Millenium Edition, 2001, p. 83-135; A. Tostensen & B. Bull, 'Are smart sanctions feasible?', *World Politics* (54) 2002, p. 373-403.

79. VN Doc. S/RES/1127 (1997).

80. VN Doc. S/RES/1532 (2004).

81. Zie hierover uitvoerig M.P. Scharf & J.L. Dorosin, 'Interpreting UN sanctions: The rulings and role of the Yugoslavia Sanctions Committee', *Brooklyn JIL* (19) 1993, p. 771-827.

82. *Ibid.*, p. 783-784.

83. Zie VN Doc. S/RES/1284 (1999); *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 949, nr. 16, p. 3, en *Kamerstukken II* 2000/01, 26 301, nr. 36, p. 4. Voor de discussie in de Tweede Kamer, zie de notitie 'Sancties: een balans tussen legitimiteit, proportionaliteit en effectiviteit', *Kamerstukken II* 2000/01, 27 477, nr. 2.

84. Voor de tenuitvoerlegging in Nederland, zie A.H.A. Soons, 'The Netherlands', in V. Gowlland-Debbas (red.), *National Implementation of UN Sanctions*, 2004, p. 341-380. Deze paragraaf is op het artikel van Soons gebaseerd.

drie jaar) met een sanctiebesluit en in de lange termijn met een wet door regering en parlement aanvaard. Deze wet is in geamendeerde vorm – nu ook inclusief de strijd tegen terrorisme – nog steeds van kracht, terwijl voor bindende besluiten van internationale organisaties in een sanctieregeling kan worden voorzien. Dat laatste blijft ook bij een verdergaande EU bemoeienis op dit terrein nodig voor de strafmaat.

De wettelijke Nederlandse regeling kost nogal wat tijd. Zo werden de sancties tegen Sierra Leone pas na drie maanden en zes dagen ingevoerd; sancties bovendien die vervolgens nog maar twee maanden duurden omdat de VN deze ophieven, terwijl Nederland pas weer drie maanden naderhand de eigen wetgeving op dit punt introk. De humanitaire uitzonderingen bij een sanctieregime vertonen door de Nederlandse implementatie wel eens (kleine) verschillen in vergelijking met de oorspronkelijke VN-resolutie. Zo kende het sanctieregime tegen Haïti van 1993 geen uitzonderingen op humanitaire gronden voor wapens en financiën. Nederland maakte ook geen uitzonderingsclausule voor wapens, maar bood deze mogelijkheid wel inzake financiën; een uitzondering die door de Nederlandse ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken zou kunnen worden toegestaan en niet tot de resolutie van de Veiligheidsraad valt te herleiden. In de praktijk laat Nederland zich wel leiden door de Veiligheidsraad en het door de Veiligheidsraad ingestelde sanctiecomité. Zo kon een schip met kolen uit Colombia en varende onder Maltese vlag in 1992 niet in de haven van Rotterdam aanleggen, omdat de eigenaar van het schip uit voormalig Joegoslavië kwam. De Economische Controle Dienst had deze herkomst achterhaald, de rechter stelde zich achter het besluit en het sanctiecomité stelde eveneens dat voor de tenuitvoerlegging van de sancties inderdaad de uitoefening van de effectieve controle bepalend is en niet onder welke vlag het schip vaart. Van belang is dat zowel de Nederlandse regering als de Nederlandse rechter in deze en andere gevallen de opvattingen van het VN-sanctiecomité beschouwen als gezaghebbende interpretaties van de resoluties van de Veiligheidsraad.

4.6.1 *Zuid-Rhodesië en aanpassingen in de Nederlandse Sanctiewet*

De eerste sancties door de VN waren die uit 1966 tegen het blanke minderheidsbewind van Ian Smith in Rhodesië.⁸⁵ De eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring door het blanke minderheidsbewind van Smith werd door de Veiligheidsraad beantwoord met de unieke oproep aan alle staten deze staat, betiteld als het ‘illegale racistische minderheidsregime in Zuid-Rhodesië,’ niet te erkennen.⁸⁶ De situatie werd op dat moment als buitengewoon ernstig opgevat, terwijl voortdurend ervan werd beschouwd als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid.⁸⁷ Deze bewoordingen lijken op de kwalificatie uit artikel 39 VN-Handvest en kunnen als een drei-

85. Zie ook de dissertatie van P.J. Kuyper, *The implementation of International Sanctions* (diss. Amsterdam GU), 1978.

86. VN Doc. S/RES/216 (1965).

87. VN Doc. S/RES/217 (1965): ‘Its continuance in time constitutes a threat to international peace and security.’

ging worden opgevat aan de doelstaat dat een volgende keer met mandataire middelen uit hoofdstuk VII zal worden opgetreden. Inderdaad aanvaardde de Veiligheidsraad nog in datzelfde jaar resolutie 232 waarin wordt vastgesteld dat de situatie een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid vormde, en waarin werd besloten tot economische sancties op grond van de artikelen 39 en 41 VN-Handvest.⁸⁸ Zo mocht er bijvoorbeeld geen tabak meer uit Rhodesië worden geïmporteerd, een maatregel die ook de Nederlandse (sigaretten)industrie rechtstreeks raakte.⁸⁹ De Nederlandse staat kon echter niet anders dan dit VN-besluit implementeren en helpen handhaven.⁹⁰ Een actiegroep, de Anti-Apartheids Beweging Nederland, berichtte over Nederlandse overtreders en de regering zegde het parlement toe een interdepartementale onderzoekscommissie in te stellen.⁹¹ Een wettelijke sanctieregeling werd aanvaard en de overtreders werden bestraft. Zo veroordeelde de rechtbank in Rotterdam twee directeurs die naar Rhodesië exporteerden, tot elk f10.500 boete of 50 dagen hechtenis.⁹² Niet alleen de import en export waren verboden, maar ook de doorvoer werd bestraft. In 1975 vorderde de Rotterdamse rechtbank Zwitsers aluminiumfolie in de haven van Rotterdam dat bestemd was voor Rhodesië. Bovendien veroordeelde zij de handelaar die tabak uit Rhodesië via Rotterdam naar Zwitserland vervoerde tot een boete van f7.500 of drie maanden hechtenis.⁹³ Zowel de veroordeelde als de officier van justitie ging hiertegen in beroep bij het gerechtshof in Den Haag. Het hof oordeelde tot vrijspraak omdat de importen niet onder de sanctieregeling zouden vallen. In de daaropvolgende cassatiezaak was de Hoge Raad een andere opvatting toegedaan en verwees de zaak naar de rechtbank van Amsterdam. Deze sprak de veroordeelde uiteindelijk vrij, omdat niet kon worden aangetoond dat de tabak, hoewel afkomstig uit Rhodesië, ook in Rhodesië zelf was ingeladen.⁹⁴

Mede als gevolg van de Rhodesië-zaak werd de Nederlandse sanctiewetgeving als te beperkt gezien en won het inzicht veld dat de basis van de uit 1935 stammende wetgeving diende te worden uitgebreid en naast goederen ook zaken als vliegverkeer, diensten en financiën diende te omvatten. Zo ontstond de Sanctiewet 1977, die de basis vormt voor de huidige Nederlandse wetgeving op dit terrein.⁹⁵ Niet alleen was de Sanctiewet uit 1935 sterk verouderd, ook de In- en uitvoerwet⁹⁶ en het Uitvoerbe-

88. VN Doc. S/RES/232 (1966): 'Present situation constitutes a threat to international peace and security.'

89. *NYIL* (1) 1970, p. 172-173. Zowel de totale import als de totale export bedroeg in 1966 f21 mln.

90. *NYIL* (3) 1972, p. 231-232. In- en uitvoerbesluit Rhodesië 1966, plus een KB uit 1968 overeenkomstig de Uitvoerverbodenwet van 1935 en de Sanctiewet van 1935.

91. *NYIL* (5) 1974, p. 250.

92. *NYIL* (6) 1975, p. 373.

93. *NYIL* (7) 1976, p. 348-349.

94. *NYIL* (8) 1977, p. 305-306.

95. *Ibid.*, p. 205-208.

96. *Stb.* 1962, 295.

sluit strategische goederen⁹⁷ boden onvoldoende houvast om te kunnen voldoen aan de internationale verplichtingen.⁹⁸

Voor de totstandkoming van nationale regelgeving op grond van de Sanctiewet 1977 is de minister van Buitenlandse Zaken de eerstverantwoordelijke bewindspersoon. Binnen de systematiek van de Sanctiewet 1977 kan de nationale regelgeving ten aanzien van concrete gevallen in drie etappes vorm krijgen. Om direct te kunnen voldoen aan de nieuwe volkenrechtelijke verplichtingen, kan onder verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken – na aanvaarding van de Veiligheidsraadsresolutie – een ministeriële regeling (sanctieregeling) tot stand worden gebracht.⁹⁹ Deze regeling heeft een maximale looptijd van tien maanden en wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Indien de sanctiemaatregelen van kracht blijven, dient binnen tien maanden te zijn voorzien in een sanctiebesluit (algemene maatregel van bestuur), overeenkomstig artikel 8 lid 2 van de Sanctiewet 1977. Sanctiebesluiten worden gepubliceerd in het Staatsblad. De werkingsduur van een sanctiebesluit is eveneens beperkt en op grond van artikel 6 lid 4 van de Sanctiewet 1977 vastgesteld op drie jaar. Blijven de sanctiemaatregelen van kracht, dan dient door een wet in formele zin in de verlenging van de werkingsduur van het betreffende sanctiebesluit te worden voorzien.¹⁰⁰ Dit is bijvoorbeeld het geval bij Irak, waar de sancties door middel van wetgeving in formele zin voor onbepaalde tijd zijn verlengd.¹⁰¹ Dit betekent dat alleen bij sanctiemaatregelen die langer duren dan drie jaar en tien maanden het parlement moet worden ingeschakeld.¹⁰² Deze tijdrovende procedure werd in 2000 gewijzigd zodat voortaan met een bindende ministeriële regeling voor internationale bindende sancties kan worden volstaan.¹⁰³

Terug naar de sancties inzake Rhodesië. In de memorie van antwoord bij de Sanctiewet 1977 gaf de regering aan dat in de periode 1968-1976 vanuit een van de sanctiecommissies van de Veiligheidsraad 65 gevallen waren gerapporteerd met Nederlandse overtredingen, waarvan na nader onderzoek slechts drie zaken verdacht waren. Een daarvan leidde tot een boete.¹⁰⁴ Vanuit het parlement werd aan de regering gevraagd of met de aanwezigheid van een Nederlander in het consulaat-generaal in Rhodesië de sancties – ‘verbreking van alle diplomatieke en consulaire betrekkin-

97. *Stb.* 1963, 128.

98. Zie MvT, *Kamerstukken* 1975/76, 14 006, nr. 3, p. 5-7.

99. Art. 7 Sanctiewet 1977.

100. Art. 6 lid 4 Sanctiewet 1977.

101. Wet van 31 mei 1994 tot verlenging van de werkingsduur van het Sanctiebesluit dienstenverkeer Irak 1991, *Stb.* 1994, 384; wet van 31 mei 1994 tot verlenging van de werkingsduur van het Sanctiebesluit handels- en dienstenverkeer luchtvaart, scheepvaart en wegvervoer Irak 1990, *Stb.* 1994, 383; wet van 31 mei 1994 tot verlenging van de werkingsduur van het Sanctiebesluit financiële dienstenverkeer en betalingsverkeer Irak, *Stb.* 1994, 382.

102. Zie verder voor nationale controle-instellingen en voor het verlenen van ontheffingen binnenslands, A.P.M. Coomans e.a., ‘Doorwerking en effecten van sanctiemaatregelen van de Verenigde Naties’, *SEW* (43) 1995, p. 501-513.

103. *NYIL* (32) 2001, p. 230; wet van 13 april 2000.

104. *NYIL* (9) 1978, p. 235.

gen¹⁰⁵ – niet werden geschonden. Volgens de regering echter behoefde deze persoon slechts als huisbewaarder te worden beschouwd.¹⁰⁶

In 1979 liet de rechtbank in Rotterdam nog beslag leggen op zes miljoen kilo ferro-chroom, afkomstig uit Rhodesië en vervoerd met een Nederlands schip.¹⁰⁷ Drie maanden later echter aanvaardde de Veiligheidsraad resolutie 460 waarin alle mandatoire maatregelen tegen Rhodesië werden ingetrokken. De Hoge Raad concludeerde daarom in 1980 dat aan deze inbeslagname elke rechtsgrond ontbrak.¹⁰⁸ Zo kwam het eerste naoorlogse sanctieregime ten einde, doordat aan de voorwaarden, te weten de beëindiging van het blanke minderheidsbewind in Rhodesië was voldaan. In de woorden van de Nederlandse regering: ‘De illegale regering heeft opgehouden te bestaan.’¹⁰⁹

De implementatie van de sanctiemaatregelen in Nederland leidde, zoals gezegd, tot aangepaste wetgeving, nu de omstandigheden en middelen zo verschillend waren van die uit 1935 met het eerste sanctieregime uit de geschiedenis, te weten de sancties tegen Italië vanwege de inval van oktober 1935 in Abessinië (het tegenwoordige Ethiopië). Al met al kan tevens worden geconcludeerd, dat de sancties tegen Rhodesië relatief eenvoudig tot een succesvol resultaat hebben geleid.

4.6.2 *Zuid-Afrika*

Het enige andere voorbeeld van VN-sancties ten tijde van de Koude Oorlog is het mandatoire wapenembargo tegen Zuid-Afrika, ingesteld in 1977.¹¹⁰ Het werd een embargo waar de Zuid-Afrikaanse oppositie (ANC) om vroeg, wat destijds algemeen werd beschouwd als een manier om de legitimiteit van de sancties te verhogen. En hoewel Zuid-Afrika als gevolg van het embargo een wapenindustrie ontwikkelde die zelfs tot exporteren in staat was, was in de jaren daarna een bindende wapenboycot nog te veel gevraagd. De Veiligheidsraad volstond in 1984 met een op Nederlands initiatief genomen vrijwillige – dus niet mandatoire, onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest – wapenboycot.¹¹¹ Unilaterale sancties werden door de Nederlandse regering keer op keer afgewezen, ondanks sterke aandrang vanuit het parlement.¹¹² Een parlementaire meerderheid aanvaardde zowel in 1979 als in 1980 een motie-Scholten

105. VN Doc. S/RES/277 (1970).

106. *NYIL* (11) 1980, p. 242.

107. *Ibid.*, p. 341-343.

108. *NYIL* (12) 1981, p. 356-357.

109. *Ibid.*, p. 245-246.

110. VN Doc. S/RES/418 (1977).

111. VN Doc. S/RES/558 (1984). Zie ook *NYIL* (17) 1986, p. 197-199.

112. Dat betreft niet alleen deze kwestie maar speelde ook al in het verleden bij het nemen van maatregelen tegen het Griekse kolonelsbewind van de jaren 1967-1974. Nederland nam geen eigen initiatief maar sloot zich onder zware druk van de gehele Tweede Kamer aan bij de Scandinavische statenklacht tot schorsing van het lidmaatschap van Griekenland van de Raad van Europa. Het tornen aan het NAVO-lidmaatschap of de associatie-overeenkomst van de EEG met Griekenland werd niet eens overwogen, N. Aukes, *Nederland en het Griekse kolonelsregime*, 1984.

voor de instelling van een olie-embargo tegen Zuid-Afrika.¹¹³ De Algemene Vergadering had eerder in november 1963 een niet-bindende resolutie voor een olie-embargo tegen Zuid-Afrika aanvaard. In de jaren zeventig werden opnieuw resoluties door de Algemene Vergadering van de VN aangenomen waarin bij de Veiligheidsraad werd aangedrongen op het instellen van een olie-embargo tegen Zuid-Afrika. Door Westerse veto's heeft de Veiligheidsraad geen mandatoir olie-embargo tegen Zuid-Afrika ingesteld. De regering verzette zich tegen uitvoering van de motie-Scholten omdat eerst overleg zou moeten worden gevoerd met de EG-partners. De Kamer nam daarmee geen genoegen en diende de motie-Ter Beek in, waarin de volledige uitvoering van de motie-Scholten werd verlangd. De premier ontraadde de motie, die echter met ruime meerderheid werd aanvaard.¹¹⁴ De regering volhardde in haar afwijzing en de daarop volgende motie van wantrouwen werd op het nippertje verworpen,¹¹⁵ hetgeen eens te meer opmerkelijk is omdat het voortbestaan van een kabinet slechts bij hoge uitzondering in gevaar wordt gebracht door een buitenlands politieke kwestie.

In latere jaren overwoog de regering nog wel een eenzijdige boycot van kolen uit Zuid-Afrika, maar verder dan een vrijblijvende oproep aan het bedrijfsleven is het niet gekomen.¹¹⁶ In toenemende mate werden juridische beletselen naar voren gebracht bij de instelling van niet-bindende VN-sancties. Met name de overeenstemming met de Europese partners in het kader van (toen nog) de Europese politieke samenwerking (EPS) – na het verdrag van Maastricht: het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) – speelde daarbij een rol. Eenzijdige Nederlandse initiatieven en ook gezamenlijke initiatieven met gelijkgezinde Scandinavische landen werden niet gerealiseerd. Mandatoire VN-sancties zouden pas frequent worden toegepast na het einde van de Koude Oorlog en kregen medio jaren negentig een hoge vlucht. De voortschrijdende Europese eenwording bewerkstelligde dat bindende VN-sancties eerst werden omgezet in Europese gemeenschapsverordeningen voor de lidstaten, die vervolgens verder werden geïmplementeerd in de nationale wetgeving, in het bijzonder met het oog op de strafmaat die dient te worden gehanteerd bij overtreding. Bij eventuele strijdigheid tussen EG-verordeningen en de bindende VN-sancties wordt overigens voorrang verleend aan de VN-sancties, conform artikel 103 van het VN-Handvest.

113. Resp. van 20 november 1979 en 18 juni 1980. Zie verder W.C.I.M. van Haalen, *De kwestie van een olie-embargo tegen Zuid-Afrika*, 1984.

114. 26 juni 1980, 79 voor en 66 tegen.

115. 27 juni 1980, 72 voor en 74 tegen.

116. Zie de dissertatie van E.M. van den Berg, *The influence of Domestic NGOs on Dutch Human Rights Policy* (diss. Utrecht), 2001, m.n. p. 91-130. Deze situatie is vergelijkbaar met de beslissing het EU-embargo tegen China te beëindigen. De Tweede Kamer was daar unaniem tegen gekant, maar de minister wilde een EU-besluit daarover niet met een Nederlands veto treffen, *Handelingen II* 2003/04, 48, p. 3247-3254. Minister Bot: 'Als blijkt dat Nederland in dezen alleen staat, spreek ik geen veto uit. Dat standpunt is glashelder.' Ibid., p. 3249-3250.

4.6.3 *Irak en voormalig Joegoslavië*

Voor de handhaving van de sancties tegen Irak na de inval in Koeweit heeft Nederland militaire middelen ingezet. De marine droeg bij met 360 soldaten op twee fregatten en helikopters die onder nationaal commando deel uitmaakten van de blokkade in de Golf.¹¹⁷ De luchtmacht was bereid met een F16-eskader het luchtembargo te handhaven.¹¹⁸ Ook bij de handhaving van de sancties in voormalig Joegoslavië participeerde de marine met twee fregatten in de Adriatische zee, als deel van een NAVO/WEU-operatie om het wapenembargo tegen Servië-Montenegro in de gaten te houden.¹¹⁹ Tevens werden Donau-oeverstaten door de marine in samenwerking met de WEU, de OVSE en de EU gecontroleerd op de handhaving van het embargo.¹²⁰ De luchtmacht werd ingezet om het vliegverbod boven Bosnië-Herzegovina in de gaten te houden en vervolgens af te dwingen met waarnemers en achttien F16-gevechtsvliegtuigen.¹²¹ Eerder al werd dit afdwingen van de 'no-fly' zone vanuit de lucht door de NAVO besproken. Het was de eerste keer dat de NAVO bereid was acties uit te voeren buiten het eigen grondgebied.

De Rotterdamse rechtbank kreeg inzake Servië-Montenegro weer met overtredingen van de sancties te maken. Zij stond niet toe dat de kolen op een Joegoslavische boot, komend vanuit Colombia, in Nederland werden gelost.¹²² Maar een maand later mocht de boot toch met toestemming van het VN-Sanctiecomité de Rotterdamse haven binnenvaren vanwege een humanitaire noodsituatie aan boord.¹²³ In 1994 werden met een groot aantal sanctiebesluiten in Nederland de VN-resoluties inzake Servië-Montenegro, Haïti, Libië en Angola geïmplementeerd en het wapenembargo ten aanzien van Zuid-Afrika opgeheven.¹²⁴

Vervolgens konden in 1995, 1996 en 1997 de sancties tegen Servië-Montenegro en de Bosnische Serviërs weer worden opgeheven.¹²⁵ Voordien echter leverden deze nog een aansprekend voorbeeld op van Nederlandse rechtshandhaving inzake sancties. Een ondernemer uit Noord-Limburg werd op 3 februari 1994 veroordeeld tot een geldboete van f700.000 en de verbeurdverklaring van de inbeslaggenomen 280 zakken kersenblokken en 4200 dozen zure kersen. De meervoudige economische

117. *NYIL* (22) 1991, p. 316-321.

118. *NYIL* (23) 1992, p. 375.

119. *NYIL* (25) 1994, p. 456.

120. *Ibid.*, p. 459. VN Doc. S/RES/757 (1992); S/RES/713 (1991); S/RES/787 (1992).

121. *NYIL* (25) 1994, p. 457-459. VN Doc. S/RES/786 (1992); S/RES/816 (1993).

122. *NYIL* (24) 1993, p. 411-413.

123. *NYIL* (26) 1995, p. 360-364.

124. *Ibid.*, p. 321-323.

125. *NYIL* (28) 1997 p. 316-317; *NYIL* (29) 1998, p. 235. Bijv. de ministeriële regelingen van 5 december 1995, 2 januari 1996 en 27 maart 1996 vloeien alle drie voort uit VR Res. 1022 (1995), en werden al omgezet naar Richtlijn nr. 2815/95/EG en Verordening (EG) nr. 462/96. De Europese verordening brengt de gemeenschapswetgeving in overeenstemming met de VN-resolutie en vereist verdere nationale implementatiemaatregelen. Bijv. over Irak, zie VR Res. 986 (1995), Verordening (EG) nr. 2465/96, en de Nederlandse KB van 26 juni 1997 en 2 augustus 1997, *NYIL* (29) 1998, p. 234.

kamer van de arrondissementsrechtbank te Roermond veroordeelde de importeur van deze kersen bovendien tot een gevangenisstraf van maar liefst vier maanden en de sluiting van zijn bedrijf gedurende één jaar vanwege het overtreden van het handels-embargo tegen klein-Joegoslavië.¹²⁶ Dezelfde importeur bleef de handelsboycot tegen Servië en Montenegro schenden, omdat hij het ingevroren fruit nodig had voor de vlaaien onder het mom van 'ik zou failliet zijn gegaan als ik de frambozen en kersen daar in de koelhuizen had laten liggen. Daarom dacht ik: pakken wat je nog pakken kan.'¹²⁷ De fruitimporteur werd vervolgens op 3 mei 1994 opnieuw veroordeeld tot een gevangenisstraf van twaalf maanden waarvan zes voorwaardelijk, terwijl twee jaar onvoorwaardelijk was geëist. Daarnaast werd in totaal opnieuw een boete van zeven ton opgelegd, met als bijkomende straf sluiting van het handelshuis voor de duur van een jaar.¹²⁸

4.6.4 *Chili*

Illustratief voor de Nederlandse betrokkenheid bij sancties is nog het voorbeeld van Chili, jaren zeventig, aan de hand waarvan het begrippenpaar 'positieve' en 'negatieve' sancties kan worden toegelicht. Sancties kunnen positief zijn in de zin dat zij een bijdrage trachten te leveren aan de ontwikkeling van een land, en negatief in de zin dat zij trachten de ontplooiingskansen van dat land te verhinderen. Bij positieve sancties wordt het land over het algemeen iets gegeven waar het prijs op stelt, terwijl bij negatieve sancties over het algemeen het land iets wordt onthouden. Bij het begrippenpaar 'positieve' en 'negatieve sancties' passen termen als 'belonen' en 'bestrafen'.¹²⁹ Een beloning kan worden stopgezet door de sanctienemende staat, de thuisstaat, bijvoorbeeld wanneer in het doelland een dictatuur aan de macht komt. Een beloning verandert dan in een bestraffing, een positieve sanctie wordt omgezet in een negatieve sanctie bij het intrekken van die steun. Het kabinet-Den Uyl wilde in 1973 ontwikkelingshulp gaan verstrekken aan het Chili van president Salvador Allende, maar beëindigde elke ontwikkelingshulp en andere economische steun na de staatsgreep van Augusto Pinochet. Steun aan Allende werd omgezet in bestraffing van Pinochet. Deze Nederlandse bestraffing vond plaats in de bilaterale (Nederlands-Chileense) relatie, alsook op het multilaterale vlak – *in casu* de Verenigde Naties – waar Nederland meewerkte aan een veroordeling van Chili, een internationale toe-

126. *Limburgs Dagblad* 4 februari 1994, 21 januari 1994 en 30 september 1993. Rb. Roermond, parketnr. 04/89337-93; 04/89020-93; 04/89389-93; 04/89388-93; 04/89022-93; 04/89021-93.

127. *Limburgs Dagblad* 22 april 1994.

128. *Limburgs Dagblad* 4 mei 1994; *NRC-Handelsblad* 4 mei 1994, p. 26. Rb. Roermond, parketnr. 075059-94, 075678-94, 075679-94. In hoger beroep bracht Hof Den Bosch de boete terug tot f200.000, omdat op grond van art. 6 EVRM gesteld kon worden dat de redelijke termijn van het proces met een duur van 14 mnd. was overschreden. Zie ook uitgebreid *NYIL* (28) 1997, p. 379-380.

129. Voor een zeer omvangrijke studie naar zowel unilaterale als multilaterale positieve en negatieve sancties op mondiale schaal in reactie op mensenrechtenschendingen, zie K. Tomasevski, *Responding to Human Rights Violations 1946-1999*, 2000.

zichtcommissie hielp oprichten en zich verzette tegen een verlichting van de schuldenlast. In dit voorbeeld is te zien dat het onthouden van een positieve sanctie voortkomt uit een beleid van straffen en eigenlijk als negatieve sanctie kan worden gekarakteriseerd. In bovenstaand voorbeeld kan ook de veroordeling van de situatie in Chili in de VN een negatieve sanctie worden genoemd, want staten vinden het niet prettig in het openbaar te worden bekritiseerd, zelfs als dat geen verdergaande maatregelen tot gevolg heeft.

De Nederlandse reactie op de staatsgreep van 11 september 1973 in Chili is tamelijk uitzonderlijk. Chili kon niet langer rekenen op Nederlandse ontwikkelingshulp, bedrijven ontvingen niet langer kredietfaciliteiten van de overheid voor handel met Chili en de export van wapens naar Chili werd verboden. Een bevrozing van de handel met Chili ten tijde van het bewind van Pinochet was daarvan het gevolg.¹³⁰

In de regeringsnota inzake de rechten van de mens uit 1979 werd, mede naar aanleiding van de Chileense casus, een meer algemene lijn uitgestippeld met betrekking tot de vraag naar het nemen van economische sancties bij ernstige mensenrechtenschendingen. Daar werd gesteld:

‘Beperkingen in de economische betrekkingen zullen in beginsel slechts dan verantwoord zijn, indien mag worden aangenomen dat handhaving van die betrekkingen een bijdrage vormt tot voortzetting of versterking van de schending van mensenrechten. ... Tenslotte zullen zulke maatregelen ook geen onevenredige schade mogen toebrengen aan de Nederlandse belangen. Gaat het om ingrijpende maatregelen zoals sancties dan zal het alleen dan verantwoord zijn daartoe over te gaan wanneer daar aan wordt deelgenomen door een voldoende aantal landen om het beoogde effect te bereiken, bij voorkeur op basis van een desbetreffend besluit van de Veiligheidsraad der VN.’¹³¹

Een toetsing van deze beleidsbeginselen aan de praktijk levert een beeld op dat veelal de economische belangen voor Nederland zwaarder wegen dan de bevordering van de rechten van de mens.¹³² Al is het niet eenvoudig een causaal verband te leggen tussen voortzetting van de handelsbetrekkingen en voortdurende mensenrechtenschendingen, de passieve houding van de Nederlandse regering heeft in ieder geval niet bijgedragen aan de beëindiging of vermindering van deze grootschalige mensenrechtenschendingen in Argentinië, China en Zuid-Afrika.¹³³

Op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking zijn met name de clausules van de Europese Unie relevant, waar in geval van grove schendingen deze ontwikkelingsrelatie beëindigd kan worden.¹³⁴ Nederland heeft de ontwikkelingssamenwerking met

130. P.R. Baehr, M.C. Castermans-Holleman & F. Grünfeld, *Human Rights in the Foreign Policy of the Netherlands*, 2002, p. 43-72.

131. *Kamerstukken II* 1978/79, 15 571, nr. 2, p. 103.

132. P.R. Baehr & F. Grünfeld, ‘Goedkope solidariteit: Mensenrechten en buitenlands beleid’, *Intermediair* 1 november 1985, p. 53-59.

133. Baehr, Castermans-Holleman & Grünfeld, *supra* n. 130, p. 217-256.

134. Zie de dissertatie van M. Bulterman, *Human Rights in the Treaty Relations of the European Community* (diss. Utrecht), 2001; zie ook A. Tostensen & F. Grünfeld, *Options and Trade-offs; Means*

Suriname opgeschort na de 'Decembermoorden' van 1982. In de ogen van de Nederlandse regering waren de omstandigheden hierdoor zo wezenlijk veranderd dat Nederland zich niet langer aan zijn verdragsverplichtingen uit 1975 hoefde te houden; de *clausula rebus sic stantibus* werd dan ook als rechtsgrond aangevoerd voor deze opschorting van de ontwikkelingssamenwerking.¹³⁵

4.7 Resultaten van de besproken sanctieregimes; enkele lessen

Van de situaties waarin veelomvatte economische sancties van kracht zijn geweest, kan worden gezegd dat alleen met de veelomvattende economische en financiële sancties tegen Irak geen resultaat is geboekt. De sanctieregimes tegen landen als Rhodesië, Haïti en het voormalig Joegoslavië zijn daarentegen beëindigd omdat de gestelde doeleinden zijn gehaald. In totaal kan van zeven van de vijftien multilaterale sanctieregimes worden gezegd dat ze min of meer succesvol zijn beëindigd.¹³⁶ Opvallend is dat in twee van de drie succesvolle zware sanctieregimes, Haïti en voormalig Joegoslavië, het behaalde resultaat mede mogelijk is geworden door de dreiging van of het gebruik maken van geweld.¹³⁷ Een sterke scheiding vanuit juridisch oogpunt tussen de artikelen 41 en 42 VN-Handvest bestaat niet, omdat de drempel tot het nemen van bindende maatregelen onder hoofdstuk VII al is genomen met de kwalificatie van de situatie overeenkomstig artikel 39. In artikel 42 wordt bovendien nog eens gerefereerd aan artikel 41: 'Mocht de Veiligheidsraad van oordeel zijn dat de in artikel 41 bedoelde maatregelen onvoldoende zijn of onvoldoende zijn gebleken, dan kan hij overgaan tot ...'. Daarnaast is het van belang te constateren dat, op grond van de eerder naar voren gebrachte typologie, Irak behoort in de categorie van de 'niet ontvankelijke aanpassing' (categorie 3) waarvan geen succes te verwachten was. Immers aan de categorieën 3 en 4 (externe en interne gerichte aanpassing maar met tegengestelde druk) werd de minste kans op effectiviteit toegekend. Haïti en voormalig Joegoslavië vallen respectievelijk onder de categorieën 1 (extern gerichte aanpassing) en 5 (externe en interne gerichte aanpassing met eensluidende druk), de twee categorieën met de meeste kans op succes. Daarnaast kan het succes van de beëindiging van het apartheidsregime in Zuid-Afrika worden toegeschreven aan de interne druk van zowel de blanke elite waarvan de regering van afhankelijk was, als van de politieke oppositiebeweging (het ANC) op de regering, welke overeenkwam met de buitenlandse druk waar de Zuid-Afrikaanse regering niet gevoelig voor was (catego-

and Measures in the Implementation of Norwegian Human Rights Policy (Studies in Foreign Policy Issues 4: 99), 1999, p. 39-40.

135. P.H. Kooijmans, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, 1994, p. 105-106; P.R. Baehr, 'Trials and errors: The Netherlands and human rights', in D.P. Forsythe (red.), *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, 2000, p. 73-74.

136. Naast de drie genoemde landen (Haïti, Zuid-Rhodesië en voormalig Joegoslavië) zijn dat Zuid-Afrika, Ethiopië-Eritrea, Soedan en Libië. De beëindigde sanctieregelingen tegen Angola en Irak zijn hier buiten beschouwing gebleven. Zie verder het in 4.1 gepresenteerde schema.

137. Zie ook De Jonge Oudraat, *supra* n. 66, p. 111-112.

rie 2 in het schema).¹³⁸ De legitimiteit van de sanctiemaatregelen wordt vergroot indien daarom wordt gevraagd door de binnenlandse oppositie, zoals in geval van Zuid-Afrika het ANC. Een ander, meer recent voorbeeld, betreft de steun van de oppositionele ‘Zonneschijncoalitie’ aan de EU-sancties tegen Oezbekistan. De maatregelen tegen dit land – wapenembargo, visum verbod voor hoge ambtenaren en opschorting van de samenwerking met de EU – hebben tot doel de regering te bewegen tot het toestaan van een internationaal onderzoek naar het bloedbad van mei 2005,¹³⁹ en algemeen wordt ervan uitgegaan dat de legitimiteit van die maatregelen wordt vergroot door de steun daaraan van de binnenlandse oppositie. Zonder de steun van de politieke oppositie zullen sancties tegen staten in de categorieën 2, 4 en 5 geen resultaat hebben. Helaas is het effect van sancties dat zij de repressie van de regering in de doelstaat soms versterken en als gevolg daarvan de oppositie juist verzwakken. Slechts in categorie 1 kan de politieke oppositie gemist worden voor het bereiken van een effectief resultaat. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het sanctieregime voor dictaturen meestal faalt en voor democratieën meestal slaagt. Aangezien sancties meestal juist voor dictaturen zijn bedoeld en niet tot een beleidsverandering van het regime hebben geleid terwijl de bevolking daar zwaar onder leed, is men gaan zoeken naar een verfijning van het sanctie-instrumentarium. Naast staten werden groepen binnen staten het doelwit. Bovendien werd nagedacht over ‘slimme sancties’, maar de vraag blijft of deze wel slim genoeg zullen zijn om hun uitwerking niet te missen. De sociaal-politieke en economische kwetsbaarheid van de doelstaten moet daartoe eerst worden geanalyseerd voordat met de sancties gestart wordt. Wanneer aan het opleggen van sancties bovendien een dreiging vooraf gaat en de doelstaat een bepaalde tijd wordt gegeven om aan de dreiging te ontkomen wordt de kans op effectiviteit enorm verhoogd. De prikkel aan de dreiging te ontkomen maakt het waarschijnlijker dat de doelstaat tegemoet komt aan de gestelde eisen. Wanneer echter het regime volhardt, krijgt het te maken met een op maat toegesneden sanctieregime waardoor eveneens de effectiviteit van sancties zal toenemen. Sancties kunnen als laatste uitweg een oorlog voorkomen en brengen tegelijkertijd de dreiging met zich mee dat wanneer zij niet of nog niet slagen, geweld zal worden gebruikt, zoals in de oorlog tegen Irak uit 2003.

5. ONGEAUTORISEERDE HUMANITAIRE INTERVENTIES

5.1 Inleiding

Hierboven is reeds kort ingegaan op de extensieve uitleg die de Veiligheidsraad in de loop van de tijd is gaan geven aan artikel 39 van het VN-Handvest. Daarmee heeft de

138. Rhodesië is niet zo goed te plaatsen in deze indeling en dat geldt ook voor de beëindiging van de beperkte sanctieregimes inzake Soedan en Ethiopië-Eritrea.

139. *NRC-Handelsblad* 5 oktober 2005.

Raad zijn bevoegdheden uitgebreid tot terreinen waarmee bij het opstellen van het VN-Handvest nog geen rekening werd gehouden, zoals een gewapende reactie op een (dreigende) genocide of andere humanitaire catastrofe. In dit deel van onze bijdrage gaan wij nader in op de kwestie van de 'ongeautoriseerde humanitaire interventies', dat wil zeggen op het gebruik van militaire middelen voor humanitaire doeleinden buiten de VN-Veiligheidsraad om. Een dergelijke ongeautoriseerde inzet van strijdmachten wordt ook wel aangeduid als 'humanitaire interventies in de strikte zin', te onderscheiden van het ingrijpen met militaire middelen voor humanitaire doeleinden met machtiging van de Veiligheidsraad.¹⁴⁰

Het leerstuk van de ongeautoriseerde humanitaire interventie is met de NAVO-actie rond Kosovo in het voorjaar van 1999 opnieuw in het middelpunt van de belangstelling gekomen, al kan het geen kwaad in een handboek als het onderhavige te onderstrepen dat het geenszins nieuw is.¹⁴¹ De vraag is daarbij of (groepen van) staten gewapenderhand mogen optreden tegen ernstige schendingen van de rechten van de mens, indien het orgaan dat daartoe bij uitstek bevoegd is – de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties – niet in staat of bereid is tot een interventie over te gaan. En als het in juridische zin al mag, is het dan verstandig het middel in te zetten?

Voor de een is het vraagstuk van de humanitaire interventie een morele of politiek-filosofische kwestie: op basis van welke maatstaven mag een staat of groep van staten besluiten in een andere staat 'orde op zaken te stellen' en waar wordt de grens van het neo-imperialisme overschreden? Voor de ander is het een positiefrechtelijk, juridisch vraagstuk: is er een rechtsgrond voor militair optreden buiten het systeem van het VN-Handvest om? Voor weer anderen, zoals de auteurs van deze bijdrage, kunnen beide invalshoeken niet zonder elkaar: het geldende recht hoort, idealiter, een stevige normatieve grondslag te hebben, waarbij verschuivende opvattingen over wat hoort en niet hoort van invloed zijn op datgene wat als geldend recht of als recht in wording kan worden aangemerkt.

5.2 Theoretische verkenning van een hellend vlak

De bevoegdheid om te bepalen of militair geweld dient te worden gebruikt is na de Tweede Wereldoorlog in handen gelegd van de Veiligheidsraad. Wat ons betreft is dit gebeurd op goede gronden, met als belangrijkste argument de voorkoming van geweldsgebruik door willekeurige staten voor willekeurige doeleinden. Bovendien valt op historische gronden te begrijpen dat landen als de Verenigde Staten, de Sovjet-

140. Zie daarover het AIV/CAVV-advies, *Humanitaire interventie*, 2000, par. II.2; vgl. ook het advies van de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM) & CAVV, *Het gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden. Dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden en humanitaire interventies*, 1992.

141. Zie bijv. W.D. Verwey, 'Humanitarian intervention under international law', *NILR* (32) 1985, p. 358-418; F.R. Tesson, *Humanitarian Intervention: An Inquiry Into Law And Morality*, 1988; P. Malanczuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, 1993; G. Molier, *De (on)rechtmatigheid van humanitaire interventie* (diss. Groningen), 2003.

Unie, China, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk na de Tweede Wereldoorlog ‘goed voor zichzelf hebben gezorgd’ door zich bij de besluitvorming in de Raad een veto-recht voor te behouden. De politieke realiteit is thans echter dat dit systeem zich niet of nauwelijks laat veranderen, zoals het ook een aantoonbaar feit is dat veto-gerechtigde staten soms hun macht gebruiken om een interventie in een bevriende staat te voorkomen. En de vraag dient zich dan aan of – afgezien van een eventueel beroep op de ‘Uniting for Peace’-resolutie van de Algemene Vergadering van de VN,¹⁴² waarin een procedure van betrokkenheid van de Algemene Vergadering bij deze materie is neergelegd voor het geval de Veiligheidsraad het laat ‘afweten’¹⁴³ – in een situatie waarin de gehele Veiligheidsraad minus een of twee leden (waarvan tenminste één met vetorecht) vóór militair ingrijpen is, en waarin de blokkerende staat geen inhoudelijke gronden aanvoert tegen de interventie, genoeg moet worden genomen met het gegeven dat het juridische systeem nou eenmaal is zoals het is.

Op dat punt dienen zich twee mogelijkheden aan: werken aan de ‘koninklijke route’ van een wijziging van het VN-Handvest (lange adem, weinig kans: denk aan het vetorecht van de vijf grootmachten, dat ook hier – artikelen 108 en 109 VN-Handvest – blokkerend kan werken) of toch het openen van de deur voor interventies buiten het officiële systeem om. Indien voor deze laatste weg wordt gekozen, dan is er uiteraard sprake van een hellend vlak met alle risico’s van dien. De ogen daarvoor sluiten zou onterecht zijn. Accepteren evenwel dat het positieve recht per definitie het gehele verhaal is, is dat wat ons betreft ook. Er zijn nu eenmaal situaties waar het bijna een zaak van burgerlijke ongehoorzaamheid van (groepen van) individuele staten is om alsnog hun verantwoordelijkheid te nemen. Daarbij spreekt het voor zich dat dergelijke interventies aan een aantal strikte criteria moeten voldoen, zoals de weging van de ernst van de te bestrijden schendingen van de mensenrechten ten opzichte van bijvoorbeeld de schade die militaire interventie met zich meebrengt, de uitputting van niet-militaire middelen, de aantoonbare noodzaak van (acuut) militair ingrijpen, de verhouding tussen doel en middel (proportionaliteit) etc.¹⁴⁴

Daarbij is het moeilijk *in abstracto* aan te geven wanneer de kritische grens van ‘ernstige mensenrechtenschendingen’ is overschreden (nog los van de meer operationele vraag of een militaire ingreep de juiste manier is om die schendingen tegemoet te treden). De gevallen waarin dat evident is (genocide e.d.) zijn in feite vanwege hun duidelijkheid oninteressant, zij het uiteraard nog steeds beleidsrelevant. Interessant wordt het pas in de ‘grijze zone’. Dan echter blijken inhoudelijke criteria veel moeilijker te formuleren en zou overwogen kunnen worden om uit te wijken naar een formeel principe, bijvoorbeeld: 12 van de 15 leden van de Veiligheidsraad of 40 van de 47 leden van de nieuwe Mensenrechtenraad stemmen voor een interventie. Hoewel strikt genomen illegaal, *i.e.* strijdig met het VN-Handvest, belanden we dan in de sfeer van ‘nood breekt wet’, wat uiteraard onverlet laat dat op de interveniën-

142. AV Res. 377 A(V) (1950).

143. Zie AIV/CAVV-advies, *supra* n. 140, p. 28-29.

144. *Ibid.*, p. 20 e.v.

rende staten een zware bewijslast rust, zowel vooraf als achteraf. Zij zullen hun handelen hebben te verantwoorden met overtuigende argumenten, in relatie tot zulke zaken als motieven, uitputting van alle andere middelen, tijdigheid, proportionaliteit en reflectie op de situatie die ontstaat na terugtrekking. Een dergelijke evaluatie achteraf door de Veiligheidsraad, op grond van de overtreding van het geweldverbod, kan er bovendien in beslissende mate toe bijdragen dat datgene wat in strikte zin als illegaal moet worden aangemerkt, achteraf toch als legitiem kan worden beschouwd. Wel dient erop te worden gewezen dat dergelijke evaluaties tot dusverre niet in systematische zin hebben plaatsgehad.

5.3 De (rechts)praktijk: twee voorbeelden

Een dergelijke meer theoretische benadering laat zich nader illustreren en toetsen aan de hand van een tweetal voorbeelden uit de recente internationale praktijk: de operatie ter bescherming van de Koerden in Noord-Irak, volgend op de Golfoorlog, en de NAVO-interventie in Kosovo in het voorjaar van 1999. Het gaat hier om twee voorbeelden uit een veel langere lijst¹⁴⁵ waarbij Nederland actief betrokken was.

Het voorbeeld van de Koerden in Noord-Irak, waarbij het ging om de operatie die in het voorjaar van 1991 leidde tot de instelling van veiligheidszones in Noord-Irak ter bescherming van de Koerden (denk aan de tv-beelden met honderdduizenden Koerdische vluchtelingen op besneeuwde berghellingen, verkerend in de meest ellendige omstandigheden), staat in de internationaalrechtelijke doctrine wel bekend als het eerste voorbeeld van een humanitaire interventie zonder autorisatie door de Veiligheidsraad van de moderne tijd, dat wil zeggen: van na de val van De Muur. Opvallend in dit voorbeeld was de maandenlange periode die verstreek voordat tot ingrijpen werd besloten, waardoor het beeld kon ontstaan van een sterk toenemende publieke druk versus de weigerachtigheid van vooral de belangrijkste deelnemers in de Golfoorlog, de Verenigde Staten (en, toen nog, de Sovjet-Unie), om met militaire middelen voor de belangen van de Koerden op te komen. Een dieptepunt vormden de onbevredigende discussies in de Veiligheidsraad over een al dan militaire interventie, waarbij de Raad pas na geruime tijd kwam tot de formulering van de befaamde 'Koerden-resolutie', resolutie 688 van 5 april 1991. Kenmerkend voor de resolutie is dat daarin weliswaar in ferme bewoordingen kritiek wordt geuit op de Iraakse 'repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish population areas, the consequences of which threaten international peace and security in the region.'¹⁴⁶ Hiermee werd weliswaar de vereiste kwalificatie van artikel 39 gegeven, hetgeen betekent dat in principe mandatoire maatregelen onder hoofd-

145. Voor een overzicht van voorbeelden tot aan het begin van de 90er jaren, inclusief korte beschrijvingen daarvan, zie A. Tanca, *Foreign Armed Intervention in Internal Conflict*, 1993, p. 149-195. Voor voorbeelden uit de gehele geschiedenis van het internationale recht, zie Molier, *supra* n. 141, m.n. hfdst. 4, 6 en 7.

146. VR Res. 688 (1991), aangenomen met tien stemmen voor, drie tegen (Cuba, Yemen en Zimbabwe) en twee onthoudingen.

stuk VII genomen zouden kunnen worden, maar tegelijkertijd geeft de Veiligheidsraad geen machtiging af om tot een militaire interventie over te gaan. De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties wordt in de resolutie weliswaar opgeroepen 'to use all the resources at his disposal, including those at the relevant United Nations agencies, to address urgently the critical needs of the refugees and displaced Iraqi populations,'¹⁴⁷ maar een militair ingrijpen werd daarmee niet met zoveel woorden gelegitimeerd.

Begin april 1991 hadden de Verenigde Staten dan reeds hun eerste droppings van voedsel en medicijnen ten behoeve van de naar schatting twee miljoen Koerdische vluchtelingen achter de rug, gevolgd door de aankondiging van eveneens Amerikaanse zijde van een 'no fly'-zone, ten noorden van de 36e breedtegraad. Na het aannemen van de halfslachtige 'Koerden-resolutie', nam de Europese Gemeenschap bij monde van de Britse premier John Major echter het initiatief tot het creëren van een 'safe haven' in Noord-Irak. Dit voorstel werd door Irak weliswaar verworpen als een 'plot against Iraqi sovereignty,' maar dit mocht niet verhinderen dat de VS, het VK en Frankrijk op 16 april 1991 unilateraal, en dus buiten de Veiligheidsraad om, het besluit namen tot de instelling van een dergelijke veilige zone, te beschermen door hun troepen. De operatie 'Provide Comfort' werd in eerste instantie uitgevoerd door Amerikaanse, Franse, Britse, Canadese en Nederlandse troepen. Uiteindelijk zou daaraan echter worden deelgenomen door dertien staten.¹⁴⁸ Al met al waren alle ingrediënten voor een 'klassieke' humanitaire interventie aanwezig – grootschalige schendingen van de rechten van de mens, proportionaliteit, etc. – waarbij met name het argument van de afwezigheid van direct eigenbelang ertoe heeft bijgedragen dat de operatie als betrekkelijk probleemloos de boeken in kon gaan.

De Nederlandse regering stelde zich op het standpunt dat resolutie 688 een 'toereikende juridische basis voor dit optreden' vormde.¹⁴⁹ In de brief daarover aan de Tweede Kamer, gedateerd 19 april 1991, werd ter nadere onderbouwing met name gewezen op het feit dat de situatie van de vluchtelingen zonder spoedige hulp volstrekt hopeloos zou zijn geweest. Bovendien, zo stelde de Nederlandse regering, kunnen de gevolgen van de onderdrukking van de Irakese bevolking, conform resolutie 688, worden gezien als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. Verder sprak de Nederlandse regering de hoop uit dat de Verenigde Naties spoedig in staat zouden zijn hun eigen rol in het oplossen van het vluchtelingenprobleem uit te

147. Ibid.

148. Tanca, *supra* n. 145, p. 186-187. Zie ook I. Dekker & P. de Waart, 'De Golfoorlog vanuit volkenrechtelijk perspectief', in B. Bomert & H. de Lange, *Jaarboek vrede en veiligheid 1991*, 1991, p. 10-11; G. Molier, 'Het debat over humanitaire interventie', in B. Bomert, T. van den Hoogen & R. Wessel, *Jaarboek vrede en veiligheid 2000*, 2000, p. 41-43; G. Molier, *supra* n. 141, p. 277-282; N. Schrijver, 'Sovereignty versus human rights? A tale of UN Security Council resolution 688 (1991) on the protection of the Kurdish People', in M. Castermans-Holleman, F. van Hof & J. Smith (red.), *The Role of the Nation-State in the 21st Century: Human Rights, International Organisations and Foreign Policy; Essays in Honour of Peter Baehr*, 1998, p. 347-357.

149. Aldus in samenvatting Dekker & De Waart, *supra* n. 148, p. 11.

breiden, daarmee onderstrepend dat de actie buiten de Veiligheidsraad om was bedoeld als een actie van tijdelijke aard.¹⁵⁰

Het tweede voorbeeld betreft de NAVO-actie in Kosovo van maart-juni 1999. Na het mislukken van de vredesonderhandelingen in Rambouillet en in het licht van de dreiging van grootschalige etnische zuiveringen,¹⁵¹ besloot de NAVO op 23 maart 1999 tot een luchtoffensief tegen de Federale Republiek Joegoslavië. Voordien had de Veiligheidsraad drie resoluties aangenomen met betrekking tot de Kosovo-crisis, maar in geen daarvan stond een expliciete machtiging tot het gebruik van militaire middelen¹⁵² (zij het dat ook hier, in resoluties 1199 en 1203 van de Raad, de bedreiging van vrede en veiligheid in de zin van artikel 39 VN-Handvest naar voren werd gebracht). De NAVO-operatie was dus in strikte zin illegaal, want in strijd met het geweldsverbod zoals neergelegd in het VN-Handvest en niet vallend onder een van de twee uitzonderingsbepalingen. De operatie 'Allied Force' zou duren van 24 maart tot 11 juni 1999, waarna de Verenigde Naties weer in beeld kwamen met resolutie 1244 inzake de instelling van een VN-overgangsbestuur, de komst van een internationale troepenmacht (KFOR) en de wederopbouw van Kosovo (zie 3.2.3).

Hoewel de NAVO-actie in strikte zin dus als illegaal kan worden aangemerkt, is in de discussie over de actie wel geprobeerd aan deze consequentie te ontkomen. Molier wijst erop dat in de Veiligheidsraad tweemaal over de NAVO-interventie is gedebatteerd, en dat zeven van de negentien staten die aan de discussie hebben deelgenomen de actie op juridische gronden hebben veroordeeld.¹⁵³ Zeven andere staten voerden politieke gronden aan ten gunste van de NAVO-actie, terwijl vier staten 'leken te stellen dat de NAVO-acties legaal, althans niet illegaal, waren' (het VK, Nederland, de VS en Slovenië).¹⁵⁴ Daarbij ging het VK het verst, door te stellen dat de actie gerechtvaardigd was als 'exceptional measure on grounds of overwhelming humanitarian necessity'.¹⁵⁵

Het is een argument dat sterk doet denken aan het argument dat België heeft aangevoerd in de zaak *Legality of Use of Force* (Yugoslavia v. Belgium), die door de Republiek Joegoslavië bij het Internationaal Gerechtshof werd aangespannen tegen tien NAVO-landen, waaronder Nederland.¹⁵⁶ België voerde onder meer aan dat het land:

'felt obliged to intervene to forestall an ongoing humanitarian catastrophe ... To safeguard ... essential values which also rank as *ius cogens*. Are the right to life, physical integrity,

150. *NYIL* (23) 1992, p. 362-364.

151. Over deze en andere aanleidingen tot de NAVO-interventie, zie Molier 2000, *supra* n. 148, p. 44-45.

152. Voor een overzicht, zie R.A. Wessel & G. den Dekker, 'Veiligheid en volkenrecht: Verval van het VN-systeem?', in B. Bomert & T. van den Hoogen (red.), *Jaarboek vrede en veiligheid 1999*, 1999, p. 4-6. Voor nadere gegevens omtrent de besluitvorming binnen de NAVO, zie D.A. Leurdijk & D. Zandee, *Kosovo. Van crisis tot crisis* (Clingendael-notitie nr. 8), 1999; Leurdijk & Zandee, *supra* n. 24.

153. Molier, *supra* n. 141, p. 306-307.

154. *Ibid.*, p. 307.

155. *Ibid.*, p. 309.

156. *Ibid.*, p. 310-313.

the prohibition of torture, are these not norms with the status of *ius cogens*? They undeniably have this status Thus, NATO intervened to protect fundamental values enshrined in the *ius cogens* and to prevent an impending catastrophe recognized as such by the Security Council.¹⁵⁷

Daarbovenop deed België een beroep op het ‘principle of necessity’:

‘A state of necessity is the cause which justifies the violation of a binding rule in order to safeguard, in face of grave and imminent peril, values which are higher than those protected by the rule which has been breached.’¹⁵⁸

De ‘imminent peril’ is uiteraard de humanitaire catastrofe, de ‘higher values’ betreffen rechten van de mens als de eerder genoemde. Nederland stelde ten overstaan van de Veiligheidsraad nog expliciet dat de actie legaal was, maar beperkte zich voor het Internationaal Gerechtshof tot het betoog dat de actie ‘necessary’ was uit een oogpunt van bescherming van de rechten van de mens.¹⁵⁹

In december 2004 heeft het Internationaal Gerechtshof bepaald dat het geen rechtsmacht heeft in de zaken, met als kernargument dat de Republiek Joegoslavië (het huidige Servië-Montenegro) op het moment van het aanhangig maken van de zaak geen lid was van de VN en geen partij bij het Statuut van het Hof.¹⁶⁰ Daarmee is het Hof niet toegekomen aan beantwoording van de inhoudelijke vraag naar de legaliteit van de NAVO-actie.¹⁶¹

Los van de zaak voor het Internationaal Gerechtshof heeft de Nederlandse regering zich voor haar deelname aan de NAVO-actie in Kosovo moeten verantwoorden ten overstaan van de Nederlandse volksvertegenwoordiging. De daar gekozen argumentatie leunt uiteraard sterk op de notie dat een halt diende te worden toegevoegd aan de Joegoslavische president Milošević en dat hij gedwongen diende te worden ‘de internationale eisen na te leven en af te zien van verder geweld tegen de bevolking van Kosovo’,¹⁶² dat alles onder het motto dat een tijdelijke militaire actie de weg diende vrij te maken naar nieuwe politieke onderhandelingen.¹⁶³ Er kan geen twijfel

157. *Legality of Use of Force* (Yugoslavia v. Belgium), Oral Pleadings of 10 May 1999, CR 99/15, p. 6 <www.icj-cij.org>.

158. *Ibid.*, p. 7

159. Molier, *supra* n. 141, p. 312-313.

160. *Legality of Use of Force* (Serbia and Montenegro v. Belgium), Judgment of 15 December 2004 <www.icj-cij.org>. Art. 35 lid 1 ICJ-Statuut luidt: ‘Het Hof is toegankelijk voor de staten die partij zijn bij dit Statuut.’

161. In die geest N. Schrijver, ‘Kroniek van het internationaal publiekrecht’, *NJB* (80) 2005, p. 489-490. De (ongeveer jaarlijkse) kronieken verdienen sowieso een warme aanbeveling.

162. *Kamerstukken II* 1998/99, 22 181, nr. 241.

163. Voor een handzaam overzicht van de Nederlandse opstelling, zie de rubriek ‘Staten-Generaal’ in *Transaktie* 1999-2, p. 282-289, en 1999-3, p. 418-423; zie ook D.A. Leurdijk, ‘Terug naar AF: De aanloop naar de Nederlandse deelname aan Operatie “Allied Force”’, *Internationale Spectator* (53) 1999-10.

over bestaan dat de Nederlandse regering de acties dan wellicht op de grens van de legaliteit situeerde, maar deze zeker als legitiem beschouwde.¹⁶⁴

5.4 Op weg naar gewoonterecht?

Hebben voorbeelden als die van het creëren van veiligheidszones voor de Koerden in Noord-Irak en van de NATO-actie in Kosovo bijgedragen aan de vorming van een rechtsregel die onder condities ingrijpen buiten de Veiligheidsraad om mogelijk maakt? Is er anders gezegd een regel aan het ontstaan die voldoet aan de strenge eisen die het Internationaal Gerechtshof stelt aan de vorming van gewoonterechtelijke regels, zoals elders in dit boek uiteengezet (hfdst. 4).

Het behoeft weinig betoog dat de voorbeelden van militaire interventies die zich sinds 1945 zonder autorisatie van de Veiligheidsraad hebben voorgedaan – te denken valt, naast de twee voorbeelden die hier zijn behandeld, aan de interventies van India in Oost-Pakistan (Bangladesh) in 1971, van Tanzania in Oeganda in 1978, van Vietnam in Cambodja in 1978, van de Verenigde Staten in Grenada in 1983 en in Panama in 1989¹⁶⁵ – niet eenvoudigweg consistent kunnen worden verklaard en bij elkaar kunnen worden opgeteld. Daarvoor zijn deze gevallen te ongelijksoortig en is de geschiedenis van het ingrijpen ook te specifiek verbonden met de binnenlandse politiek en de historie van de landen die tot ingrijpen besloten. Dat betekent tevens dat er niet kan worden gesproken van een breed bestaand gevoel dat ingrijpen behoort, nodig om de strenge test van de ‘*opinio iuris*’ te kunnen doorstaan (zie daarover eveneens hfdst. 4). Wel is het zo dat het denken over dit onderwerp de afgelopen jaren niet heeft stilgestaan. Zo is in het slotdocument van de VN-top van september 2005 opgenomen dat er een ‘responsibility to protect’ bestaat:

‘Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.’¹⁶⁶

Verder wordt in dat document gesteld dat ‘the international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter,

164. ‘The Dutch government is therefore of the opinion that in extreme circumstances sufficient grounds can be found in recent international law for humanitarian operations ...’ en ‘Circumstances may arise that necessitate a deviation from the general rule that Security Council authorization is required.’ *NYIL* (31) 2000, p. 198.

165. Zie Tanca, *supra* n. 145, p. 149 e.v.

166. ‘2005 World Summit Outcome’, *supra* n. 38, par. 138.

to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity,' en dat de VN-lidstaten bereid zijn:

'to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. ... We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.'¹⁶⁷

Zinnen als deze kunnen worden uitgelegd als zowel een poging om de Veiligheidsraad zelf meer sensitief te maken voor de noodzaak van actie in geval van genocide en andere grove schendingen van het internationale recht alsook om de Algemene Vergadering van de VN te verplichten om door te denken langs het pad van het 'noodzakelijkheidbeginsel' mocht de Veiligheidsraad in concrete schrijnende gevallen niet tot ingrijpen bereid zijn. In die zin kan het september document worden gezien als het zoveelste schakeltje in de lange keten van het creëren van een *opinio iuris* met betrekking tot ingrijpen in het soort casus dat in deze paragraaf aan de orde is.

Bij de beantwoording van de vraag naar het ontstaan van een regel van gewoonterecht op het vlak van niet-geautoriseerde humanitaire interventies, moet bovendien worden vastgesteld dat de statenpraktijk tot nu toe niet consistent is: waarom wordt soms ingegrepen en in andere, min of meer identieke gevallen niet? In elk geval is duidelijk geworden dat van de twee hier besproken voorbeelden de interventie in Noord-Irak ten behoeve van de Koerden relatief onomstreden is, terwijl de NAVO-interventie in Kosovo de wereld in aanzienlijke mate heeft verdeeld. Zo is gebleken tijdens de 54e zitting van de Algemene Vergadering van de VN, najaar 1999, dat slechts 24 van de 60 staten die zich over deze laatste actie hebben uitgelaten zich daarvan een voorstander toonden, terwijl slechts 3 van de 24 – Albanië, Denemarken en de Verenigde Staten – bovendien van mening waren dat de actie ook in juridische zin was gerechtvaardigd. De overige staten waren tegen, waarbij vanuit ontwikkelingslanden vaak het argument werd gebruikt dat humanitaire interventies gemakkelijk kunnen leiden tot misbruik en inmenging in de soevereine rechten van deze staten.¹⁶⁸

In dat verband is interessant dat de geschiedenis intussen ook heeft geleerd dat een halfslachtig (niet-)ingrijpen als dat ten aanzien van de genocide in Rwanda in 1994 achteraf tot een stevige veroordeling van destijds ingenomen standpunten kan leiden. Zo wordt in een recent onderzoeksrapport, totstandgekomen op initiatief van de Or-

167. Ibid., par. 139.

168. Molier, *supra* n. 141, p. 314-315. Zie ook W.J.M. van Genugten, 'Mensenrechten tussen staatssoevereiniteit en internationale jurisdictie', *R&R* (21) 1992-3, p. 219-220.

ganisatie van Afrikaanse Eenheid en geschreven onder leiding van Sir Ketumile Masire, voormalig president van Botswana, zeer kritisch gesproken over de rol die landen als de Verenigde Staten, België en Frankrijk in het conflict hebben gespeeld. De Amerikanen krijgen het verwijt dat zij destijds, toen de genocide al gaande was, alle pogingen hebben ondermijnd de militaire aanwezigheid van de VN in Rwanda uit te breiden, terwijl de Belgen wordt voorgehouden dat zij na de dood van tien militairen buitenproportioneel hebben gereageerd door aan te sturen op een onmiddellijke terugtocht van de 'peacekeeping force'. Daarnaast wordt de Fransen verweten dat zij hun invloed onvoldoende hebben aangewend, terwijl zij er met het instellen en bewaken van veilige gebieden in het zuidwesten van het land na de genocide (door operatie Turquoise) tevens toe hebben bijgedragen dat veel daders van de genocide een veilig heenkomen konden zoeken naar onder meer Zaïre.¹⁶⁹

Hoe dit alles zij, voorbeelden van een min of meer geslaagde operatie (Noord-Irak, en al naar gelang de weging: Kosovo), en van een operatie waarbij, met wijsheid achteraf, kan worden geconcludeerd dat individuele staten of een groep van staten desnoods buiten de VN om hadden moeten ingrijpen om erger te voorkomen, vormen bij elkaar opgeteld bepaald niet voldoende materiaal om te kunnen spreken van een gewoonterechtelijke regel. Het is ook de conclusie van de twee adviesorganen – de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken – die zich na 'Kosovo' op verzoek van de regering hebben gebogen over het vraagstuk van de humanitaire interventie. Na uitvoerige beschouwingen over zaken als soevereiniteit en humaniteit, veranderende conflictpatronen, en interventies met mandaat van de Veiligheidsraad, komen beide adviesorganen met betrekking tot interventies buiten de Veiligheidsraad om, tot de conclusie 'dat er op dit moment niet alleen sprake is van onvoldoende rechtsgrondslag voor humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad, maar dat een dergelijke rechtsgrondslag zich ook niet duidelijk ontwikkelt.'¹⁷⁰ Daarvoor is het hele thema te controversieel, kan men zeggen; of in juridische termen: een gevestigde statenpraktijk en *opinio iuris* zijn in onvoldoende mate aanwezig. Anderzijds concluderen beide organen dat dit niet het hele verhaal kan zijn en dat het zaak blijft na te denken over die situaties waarbij militair ingrijpen aangewezen kan zijn, ook al ontbreekt een duidelijke juridische grondslag daartoe. Volgens de beide adviesraden '[kunnen] dergelijke interventies op morele en politieke gronden te verantwoorden zijn,' al moet daarvoor dan wel een streng toetsingskader worden ontwikkeld, met name om te voorkomen dat staten het instrument van de humanitaire interventie 'misbruiken voor de verwezenlijking van nationale politieke aspiraties.'¹⁷¹

Eenzelfde lijn is te vinden in de notitie van de Nederlandse regering over humanitaire interventies van oktober 2001.¹⁷² In de notitie worden de bezwaren tegen huma-

169. International Panel of Eminent Personalities, 'Report on the 1994 genocide in Rwanda and surrounding events', *ILM* (40) 2001, p. 142 e.v.

170. AIV/CAVV-advies, *supra* n. 140, p. 25.

171. *Ibid.*, p. 28-29.

172. Aangeboden aan de Tweede Kamer op 30 oktober 2001.

nitaire interventies nog eens op een rij gezet, zoals het risico van misbruik, het gevaar dat een interventie 'te laat komt en zonder begeleidende maatregelen geen oplossing voor de onderliggende problemen biedt,' en het feit dat gevechtshandelingen doorgaans tot veel menselijk leed lijden.¹⁷³ Tegelijkertijd echter beschouwt de regering ongeautoriseerde humanitaire interventies als 'een noodinstrument voor extreme situaties,' dat 'bij wijze van hoge uitzondering,' en onder strikte voorwaarden, 'toelaatbaar is.'¹⁷⁴ Want, aldus de regering, minstens zo belangrijk als de bezwaren die tegen dergelijke vormen van ingrijpen kunnen worden ingebracht, is dat men zich rekenschap dient te geven van de risico's van afzijdigheid: 'De wereldgemeenschap kan zich eenvoudigweg geen nieuwe "Rwanda's" permitteren.'¹⁷⁵ Het is pikant dat de regering hier niet verwijst naar Srebrenica. Beide voorbeelden tezamen maken eens te meer duidelijk dat al dan niet ingrijpen altijd berust op een combinatie van politieke, militaire en juridische factoren. En daar waar naar ons inzicht de juridische argumenten een grotere rol zouden dienen te spelen in de afweging om al dan niet te interveniëren, zijn het vaak de politieke argumenten die daarbij de doorslag geven.

173. Ibid., p. 6.

174. Ibid., p. 12, 17.

175. Ibid.