

Veiligheid en volkenrecht: herdefiniëring van vertrouwde concepten?

GUIDO DEN DEKKER & RAMSES A. WESSEL¹

Inleiding

Het zal geen verbazing wekken dat de bestrijding van terrorisme volop aandacht heeft gekregen van alle internationale organisaties die zich met veiligheidsvraagstukken bezighouden, in het bijzonder de wereldwijd opererende Nobelprijswinnaar, de Verenigde Naties.² Ook vóór de terroristische aanslagen op het World Trade Center en het Pentagon op 11 september 2001 stond internationaal terrorisme hoog op de agenda van de Verenigde Naties. Zo informeerde de Ondersecretaris-Generaal voor Juridische Aangelegenheden, Hans Correll, de Veiligheidsraad december 2000 al over de internationale inspanningen om terrorisme te bestrijden. Hij gaf aan dat er negentien wereldwijde dan wel regionale verdragen bestaan die internationaal terrorisme als onderwerp hebben, maar dat de effectiviteit van elk internationaal rechtsregime afhankelijk is van de steun die het verwerft, en dat de strijd tegen terrorisme een betere internationale samenwerking vereist. De Voorzitter van de Veiligheidsraad vaardigde een Verklaring uit, waarin de Veiligheidsraad Res. 1269(1999) inzake terrorisme herbevestigde en nogmaals elke terroristische daad veroordeelde ongeacht de motieven.³ De Verenigde Staten verklaarden dat het opleggen van sancties het beste antwoord is op terroristische dreigingen, terwijl China juist opriep om het gebruik van sancties te minimaliseren, uit overwegingen van humaniteit en effectiviteit. Nederland (op dat moment nog lid van de Raad) stelde bij monde van zijn vertegenwoordiger, Van Walsum, dat het probleem van terrorisme primair een aangelegenheid moest blijven voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Slechts in uitzonderlijke situaties, zoals indertijd in het geval van Lockerbie, zou de Veiligheidsraad op dit gebied een rol moeten spelen.

Uniek is dat de Algemene Vergadering begin oktober 2001 gedurende vijf dagen debatteerde over één enkel agendapunt, namelijk maatregelen om internationaal terrorisme uit te bannen. De 167 lidstaten die aan het debat deelnamen, hielden een pleidooi voor een effectief juridisch raamwerk als eerste opdracht voor de internationale gemeenschap om internationaal terrorisme te voorkomen en uit te bannen.⁴ Tot een doorbraak heeft dit vooralsnog niet geleid; al jarenlang probeert de Algemene Vergadering een wereldwijd antiterrorismeverdrag tot stand te brengen, maar door onder meer definitieproblemen (denk aan de kwalificatie van vrijheidsstrij-

ders die hun recht op zelfbeschikking gewapenderhand willen afdwingen) is dit er nog niet van gekomen.

In het licht van de recente gebeurtenissen heeft deze kwestie aan actualiteitswaarde gewonnen, zij het dat momenteel met name de verhouding tussen de VN-Veiligheidsraad enerzijds en de door de Verenigde Staten eigenhandig gesmede coalitie tegen terrorisme anderzijds vragen oproept. Het is eens te meer duidelijk geworden dat het huidige systeem van internationaal recht worstelt met de benadering van niet-statelijke actoren, zoals terroristische groeperingen die een ernstige bedreiging vormen en grote schade toebrengen. De terroristische aanslagen in de Verenigde Staten en de reactie erop hebben het ooit zo statische internationale recht inzake vrede en veiligheid, en in het bijzonder dat inzake het gebruik van tussenstatelijk geweld (het *ius ad bellum*), op zijn grondvesten doen trillen.

Terrorisme en het *ius ad bellum*

De Veiligheidsraad reageerde op de aanslagen met de unanieme aanvaarding van Res. 1368 (12 september 2001). Hierin worden alle vormen van internationaal terrorisme (opnieuw) als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid bestempeld, en verklaart de Raad vastbesloten te zijn om met alle mogelijke middelen (“by all means”) deze bedreigingen te bestrijden. Ook verklaart de Raad bereid te zijn alle noodzakelijke stappen (“all necessary steps”) te nemen om de terroristische aanvallen van 11 september te beantwoorden, en om alle vormen van terrorisme te bestrijden, in overeenstemming met zijn verantwoordelijkheden onder het Handvest van de Verenigde Naties. Hoe verregaand deze bewoordingen ook zijn, ze kunnen moeilijk worden uitgelegd als een machtiging aan de VN-lidstaten om, op gezag van de Veiligheidsraad, naar eigen inzicht met geweld op te treden. Res. 1373, die de Veiligheidsraad op 28 september aannam en die voornamelijk is gericht tegen de financiering van terroristen, heeft op dit wezenlijke punt geen verandering gebracht. De gewapende Amerikaanse reactie kan dan ook alleen worden gebaseerd op het recht van zelfverdediging, dat naast een machtiging van de Veiligheidsraad de enige andere uitzondering op het tussenstatelijk geweldverbod (art. 2(4) Handvest) biedt. Het Handvest van de Verenigde Naties erkent in art. 51 het recht van staten om zich individueel of collectief met geweld te verdedigen tegen een “armed attack”, een gewapende aanval. Een eerste wezenlijke vraag is of een terroristische aanslag een *armed attack* is waartegen zelfverdediging is geoorloofd.

Oorspronkelijk doelde art. 51 van het VN-Handvest op gewapende aanvallen in de betekenis van verschillende vormen van agressieve gevechtshandelingen door of namens een staat.⁵ Hoewel de tekst van art. 51 niet vereist dat de gewapende aanval afkomstig is van een staat, maar er vanuit gaat dat deze althans gericht is tegen een staat, is het duidelijk dat een

terroristische aanval niet onder de oorspronkelijke reikwijdte van art. 51 valt. Gegeven de opstelling van de NAVO-Raad en de bewoordingen van Res. 1368(2001) is dit nu echter mogelijk anders. Op 12 september bracht de Noord-Atlantische Raad een officiële verklaring uit, waarin werd gesteld dat de terroristische aanslagen tegen de Verenigde Staten, indien afkomstig van buitenaf, worden beschouwd als een 'gewapende aanval' tegen alle lidstaten van de NAVO zoals bedoeld in art. 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag. Dit artikel, dat een collectieve zelfverdedigingsplicht inhoudt, is direct gekoppeld aan art. 51 van het VN-Handvest (vgl. art. 1 en 7 van het NAVO-verdrag). De specifieke 'rechtsorde' van de NAVO is niet erg duidelijk gedefinieerd, zoals meestal het geval is bij militaire allianties (vanwege hun relatieve instabiliteit). Zo zijn er bijvoorbeeld geen procedures of mechanismen voorzien voor geschillenbeslechting en verdragsinterpretatie, en zijn procedures voor zaken als de formele besluitvorming op niet meer dan elementaire wijze geregeld. De praktijk van de organisatie en de aanvaarding door de leden van die praktijk vormen dan ook belangrijke aanknopingspunten voor de vaststelling van wat bindend recht is voor de NAVO-partners in het verband van de Alliantie. Het is dan ook onvermijdelijk dat een terroristische aanslag op één van de NAVO-partners vanaf nu behoort tot het type 'gewapende aanval' waartegen de Alliantie zich op basis van haar oprichtingsverdrag collectief mag verzetten. Dit betekent tevens dat terroristische aanslagen binnen de definitie van *armed attack* van art. 51 van het VN-Handvest vallen en dat daartegen zelfverdediging is toegelaten. Ook de OVSE is deze mening toegedaan.⁶

Een volgende belangrijke vraag betreft de toerekening: tegen wie of wat mag de zelfverdediging zijn gericht? Al direct na de aanslagen maakten president Bush en minister van Buitenlandse Zaken Powell duidelijk geen onderscheid te zullen maken tussen de terroristen zelf en degenen die hen steunen of onderdak bieden. De Amerikaanse vertegenwoordiger in de Veiligheidsraad herhaalde dit standpunt bij de aanvaarding van resolutie 1368(2001). Nadat het 'bewijs' (zonder al te veel 'gevoelige' details te noemen) voor de Amerikanen, Britten en overige NAVO-partners overtuigend was geleverd dat de groep rond Osama bin Laden verantwoordelijk is voor de aanslagen van 11 september, werd duidelijk dat de Amerikaanse reactie rechtstreeks tegen het Taliban-bewind in Afghanistan zou worden gericht. Een mogelijk juridisch probleem bij de vereenzelviging van de Taliban met de terroristen is dat normaal gesproken een internationale onrechtmatige daad (zoals de afzonderlijke aanslagen van 11 september) slechts toerekenbaar is aan een staat als het gedrag betreft van een staatsorgaan dat een dergelijke status heeft in het interne recht van de staat, mits dat orgaan in die capaciteit handelde, of als er feitelijk namens de staat is gehandeld (zie art. 5, 7 en 8 van de Ontwerpartikelen inzake Staatsaansprakelijkheid). De Taliban is weliswaar de feitelijke machthebber (*de facto* regering) in het grootste deel van Afghanistan, maar is nooit

erkend als de wettige machthebber (*de jure* regering). Toch wordt de substantiële betrokkenheid van de Taliban bij de gewapende aanvallen van de terroristen voldoende geacht om de zelfverdediging ook tegen de Taliban als geheel te mogen richten. Hiervoor zijn verschillende gronden aan te voeren. Ten eerste heeft de Taliban bewust nagelaten om de groep van Bin Laden aan te pakken en terrorisme te voorkomen. Dit is niet alleen in strijd met algemeen internationaal recht (namelijk de verplichting van elke staat om zijn grondgebied niet zodanig te laten gebruiken dat daaruit schade voor andere staten voortvloeit), maar tevens een schending van diverse resoluties die de Veiligheidsraad sinds 1998 over de situatie in Afghanistan heeft aangenomen, in het bijzonder Res. 1267(1999) en 1333 (2000). Daarnaast is uit de houding van de Taliban na 11 september genoegzaam duidelijk geworden dat terrorisme tegen de Verenigde Staten door hen wordt gesteund en aangemoedigd. Juridisch gezien kunnen de aanslagen van 11 september dan ook als daden van de Taliban gelden; vergelijk de opvatting van het Internationaal Gerechtshof in de befaamde *Teheran Hostages*-zaak (1980), waarbij de instemming en goedkeuring van het Iraanse regime van ayatollah Khomeini achteraf de spontane bezetting van de Amerikaanse ambassade in Teheran door een menigte oproer-kraaiers tot een *act of state* van Iran maakte.⁷

Van een andere orde is evenwel de vervolgvraag: mag het regime van de Taliban met geweld worden afgezet omdat het zich aan terrorisme heeft gecommitteerd (en meer specifiek Bin Laden niet heeft uitgeleverd), en bovendien mensenrechten schendt? De Britse premier Blair was de eerste die de suggestie wekte dat het beëindigen van de heerschappij van de Taliban het hogere doel van de aanvallen op Afghanistan zou zijn. Op dit punt strijden het klassieke uitgangspunt van de territoriale soevereiniteit van staten en de regel dat iedere staat de vrijheid heeft om binnenslands zijn politiek systeem in te richten zoals hij wil, met de eerdergenoemde plicht van staten om hun territorium niet zodanig te (laten) gebruiken dat hierdoor schade aan andere staten wordt aangedaan en de zich ontwikkelende regel dat de mate van respect voor mensenrechten in een staat vatbaar is voor verregaande bemoeienis van buitenaf (vergelijk het geval Kosovo en het leerstuk van humanitaire interventie). Een definitieve uitslag van deze strijd tussen *lex lata* en *lex ferenda* is nu nog niet te voorspellen, en zal afhangen van de ontwikkelingen in de statenpraktijk en de daaraan gekoppelde rechtsovertuiging die het huidige conflict zal opleveren.

Op nationaal en internationaal niveau is voortdurend aangegeven dat internationaal terrorisme een gesel en bedreiging voor de gehele mensheid is (of zelfs een *war against humanity*, zoals VN-Secretaris-Generaal Kofi Annan stelde in een toespraak voor de Veiligheidsraad) en daarom door iedere staat, ongeacht de staatsinrichting en geloofsovertuiging van de bevolking, moet worden bestreden. Voor de NAVO-partners geldt dat het

verlenen van militaire bijstand aan de Verenigde Staten in de strijd tegen terrorisme kan worden gebaseerd op art. 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag, zoals geïnterpreteerd door de NAVO-Raad op 12 september jongstleden. Ondanks het feit dat de NAVO-partners niet op hun eigen territorium een aanval te verduren hebben gehad, is hun militaire bijstand dus legitiem (hoewel juridisch niet vereist).

In dit verband kan nog een rol spelen dat niet de NAVO, maar de VN-Veiligheidsraad de aangewezen instantie is om te reageren op een gewapende aanval tegen een lidstaat. De Veiligheidsraad heeft immers wereldwijd de primaire verantwoordelijkheid voor het handhaven van de internationale vrede en veiligheid (art. 24 Handvest), zoals ook naar voren komt in art. 51 van het Handvest. Dit artikel staat individuele en collectieve zelfverdediging toe “tot het moment waarop de Veiligheidsraad maatregelen heeft genomen die nodig zijn om de internationale vrede en veiligheid te handhaven”. Ook art. 5 van het NAVO-Verdrag bevat deze beperking. De vraag is of de aanvaarding van Res. 1368, op 12 september 2001, door de Veiligheidsraad niet een invulling geeft aan die “maatregelen die nodig zijn”. In genoemde resolutie impliceert de Veiligheidsraad zélf alle nodige maatregelen te treffen om de terroristische aanslagen van 11 september te beantwoorden. Een machtiging tot geweldgebruik aan de NAVO is dit zeker niet. Hier kan weer tegen worden ingebracht dat het verdere optreden van de VN-Veiligheidsraad, in Res. 1373(2001), beperkt is gebleven tot het langs juridische weg aanpakken van (vermeende) terroristen, en met name van hun financiers.

Ten slotte rijst een belangrijke vraag over de reikwijdte van het recht op zelfverdediging. Zelfverdediging richt zich traditioneel op het afweren van een gewapende aanval. Uit de verklaringen van de Verenigde Staten is evenwel op te maken dat een jarenlange strijd tegen het terrorisme in het vooruitzicht is; een strijd die zich ook buiten Afghanistan kan gaan afspelen, ter voorkoming van nieuwe aanvallen. Dit lijkt een beroep op het concept van de anticipatoire zelfverdediging in te houden: verdediging vindt plaats nog voordat een dreigende aanval daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Aangezien er echter geen objectieve criteria zijn die de dreiging en nabijheid van een aanval kunnen vaststellen, is het aan de reagerende staat om vast te stellen of er zo'n dreiging is. Met hun verklaringen over mogelijke omvang en verwachte tijdsduur van zijn militaire operaties lijken de Verenigde Staten te zinspelen op het buitenspel zetten van het geweldverbod zodra naar de mening van de Verenigde Staten internationaal terrorisme in het geding is. Dit zou een nieuwe interpretatie en ons inziens een onaanvaardbare uitholling kunnen betekenen van het gehele *ius ad bellum* (het recht dat de redenen om oorlog te voeren regelt).

Zoals elke rechtmatige zelfverdediging dient de zelfverdediging van de Verenigde Staten en zijn bondgenoten te voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en noodzakelijkheid; de militaire acties moeten dus wer-

kelijk noodzakelijk zijn om nieuwe aanslagen te voorkomen, moeten proportioneel zijn wat betreft de aangebrachte schade en mogen geen bestraffende maatregelen omvatten. Verder moet het humanitair oorlogsrecht worden gerespecteerd. Dit betekent onder meer: het bombarderen van burgerdoelen vermijden en geen overbodig leedveroorzakende wapens gebruiken. Nog afgezien van de vraag naar de legitimiteit van het einddoel van de militaire actie, blijft een harde eis van het oorlogsrecht dat in een gewapend conflict onderscheid wordt gemaakt tussen burgers en combattanten. In het geval van terrorisme is het moeilijk, zo niet onmogelijk, om onschuldige burgers van terroristen te onderscheiden. De huidige vermenging van grootscheepse bombardementen en kleinschalige humanitaire hulp ('veel bommen en een klein beetje brood') biedt bepaald geen uitweg uit dit dilemma. Er valt veel voor te zeggen dat de coalitie tegen terrorisme in ruil voor een verregaand 'recht' op zelfverdediging ook een verregaande 'plicht' tot wederopbouw op zich neemt. Voor het met geweld verwijderen van de Taliban moet niet de reeds tot het uiterste op de proef gestelde bevolking van Afghanistan de prijs betalen, noch de door de vluchtelingenstromen uitgeputte buurlanden.

Afghanistan: de voorgeschiedenis

De Veiligheidsraad nam in de verslagperiode verschillende resoluties aan inzake de situatie in Afghanistan. In Res. 1333(2000) constateerde de Raad dat de Taliban nog altijd hun territorium (laten) gebruiken voor het beschermen en trainen van terroristen en het plannen van terroristische aanslagen. Verder blijven de Taliban weigerachtig om Bin Laden, die onder meer wordt verdacht van de aanslagen op de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania in 1998, uit te leveren, ondanks de eis daartoe die de Veiligheidsraad eerder aan de Taliban oplegde in Res. 1267(1999).⁸ De Veiligheidsraad stelt vast dat de weigering van de Taliban tot uitlevering van aangeklaagde terroristen, in het bijzonder van Bin Laden, alsmede het beschermen en trainen van terroristen een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid vormen. Vervolgens stelt de Veiligheidsraad, handelend onder Hoofdstuk VII van het Handvest, dat de Taliban de steun aan terroristen moeten staken, alle trainingskampen voor terroristen dienen te sluiten en aan de uitleveringsverzoeken moeten voldoen. Ter 'bevordering' van de nakoming van deze verplichtingen stelt de Veiligheidsraad een heel scala aan sanctiemaatregelen vast die de lidstaten van de Verenigde Naties moeten implementeren, waaronder een wapenembargo, een verbod om de Taliban van militaire training en militaire adviseurs te voorzien, een dringend verzoek om diplomatieke betrekkingen met het Taliban-regime te minimaliseren, de opdracht ("all States *shall* take further measures", stelt de resolutie) om alle kantoren van de Taliban en die van Ariana Afghan Airlines onmiddellijk te sluiten en alle fondsen en andere

financiële middelen te bevriezen die in verband kunnen worden gebracht met Bin Laden en zijn volgelingen. Ook wordt een verbod op vliegverkeer van en naar het territorium van de Taliban ingesteld. Wel zijn er uitzonderingen voor humanitaire doeleinden voorzien en wordt de Taliban verzocht om VN-personeel en gelieerd humanitair personeel, die dus in het gebied blijven, bescherming en bewegingsvrijheid te verschaffen.⁹ De Secretaris-Generaal wordt verzocht om een Comité van Experts aan te wijzen dat zal bekijken hoe het wapenembargo en de naleving van de verplichting tot het sluiten van de trainingskampen voor terroristen kunnen worden gecontroleerd. De sanctiemaatregelen zijn per half januari 2001, een maand na de aanneming van Res. 1333(2000), ingegaan en zijn van kracht voor de duur van een jaar. Aan het eind van deze periode zal de Veiligheidsraad bekijken of de Taliban aan hun verplichtingen hebben voldaan en of de sanctiemaatregelen in stand worden gehouden.

Res. 1333(2000) werd met dertien stemmen voor en twee onthoudingen (China en Maleisië) aangenomen. De onthoudingen werden verklaard uit het feit dat er vrees bestond voor negatieve consequenties van de sancties voor de burgerbevolking van Afghanistan. De Verenigde Staten stelden daarentegen dat de sancties zeer nauwkeurig konden worden toegepast en dat de Verenigde Staten zouden doorgaan met het tegemoet komen aan de humanitaire noden van de burgerbevolking en tegelijkertijd met het bestrijden van de leiders van de Taliban.¹⁰ Teneinde het sanctiemechanisme tegen de Taliban te versterken, verzocht de Veiligheidsraad in Res. 1363(2001) de VN-Secretaris-Generaal om een *monitoring mechanism* ('waarnemingsmechanisme') in te stellen.¹¹ Dit mechanisme, bestaande uit een Monitoring Group van vijf experts in New York en een Sanctions Enforcement Support Team, moet er voor zorgen dat de naleving van de maatregelen opgelegd in Res. 1267(1999) en Res. 1333(2000), waaronder een lucht- en wapenembargo en financiële maatregelen gericht tegen terrorisme, drugshandel en het witwassen van gelden, beter wordt gecontroleerd en dat overtredingen worden waargenomen en gerapporteerd. Ook wordt de landen in de regio die grenzen aan het door de Taliban bezette gebied steun toegezegd bij het implementeren van de maatregelen uit de eerdere resoluties gericht tegen de Taliban.

Hoewel de actualiteit de besproken resoluties heeft ingehaald, maken deze wel duidelijk dat het Taliban-regime al geruime tijd uit de gratie is.

De NAVO terug naar de oorsprong?

Hierboven is al gewezen op de historische inroeping van art. 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag door de NAVO-Raad op 12 september 2001. Dit artikel, waaraan de NAVO haar bestaan ontleent, is in het 52-jarige bestaan van de organisatie niet eerder gebruikt. Integendeel, in eerdere afleveringen van dit hoofdstuk is al gewezen op de verandering die de NAVO na de

Koude Oorlog heeft doorgemaakt van collectieve verdedigingsorganisatie naar collectieve veiligheidsorganisatie. Voor veel nieuwe taken van de NAVO, zoals geformuleerd in de nieuwe strategische concepten van 1991 en 1999, was in het oprichtingsverdrag geen rechtsbasis te vinden, hetgeen de betrokkenen noopte tot een verwijzing naar niet-artikel 5-operaties. De relevantie van art. 5 werd op 12 september nog afhankelijk gesteld van de vaststelling dat de aanval van buiten de Verenigde Staten kwam, maar werd na de overhandiging van het 'bewijs' voor de betrokkenheid van Bin Laden in de NAVO-Raad formeel bevestigd.

Over de interpretatie van dit artikel bestaat wat onduidelijkheid. Er is wel gesteld dat art. 5 van het NAVO-Verdrag zo moet worden geïnterpreteerd dat er een verplichting voor de bondgenoten uit volgt om de Verenigde Staten in militaire zin bij te staan. Dit is echter geenszins de interpretatie die door juristen tot nu toe aan art. 5 is gegeven. Vanwege onwil van Amerikaanse zijde in 1949 is niet gekozen voor een kopie van art. v van het Verdrag van Brussel dat een jaar eerder door Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Benelux was gesloten en dat een wat strakkere verplichting kent. De flexibiliteit van de Noord-Atlantische verdragsrechtelijke verplichting is vanaf het begin duidelijk geweest en geeft aan dat de Nederlandse regering terecht heeft gesteld dat het expliciete inroepen van dit artikel geen 'blanco cheque' inhoudt. Nederland heeft inderdaad op basis van art. 5 van het NAVO-Verdrag het recht om een eigen afweging te maken van de wijze waarop steun aan de Verenigde Staten zal worden verleend. Daarbij moet ook in het oog worden gehouden dat (collectieve) zelfverdediging het doel is van art. 5.

Toch maakt de agenda van de NAVO in de verslagperiode duidelijk dat de niet-artikel 5-operaties nog steeds de boventoon voeren. Met name de samenwerking met de Europese Unie en de operatie in Macedonië kregen veel aandacht (zie *infra*). De op 12 september geuite eensgezindheid kwam ook als een verrassing gelet op een ander onderwerp dat speelde. Op de bijeenkomst van de NAVO-Raad in Boedapest op 29 mei 2001¹² konden de negentien ministers van de lidstaten het niet eens worden over het belang van de onaantastbaarheid van het ABM-Verdrag. Dit verdrag staat in de weg aan de Amerikaanse plannen voor een antiraketschild (het zogenoemde National Missile Defence system). In tegenstelling tot vorige communiqués wordt het belang van het ABM-Verdrag in het Boedapest Communiqué niet onderstreept. Besluiten van internationale organisaties zijn uiteraard van belang om wat er in staat, maar in politieke zin is eveneens van belang wat wordt weggelaten.

Macedonië: VN-, NAVO-, en EU-bemoeienis

Voor de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten was de onzekere situatie in de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië wekenlang

voorpaginanieuws. Begin maart stelde de minister van Buitenlandse Zaken van Macedonië de leden van de Veiligheidsraad op de hoogte van de gespannen veiligheidssituatie in het noorden van Macedonië, veroorzaakt door acties van gewapende Albanese extremisten. De Voorzitter van de Veiligheidsraad veroordeelde in een Verklaring het geweld, dat een bedreiging vormt voor de stabiliteit van Macedonië en de gehele regio.¹³ De Verklaring stelde verder dat de Veiligheidsraad de regering van Macedonië steunt om met gepaste terughoudendheid te reageren op het geweld, om zo de politieke stabiliteit en etnische coherentie van het land te behouden. Ook werden de aangescherpte grenscontroles door KFOR verwelkomd. In een andere Verklaring benaderde de Voorzitter van de Veiligheidsraad de situatie van de kant van zuidelijk Servië en Kosovo; ook in die Verklaring werd het geweld, in het bijzonder etnisch gemotiveerd geweld door gewapende etnisch Albanese groeperingen, in sterke bewoordingen veroordeeld.¹⁴ In Res. 1345(2001) worden beide kanten verenigd: de Veiligheidsraad veroordeelt het geweld van extremisten, inclusief terroristische activiteit, hetgeen een bedreiging vormt voor de veiligheid en stabiliteit van de regio, zowel in Macedonië als in zuidelijke delen van Servië.¹⁵ De territoriale integriteit en de soevereiniteit van de FRJ en van Macedonië worden herbevestigd en staten en internationale organisaties worden opgeroepen om na te gaan hoe zij kunnen bijdragen tot het versterken van democratische, multi-etnische samenlevingen en de terugkeer van vluchtelingen naar de betrokken gebieden. Hoewel de rust voorlopig is teruggekeerd, geeft de betrokkenheid van een breed scala aan internationale organisaties duidelijk aan dat 'de' internationale gemeenschap uitermate beducht is voor het escaleren van de etnische spanningen in het gebied en een nieuwe oorlog op de Balkan tegen elke prijs wil voorkomen.¹⁶ Op 13 augustus werd een raamwerkovereenkomst getekend tussen de regering van Macedonië en de vertegenwoordigers van vier politieke partijen in Macedonië. Deze raamwerkovereenkomst is gericht op een vreedzame en harmonieuze ontwikkeling van de maatschappij met respect voor de identiteit en belangen van de etnische minderheden in Macedonië. Ook voor de implementatie van deze overeenkomst is medewerking van diverse internationale organisaties nodig, zo blijkt uit de in dit verband aangenomen Res. 1371(2001).¹⁷

Een van de organisaties die een belangrijke rol heeft gespeeld, is de NAVO. De ondertekening van de overeenkomst tussen de Macedonische regering en vertegenwoordigers van de Albanese minderheid op 13 augustus 2001 maakte het voor de NAVO mogelijk om operatie 'Essential Harvest' uit te gaan voeren. Doel van de operatie was om binnen dertig dagen de vrijwillig door de Albanese rebellen te overhandigen wapens in te zamelen en te vernietigen. Op 15 augustus 2001 besloot de Noord-Atlantische Raad tot het afgeven van een zogenoemde *activation order* als de situatie stabiel genoeg zijn om het mandaat uit te kunnen voeren.¹⁸ In eerste instantie wer-

den vierhonderd Britse soldaten naar Skopje gestuurd om een hoofdkwartier in te richten, voorzieningen voor communicatie aan te brengen en de eerste contacten met de plaatselijke autoriteiten te leggen. Ook werd eigen onderzoek door de NAVO uitgevoerd om de veiligheidsrisico's in kaart te brengen. Dit gaf op 22 augustus om 12:00 uur aanleiding voor de Raad om over te gaan tot het afgeven van de *activation order* aan SACEUR Joseph Ralston om operatie 'Essential Harvest' te starten.¹⁹ De operatie werd uiteindelijk uitgevoerd door 3.500 militairen uit twaalf NAVO-landen. 250 Nederlandse militairen van de 11^{de} luchtmobiele brigade maakten deel uit van een Brits contingent van 1.800 man. De troepen waren lichtbewapend en het mandaat stond slechts geweld in geval van zelfverdediging toe. In NAVO-kringen wordt een dergelijke operatie aangeduid als "*NATO-lite*". Macedonië is het eerste land waar de NAVO op een dergelijke manier optreedt.

Op de Top van Gotenborg in juni 2001 heeft de Europese Raad van de Europese Unie een speciale verklaring aangenomen over Macedonië. De Raad bevestigde het belang van een politieke oplossing voor het conflict en besloot tot het aanstellen van een bijzondere vertegenwoordiger die onder het gezag van de EU-Hoge Vertegenwoordiger zal handelen. Ook verklaarde de Raad dat een vredesakkoord de voorwaarde zal zijn waaronder de Europese Unie bereid is Macedonië verder bij te staan. De bijzondere vertegenwoordiger van de Europese Unie in Macedonië is door de Raad op 29 juni 2001 benoemd in de persoon van de Fransman François Léotard.²⁰ Als sanctiemaatregel tegen etnische Albanese extremisten die met terroristische acties de veiligheidssituatie verslechteren, besloot de Raad op 16 juli 2001 tot een verbod op de afgifte van visa aan deze extremisten.²¹ De betreffende personen komen op een lijst die voortdurend zal worden bijgewerkt.

Irak: meer van hetzelfde

Op 5 december 2000 nam de Veiligheidsraad, handelend onder Hoofdstuk VII van het Handvest, unaniem Res. 1330(2000) aan, waarbij het olie-voedselprogramma van de Verenigde Naties opnieuw 'als een tijdelijke maatregel' met een periode van 180 dagen werd verlengd. In de resolutie wordt de Secretaris-Generaal verzocht om maatregelen te treffen om de effectieve implementatie van de resolutie te verzekeren, onder meer door het rekruteren en stationeren van waarnemers in Irak, die op een rechtvaardige en rechtmatige verdeling van de hulpgoederen en reserveonderdelen moeten toezien.²² Opvallend is nog dat de Veiligheidsraad overweegt om 15 miljoen dollar uit het olie-voor-voedselprogramma over te hevelen naar de Verenigde Naties om zo de achterstand van Irak in de betaling van diens reguliere VN-contributie op te heffen. Ruim vier jaar zijn intussen verstreken sinds het begin van de implementatie van het olie-

voor-voedselprogramma en desondanks lijdt de overgrote meerderheid van de Irakese bevolking nog altijd onder dalende inkomsten en teruglopende economische activiteit. Het programma heeft hierin niet veel kunnen veranderen, zo stelt de VN-Secretaris-Generaal, omdat het een tijdelijke maatregel is die op de korte termijn is gericht en die nooit is bedoeld geweest als substituut voor de reguliere economische activiteit in Irak.²³ De situatie blijft intussen uiterst complex, niet in het minst door de nog altijd voortdurende beperkte militaire acties van Amerikaanse en Britse gevechtsvliegtuigen boven Irak.²⁴

De Veiligheidsraad besloot in Res. 1352(2001) unaniem om het olie-voor-voedselprogramma voor Irak 'als een tijdelijke maatregel' te verlengen met de duur van een enkele maand, tot 3 juli 2001.²⁵ In de media was al uitgelekt dat op initiatief van het Verenigd Koninkrijk een grondige herziening van het programma werd voorbereid. De Resolutie geeft aan dat er 'nieuwe regelingen' in de maak zijn voor de verkoop en voorziening van producten voor de civiele industrie van Irak. Dit is met name ingegeven door de noodzaak om de huidige omvangrijke procedures voor de goedkeuring van olie-exporten te vereenvoudigen en om een grotere verscheidenheid aan te importeren producten sneller aan te kunnen voeren.²⁶ Daarnaast zullen door de nieuwe regelingen ook de controle op de te importeren producten verbeteren (Irak mag uiteraard nog altijd geen onderdelen voor massavernietigingswapens en draagraketten invoeren), alsmede de controle op het feit dat inkomsten uit de verkoop van olie ook daadwerkelijk naar de door de Verenigde Naties beheerde rekening van het olie-voor-voedselprogramma vloeien. Overigens geeft de Veiligheidsraad wel aan dat de intentie bestaat om de nieuwe regelingen aan te nemen en te implementeren voor de gebruikelijke termijn van 190 dagen, te beginnen op 4 juli 2001.

Van deze aangekondigde vernieuwing van het sanctieregime tegen Irak is uiteindelijk niet veel terechtgekomen. In Res. 1360(2001) verlengde de Veiligheidsraad, handelend onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, unaniem het olie-voor-voedselprogramma zonder ingrijpende wijzigingen met een periode van 150 dagen, gemeten vanaf 4 juli 2001.²⁷ De VN-Secretaris-Generaal werd verzocht om binnen negentig dagen een rapport op te stellen, op basis van consultaties met de regering van Irak en waarnemingen door VN-medewerkers in Irak, ter beoordeling van de vraag in hoeverre een evenredige verdeling van medicijnen, voedsel en voorraden voor de burgerbevolking binnen Irak heeft plaatsgevonden. Een team van experts heeft in opdracht van de Secretaris-Generaal een onderzoek uitgevoerd in Irak en heeft vastgesteld dat de Iraakse olie-industrie zeshonderd miljoen euro nodig heeft voor onderhoud en reparatiewerkzaamheden om de olieproductie, die immers nodig is voor het olie-voor-voedselprogramma, op peil te kunnen houden.²⁸ De Britse vertegenwoordiger in de Veiligheidsraad verklaarde na afloop te betreuren dat de (door het Verenigd

Koninkrijk) voorgestelde wijzigingen in het sanctieregime geen doorgang hadden gevonden, maar sprak, evenals de vertegenwoordiger van de Verenigde Staten, de intentie uit om de gewonnen tijd te gebruiken om de 'nieuwe benadering' alsnog doorgang te kunnen laten vinden.

De OVSE en regionale stabiliteit

De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) heeft zich een vaste plek veroverd in het systeem van de *interlocking institutions*. De kracht van de OVSE ligt vooral in conflictpreventie en het zogenoemde *post-conflict peace building*. Deze functies heeft de OVSE met name op de Balkan goed kunnen uitvoeren. In november 2000 vond een OVSE-Ministerraad plaats in Wenen. In de 'Weense Verklaring inzake de rol van de OVSE in Zuidoost-Europa', die tijdens de Ministerraad werd aangenomen, onderstrepen de lidstaten het belang van samenwerking in de regio alsmede het bevorderen van democratie en de *rule of law* en respect voor de mensenrechten. De rol van de verschillende OVSE-Missies en -kantoren in de regio wordt gememoreerd en het besluit van de regering van de Federale Republiek Joegoslavië om een OVSE-aanwezigheid toe te staan, wordt verwelkomd.²⁹ Door een gebrek aan volledige consensus onder de lidstaten bleef een officiële Ministeriële Verklaring uit. Wel vaardigde de dienstdoende Voorzitter een (niet-bindende) verklaring uit.³⁰ Deze verklaring beperkt zich tot een overzicht van gebeurtenissen in de landen waarin de OVSE aanwezig is, een bespreking van de voortgang van de operaties waarin de OVSE, al dan niet in samenwerking met andere organisaties zoals de Verenigde Naties, participeert, en enkele specifieke onderwerpen zoals het probleem van mensenhandel. De Ministerraad nam verder een aantal formele besluiten, waaronder de versterking van de inspanningen van de OVSE om de handel in mensen tegen te gaan, de beëindiging van de aanstelling van Max van der Stoep als Hoge Commissaris voor de Nationale Minderheden per 1 juli 2001 en de benoeming van Rolf Ekéus als zijn opvolger (voor drie jaar), en het aanwijzen van Portugal als Voorzitter van de OVSE in 2002.³¹

Small arms en lichte wapens

Op 24 november 2000 nam het OVSE Forum voor Veiligheidssamenwerking het 'OVSE Document inzake *small arms* en lichte wapens' aan.³² De deelnemende staten erkennen dat de excessieve en destabiliserende verwerving alsmede de ongecontroleerde verspreiding van *small arms* hebben bijgedragen tot de verheviging en instandhouding van recente gewapende conflicten. Zij gaan er daarom toe over om samen te werken in de bestrijding van illegale wapenhandel, onder meer door het uitoefenen van nationale controle op de productie, duidelijke markering en archivering van *small arms*, effectieve exportcontrole (onder andere door het hanteren van

gemeenschappelijke exportcriteria), en door te verzekeren dat *small arms* uitsluitend worden geproduceerd in overeenstemming met legitieme doeleinden van nationale en collectieve verdediging en veiligheid, en dat overschotten aan wapens worden gereduceerd en vernietigd, in het bijzonder in post-conflictsituaties. Op verschillende plaatsen voorziet het Document in *transparency measures*. Deze betreffen het als vertrouwenwekkende maatregel uitwisselen van informatie tussen de deelnemende staten en hebben onder andere betrekking op de nationale markeringsystemen voor *small arms*, de jaarlijkse nationale import en export van *small arms*, alsmede een jaarlijks overzicht van de *small arms* die als overschot zijn geboekstaafd en/of vernietigd. Het Document stelt aan het eind dat de normen, beginselen en maatregelen die er in zijn vastgelegd 'politiek bindend' zijn. Hoewel politieke (in tegenstelling tot juridisch bindende) afspraken goed gebruik zijn bij de OVSE, wekt deze formulering de indruk van een zekere vrijblijvendheid, die zich wellicht moeilijk laat rijmen met een effectief im- en exportbeleid ten aanzien van *small arms*, ondanks de voorziene vertrouwenwekkende maatregelen.

Juridische status van de OVSE

Vlak voordat de OVSE-Ministerraad te Wenen begon, nam de Permanente Raad kennis van een lijvige rapportage inzake de juridische bekwaamheden van de OVSE en haar privileges en immuniteiten.³³ Reeds in 1993 werd op de Ministerraad in Rome besloten dat de OVSE juridische bekwaamheden alsmede privileges en immuniteiten toekomen en dat de lidstaten voor de verwezenlijking hiervan zorg dienen te dragen. Dit besluit werd evenwel volstrekt onvoldoende geïmplementeerd en is bovendien inmiddels achterhaald omdat het bepaalde OVSE-instellingen en -missies niet behandelt en niet toeziet op de kwesties van belastingheffing en de rechtspositie van lokale stafleden. Het streven naar harmonisatie van al deze elementen is evenwel noodzakelijk om het functioneren van OVSE-instellingen en missies ook in de toekomst goed te laten verlopen.

De lidstaten verklaarden op de OVSE-Ministerraad te Wenen dat de kern van het probleem is gelegen in het feit dat de OVSE zich gedraagt als een internationale organisatie maar niet de bijbehorende juridische status heeft, waaronder rechtspersoonlijkheid. Inderdaad ontbeert de OVSE nog altijd een juridisch bindend oprichtingsverdrag, hetgeen veelal van belang wordt geacht voor de vaststelling of een forum de status van internationale organisatie toekomt. Volgens de Secretaris-Generaal heeft de OVSE echter zoveel kenmerken van een internationale organisatie, zoals een organisatorische structuur met permanente organen die de klassieke verdeling in beleidstaken en politiek-uitvoerende en administratief-uitvoerende taken weerspiegelt, continuïteit, en het fungeren als werkgever, dat het ontbreken van een oprichtingsverdrag in de praktijk allang geen probleem meer hoeft te zijn.³⁴

Consensus over deze kwesties werd op de Ministerraad in Wenen niet bereikt (hoewel een ontwerpbesluit klaarlag) en de lidstaten vroegen de Permanente Raad om het werk voort te zetten in de hoop consensus te bereiken voordat de volgende Ministerraad wordt gehouden (eind 2001 in Roemenië).

OVSE-missies

Bij de vaststelling van een interim-financiële regeling voor grote OVSE-missies in december 2000 verzocht de Permanente Raad de deelnemende staten om vrijwillige bijdragen te leveren aan de budgetten van de grote Missies om zo te bereiken dat het OVSE-budget voor 2001 volledig sluitend zal zijn. Slechts vijf staten – de Verenigde Staten, Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk – zijn volgens de interim-regeling verantwoordelijk voor meer dan de helft van het totale budget van de grote OVSE-missies.³⁵ Een paar maanden nadien werd het heikele punt van de verdeling van de financiële lasten van grote OVSE-missies over de deelnemende landen van de OVSE eindelijk opgelost.³⁶ De nieuwe verdeling zal worden toegepast van 31 december 2001 tot 31 december 2004, waarna een nieuwe herziening zal plaatsvinden voor alle (dus ook de kleinere) OVSE-missies en -veldoperaties. Deze nieuwe herziening zal worden gebaseerd op de volgende criteria: de capaciteit van een staat tot het leveren van een financiële bijdrage, een plafond van 14 procent en een minimum van 0,02 procent van de totale uitgaven voor elke deelnemende staat van de OVSE, de politieke aard van de OVSE, en een herziening van de financiële schaalverdeling die elke drie jaar zal plaatsvinden, gebaseerd op de bestaande verdeling en aan de Verenigde Naties aangepaste cijfers betreffende het Bruto Nationaal Product van de landen. Opmerkelijk is dat ook in de nieuwe regeling de Verenigde Staten, Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk gezamenlijk meer dan 55 procent van het totale budget voor hun rekening nemen, terwijl de Russische Federatie slechts 3,72 procent bijdraagt, hetgeen nog minder is dan de bijdrage van landen als Nederland, België en Zweden. Interpretatieve Verklaringen werden aan het besluit toegevoegd door Oekraïne, Turkije, de Russische Federatie, Kazakstan, en de Verenigde Staten. Terwijl de Verenigde Staten zich positief uitspraken over het bereikte besluit, met name vanwege de stabiliteit die ervan uitgaat, waren de andere staten kritisch, met name over het feit dat de financiering van kleinere OVSE-operaties tot 2005 nog op basis van de omstreden besluiten van de Top van Helsinki uit 1992 zal plaatsvinden.

Net als voorgaande jaren verlengde de OVSE een hele reeks missies, stelde een nieuwe missie in (naar de FRJ) en kende de nodige aanvullende budgetten toe. Het mandaat van de OVSE-Missie naar Kroatië werd verlengd tot 31 december 2001. Daarnaast werd de Missie gemachtigd om 120 man internationaal personeel op de been te houden tot 30 juni 2001, waarna de omvang van de Missie opnieuw werd bekeken in relatie tot de voortgang

die Kroatië heeft geboekt op de terreinen die van belang zijn voor de OVSE. In juni machtigde de Permanente Raad de Missie in Kroatië om een omvang van honderd internationale personeelsleden in stand te houden.³⁷ Het mandaat van de OVSE-Missie in Kosovo werd verlengd tot 10 december 2001 en de mandaten van de OVSE-Missie in Georgië, de OVSE-Missie in Bosnië-Herzegovina en de OVSE-kantoren in Baku en Jerevan werden verlengd tot 31 december 2001.³⁸ Het OVSE-verbindingkantoor in Centraal-Azië werd omgedoopt tot OVSE-Centrum in Tasjkent (Oezbekistan) en door de Permanente Raad van nieuwe taken voorzien.³⁹ Bovenop dit alles besloot de Permanente Raad om een OVSE-Missie voor de FRJ in te stellen, bestaande uit maximaal dertig personen, die de bestaande 'Missies van lange duur' in Kosovo, Sandjak en Vojvodina vervangt.⁴⁰ De Missie, die voorlopig is ingesteld tot 31 december 2001, zal in nauwe samenwerking met de regering van de FRJ assistentie en advies verlenen en expertise delen op het gebied van democratisering en de bescherming van de mensenrechten, het opstellen van wetgeving, het omgaan met de media en de bevordering van de terugkeer van vluchtelingen.

De OVSE-Missie in Georgië behoudt haar extra taak om toezicht te houden op bewegingen tussen de grens van Georgië en de Tsjetsjeense Republiek van de Russische Federatie, zo besloot de Permanente Raad. Het aantal internationale waarnemers wordt daartoe weer opgevoerd tot 42 en een aanvullend budget wordt ter beschikking gesteld.⁴¹ Ook besloot de Permanente Raad om, in verband met de toegenomen activiteiten van Albanese opstandelingen in het noorden van Macedonië, het mandaat van de OVSE Spillover Monitor Missie in Skopje (Macedonië) tijdelijk te versterken. Daartoe werden acht extra waarnemers aangesteld, vijf extra gepantserde jeeps ter beschikking gesteld, en een aanvullend budget toegekend.⁴² Op verzoek van Macedonië werd de Missie in Skopje nog verder versterkt met 72 internationale waarnemers en tien stafleden tot 31 december 2001. Ook werden tot die tijd zestig politieadviseurs en zeventien politietrainers aangesteld. Dit alles werd besloten in verband met het aandeel van de OVSE in de eerdergenoemde raamwerkovereenkomst die op 13 augustus in Macedonië tot stand kwam.⁴³ De OVSE-Missies naar Moldavië, Tadzjikistan, Estland, Skopje, Oekraïne en Letland werden, zoals gewoonlijk zonder commentaar, verlengd – dit keer tot 31 december 2001.⁴⁴ De Missie in Skopje werd daarnaast uitgebreid met tien internationale personeelsleden en het budget werd aangevuld.⁴⁵ De OVSE-Missie in Kosovo kreeg tot twee maal toe een aanvullend budget in verband met de verkiezingen die in november 2001 in heel Kosovo zullen worden gehouden.⁴⁶ Ook de OVSE-Missie in de FRJ kreeg een aanvullend budget toegewezen, onder meer ten behoeve van het opzetten van een multi-etnisch politieapparaat in de plaatsen Presevo, Bujanov en Medvedja.⁴⁷

De Europese Unie als veiligheidsorganisatie

De ontwikkeling van het Europees veiligheids- en defensiebeleid

Op 12 december 2000 werd de Intergouvernementele Conferentie over de herziening van de communautaire verdragen en het EU-Verdrag afgesloten met het vaststellen van de tekst van het Verdrag van Nice tijdens een bijeenkomst van de Europese Raad. Net zoals het Verdrag van Amsterdam uit 1997, is het Verdrag van Nice een wijzigingsverdrag dat na inwerkingtreding (waarschijnlijk halverwege 2002) wijzigingen aanbrengt in het EG-, EGKS-, Euratom- en EU-Verdrag.

De meest opvallende wijzigingen op het terrein van vrede en veiligheid betreffen het schrappen van alle verwijzingen naar de West-Europese Unie (WEU) in art. 17 van het EU-Verdrag. Dit betekent dat de Europese Unie, na inwerkingtreding van Nice, een eigen bevoegdheid krijgt op het terrein van het defensiebeleid. Niet langer wordt gesteld dat besluiten met defensie-implicaties door de WEU moeten worden geïmplementeerd. Opvallend is echter dat er geen verwijzing is opgenomen naar een collectieve militaire bijstandsverplichting. Voor dat onderdeel blijft het WEU-Verdrag zijn relevantie dus behouden.

Het belangrijkste nieuwe orgaan dat de Europese Unie in staat moet stellen haar rol van veiligheidsorganisatie uit te voeren, is het Politiek en Veiligheidscomité (PVC). Dit Comité bestond al in een interim-vorm (door de samenstelling van het bestaande Politieke Comité te wijzigen), maar zal door het Verdrag van Nice ook een verdragsstatus krijgen door een wijziging van art. 25. Opvallend is echter dat de lidstaten de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice niet konden afwachten en reeds op 22 januari 2001 besloten tot instelling van het Politieke en Veiligheidscomité "als permanente formatie van het in artikel 25 van het VEU bedoelde comité".⁴⁸ Hiermee wordt het Verdrag *de facto* gewijzigd door een besluit van de Raad, hetgeen juridisch niet mogelijk is. Strikt genomen zou dus moeten worden volgehouden dat het Politieke Comité blijft bestaan tot dat het Verdrag van Nice in werking is getreden. In de praktijk zal het nieuwe PVC echter al gaan functioneren en zullen alleen juristen hiervan wakker liggen. Het PVC wordt het cruciale orgaan in tijden van crisis. Naast een centrale coördinerende rol oefent het PVC "de politieke controle en de strategische leiding" van de militaire reactie van de Europese Unie op een crisis uit. Ook speelt het PVC een centrale rol in de intensivering van het overleg in tijden van crisis, met name met de NAVO en de betrokken derde landen. Ook deze taken zijn niet opgenomen in het Verdrag, maar aangenomen door de Europese Raad in Nice in december 2000 en opgenomen als bijlage bij het besluit van de Raad tot instelling van het PVC.

Naast het PVC, heeft de Raad op 22 januari 2001 besloten tot instelling van het Militair Comité, bestaande uit de Chefs Defensiestaf van de lidstaten vertegenwoordigd door hun militaire vertegenwoordigers en tot instelling

van de Militaire Staf van de Europese Unie.⁴⁹ De Staf is ondergebracht bij het secretariaat-generaal van de Europese Unie en bestaat uit nationale ambtenaren die aldaar worden gedetacheerd. Deze staf is op 11 juni 2001 daadwerkelijk aan het werk gegaan.⁵⁰ Naast de Militaire Staf zijn ter verdere voltooiing van het EVDB inmiddels ook het Satellietcentrum en het Instituut voor Veiligheidsstudies opgericht.⁵¹ 'Opgericht' is echter een groot woord; de instellingen zijn namelijk overgenomen van de WEU die inmiddels zo goed als uitgekleeft is. Het personeel wordt geworven onder de oorspronkelijke WEU-medewerkers. Bestaande personeelscontracten worden niet aangetast en ook andere contracten worden door de Europese Unie overgenomen. Het Instituut voor Veiligheidsstudies (in Parijs) draagt bij aan de ontwikkeling van het GBVB en het EVDB door academisch onderzoek op relevante terreinen; het Satellietcentrum (in Torrejón de Ardoz, Spanje) ondersteunt het beleid door informatie te leveren die afkomstig is van satellietbeelden.

Een vervolgstap is gezet op 15 en 16 juni 2001, toen de Europese Raad onder leiding van het Zweedse Voorzitterschap te Gotenborg bijeen was.⁵² Op deze bijeenkomst is de voortgang van de ontwikkeling van het EVDB geëvalueerd. Afgesproken is dat uiterlijk in december 2001, tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad in Laken (België) besluiten worden genomen ten aanzien van het operationeel maken van het EVDB.

Samenwerking tussen de NAVO en de Europese Unie

Op de bijeenkomsten van de NAVO-Raad in december 2000 stond de toekomstige samenwerking met de Europese Unie centraal. De documenten weerspiegelen nog steeds de bereidheid van de NAVO om de samenwerking met de Europese Unie te intensiveren. Ook het streven van de Unie naar een zelfstandiger rol als veiligheidsorganisatie wordt voorzichtig en genuanceerd toegejuicht: "We welcome these efforts and in particular the progress achieved at the EU Capabilities Commitment Conference towards meeting the EU's headline Goal by 2003" en "We reaffirmed our determination to reinforce NATO's European pillar and remain committed to a balanced and dynamic transatlantic partnership".

Het is de bedoeling dat de samenwerking wordt geïnstitutionaliseerd in een vorm waarin er een aantal malen per EU-Voorzitterschap gezamenlijke bijeenkomsten zijn op alle niveaus (ministerieel, permanente Raad/PVC, militaire comité, experts en secretariaten). Ook zullen de voorzitters van de verschillende raden en comités worden uitgenodigd de bijeenkomsten in de andere organisatie bij te wonen, zodat beiden voortdurend zijn betrokken bij de besluitvorming in de verschillende gremia. Een gedeelte van de afspraken is vastgelegd in een interim-overeenkomst tussen de NAVO en de Europese Unie. Een permanente overeenkomst bleek nog niet mogelijk, doordat Turkije zich vooralsnog niet kon vinden in de gedane

voorstellen. Voor dit niet-EU-land was de afwezigheid van betrokkenheid bij de zelfstandige EU-besluitvorming een struikelblok.

Dit staat de formalisering van de relatie tussen de NAVO en de Europese Unie in de weg. Het gaat daarbij dan om vier met name genoemde punten: 1. een verzekerde toegang tot de NAVO-planninginfrastructuur in het geval van door de Europese Unie geleide operaties; 2. de beschikbaarheid van NAVO-middelen om te worden ingezet in door de Europese Unie geleide operaties; 3. het identificeren van een commandostructuur die kan worden gebruikt in het geval van door de Europese Unie geleide operaties; en 4. een verdere aanpassing van het defensieplanningssysteem van de NAVO. De traagheid van het proces is het gevolg van het gehanteerde beginsel dat 'nothing will be agreed until everything is agreed'.

In praktische zin wordt echter niet gewacht tot alles formeel is geregeld. Zo wordt er al nauw samengewerkt tussen de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie en de Secretaris-Generaal van de NAVO in de vorm van, bijvoorbeeld, een gezamenlijke missie naar Skopje (Macedonië). Ook vond op 30 mei de eerste formele bijeenkomst plaats van de gecombineerde EU- en NAVO-Raad. Op lager niveau zijn er al vier bijeenkomsten geweest tussen de NAVO en het Politiek en Veiligheidscomité van de Europese Unie. Op basis van een briefwisseling tussen de Secretaris-Generaal van de NAVO en het Voorzitterschap van de Europese Unie in januari 2001 wordt dit systeem geïntensiveerd tot in ieder geval drie bijeenkomsten tussen de NAVO en het PVC en één ministeriële bijeenkomst per half jaar.

Ook de militaire samenwerking krijgt langzamerhand vorm. Op 12 juni 2001 kwam het Militair Comité van de NAVO voor het eerst bijeen samen met het nieuwe Militaire Comité van de Europese Unie.⁵³ De bijeenkomst werd voorgezeten door de voorzitters van de beide comités. De agenda was gericht op informatie-uitwisseling. De NAVO informeerde de Europese Unie over haar mogelijkheden, de werking van de commandostructuur, de toekomstige troepenstructuur en de ontwikkelingen in het Defence Capabilities Initiative van de NAVO. De Europese Unie informeerde op haar beurt over de ontwikkelingen in het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB), de oefenprogramma's en de operationele planning van EU-missies.

VN-vredesoperaties

Wereldwijd zijn er momenteel (september 2001) vijftien VN-vredesmachten actief, waarvan vijf in Europa, die alle werden verlengd.⁵⁴ Aan deze operaties doen 47.151 militairen en politiemensen mee, en ruim 13.000 burger-stafmedewerkers. Het personeel is afkomstig uit 88 landen. De Veiligheidsraad verklaarde in januari 2001 bij monde van zijn Voorzitter dat met het oog op de toegenomen complexiteit van vredesoperaties de noodzaak bestaat voor een transparante driehoeksverhouding tussen

de Veiligheidsraad, het VN-Secretariaat en de troepenleverende landen. De Raad besloot een 'Werkgroep van alle Lidstaten inzake VN-vredesoperaties' op te richten, die zich zowel met algemene aspecten van vredebewaring als met technische aspecten die specifiek zijn verbonden aan bepaalde vredesoperaties zal gaan bezig houden.⁵⁵ In februari besprak de Voorzitter van de Veiligheidsraad in een omvangrijke Verklaring een alomvattende benadering van vredesopbouw (*peace-building*) door de Verenigde Naties en regionale en subregionale organisaties.⁵⁶ De Veiligheidsraad onderkende dat vredesopbouw is gericht op het voorkomen van de uitbraak, het opnieuw oplaaieren dan wel de voortzetting van gewapende conflicten en derhalve een breed scala aan politieke, op ontwikkeling gerichte, humanitaire en mensenrechtenprogramma's en mechanismen omvat. Hoewel een strategie voor vredesopbouw sterk afhangt van de specifieke omstandigheden van het geval, dient zo'n strategie in ieder geval te voldoen aan een aantal basiscriteria, waaronder relevantie, samenhang en consistentie van programma's en activiteiten, instemming en medewerking van de autoriteiten van de betrokken staat (voor zover aanwezig), continuïteit en afronding van het proces, samenwerking en coördinatie tussen organisaties en andere betrokkenen, en kosteneffectiviteit van de gehele, op vredesopbouw gerichte, operatie. Ook herhaalde de Veiligheidsraad dat elementen van vredesopbouw, waar gepast, dienen te worden opgenomen in de mandaten van VN-vredesoperaties.

De Veiligheidsraad heeft verder het debat inzake het versterken van samenwerking met troepenleverende landen in het kader van VN-vredesoperaties voortgezet. In de lange Res. 1353(2001) nam de Raad verschillende besluiten en aanbevelingen aan, waaronder een Annex inzake de vaststelling van beginselen betreffende de samenwerking met troepenleverende landen, operationele aangelegenheden, overige mechanismen en *follow-up*.⁵⁷ Een tweede Annex bij de resolutie is geheel gewijd aan procedures en verslaggeving van bijeenkomsten van de Veiligheidsraad en het VN-Secretariaat met troepenleverende landen. Behalve de bestaande praktijk van consultaties tussen de troepenleverende landen onder voorzitterschap van de Voorzitter van de Veiligheidsraad en bijeenkomsten tussen het Secretariaat en troepenleverende landen, wordt de mogelijkheid geopend om in bepaalde gevallen openbare of besloten bijeenkomsten van de Raad te organiseren "met deelname van de troepenleverende landen". Voorop blijft staan dat VN-vredesoperaties meer coherent en geïntegreerd moeten worden uitgevoerd en dat de operationele effectiviteit en de efficiency ervan moeten worden versterkt. Na een half jaar zal een evaluatie van de implementatie van de overeengekomen maatregelen worden gemaakt. In een 'Note' van de Voorzitter bevestigden de leden van de Veiligheidsraad diverse punten uit de eerdere intentieverklaringen en resoluties, en stipten het belang aan van samenwerking van de Veiligheidsraad met regionale

organisaties in vredebewarende activiteiten, overigens “zonder de prerogatieven van de Veiligheidsraad ter discussie te stellen”.⁵⁸

In Res. 1366(2001) besprak de Veiligheidsraad, na een debat van een dag, zijn rol in het voorkomen van gewapende conflicten.⁵⁹ Dit onderwerp ligt in de huidige lijn der ontwikkeling, waarbij de Verenigde Naties zich als geheel meer preventief dan reactief wil gaan opstellen ten opzichte van gewapende conflicten. Hoewel de Raad benadrukt dat de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van conflicten primair berust bij nationale regeringen, spreekt de Raad toch zijn voornemen uit om het voorkomen van gewapend conflict als een integraal deel te beschouwen van zijn primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Tegelijk wordt benadrukt dat conflictvoorkoming een zaak is van vele internationale organisaties, organen, instellingen, fondsen en programma's, inclusief NGO's. De Raad neemt de taak op zich om potentiële conflictharden voortdurend in de gaten te houden en om snelle en effectieve actie te nemen, inclusief het sturen van Missies, met de bedoeling om conflicten te voorkomen. Verder verklaart de Raad zich onder meer bereid om *preventive deployment* te overwegen, en waar nodig om de mandaten van Missies met een ontwapenings-, demobilisatie en herintegratiecomponent uit te breiden. De Raad benadrukt tevens het belang van een omvattende strategie met operationele en structurele maatregelen ter voorkoming van gewapend conflict en zoekt daarin aansluiting bij een rapport van de VN-Secretaris-Generaal, waarin deze tien punten opsomt als stappen naar een “cultuur van conflictvoorkoming”.⁶⁰ Uit het rapport komt onder meer naar voren dat conflictvoorkoming in overeenstemming dient te zijn met de doelstellingen en beginselen van het VN-Handvest, dat de activiteiten het best onder Hoofdstuk VI van het Handvest kunnen plaatsvinden (waarbij de maatregelen uit Hoofdstuk VII een afschrikkende rol kunnen spelen), dat conflictvoorkoming in de eerste plaats moet zijn gericht op de structurele basisoorzaken van het conflict (en niet op symptoombestrijding), dat conflictvoorkoming en duurzame ontwikkeling wederzijds versterkende activiteiten zijn en dat de VN-ontwikkelingsprogramma's daarom een conflictvoorkomend element moeten gaan omvatten. Tot slot wordt opgemerkt dat effectieve preventieve actie door de Verenigde Naties (hoe kan het ook anders) een voortdurende politieke wil van de Lidstaten vereist.

Naast alle beleidsdiscussies werden concrete verlengingsbesluiten genomen. In een brief sprak de VN-Secretaris-Generaal het voornemen uit om de activiteiten van UNTOP, het VN-Kantoor voor Vredesopbouw in Tadzjikistan, voort te zetten voor een periode van een jaar, tot 1 juni 2002. De leden van de Veiligheidsraad namen met instemming kennis van dit voor nemen.⁶¹ Het mandaat van UNMEE, de VN-vredesmacht in Ethiopië en Eritrea, werd door de Veiligheidsraad verlengd tot 15 maart 2002, in Res. 1369(2001).⁶² De Nederlandse bijdrage aan UNMEE is per half juli 2001 vol-

gens plan beëindigd. In Res. 1354(2001) verlengde de Veiligheidsraad het mandaat van UNFICYP, de VN-vredesmacht op Cyprus tot 15 december 2001.⁶³ In Res. 1357(2001) nam de Veiligheidsraad, zoals ieder jaar, de situatie in Bosnië-Herzegovina onder de loep.⁶⁴ De raad constateerde dat de situatie in de regio nog altijd een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid vormt, en besloot, handelend onder Hoofdstuk VII van het Handvest, om de stabilisatiemacht SFOR met een periode van een jaar voort te zetten, alsmede om het mandaat van UNMIBH, de VN-Missie in Bosnië-Herzegovina, en haar onderdeel de internationale politiemacht IPTF, te verlengen tot 21 juni 2002. Bij de vele paragrafen waarvan het belang wordt herbevestigd, wordt ook de verplichte samenwerking met het Joegoslavië Tribunaal uitdrukkelijk genoemd. In Res. 1362(2001) besloot de Veiligheidsraad het mandaat van UNMOP, de VN-Missie in Prevlaka (Kroatië), te verlengen tot 15 januari 2002.⁶⁵ De Raad merkt op dat de situatie in het gebied relatief stabiel is en dat het openen van oversteekpunten in het gebied tussen Kroatië en de FRJ zonder incidenten heeft plaatsgevonden. Heel anders gaat het toe in het conflict tussen Georgië en de afvallige regio Abchazië. In een Verklaring van de Voorzitter onderstreepte de Veiligheidsraad de onaanvaardbaarheid van zelfontworpen lokale verkiezingen die in Abchazië waren gehouden. De Raad benadrukte, ook in een tweede Verklaring, de noodzaak tegenover Georgische en Abchazische zijde om onderhandelingen te voeren ter oplossing van de vragen die aan het conflict ten grondslag liggen en die betrekking hebben op de politieke status van de regio Abchazië binnen Georgië.⁶⁶ In Abchazië is de spanning verder toegenomen door moorden, gijzelingen, schendingen van akkoorden en vluchtelingenbewegingen. De Veiligheidsraad besloot het mandaat van UNOMIG, de VN-Missie in Georgië, te verlengen tot 31 januari 2002 en sprak zijn intentie uit om de hele operatie grondig opnieuw te bezien.⁶⁷

Gerechtelijke geschillenbeslechting

Joegoslavië Tribunaal en Rwanda Tribunaal

In Res. 1329(2000) besloot de Veiligheidsraad om een *pool* van (niet-permanente) *ad litem* rechters in te stellen voor het Joegoslavië Tribunaal en tegelijkertijd om de Beroepsinstanties (Appeals Chambers) van zowel het Joegoslavië Tribunaal als het Rwanda Tribunaal uit te breiden. Bovendien krijgt het Rwanda Tribunaal de beschikking over twee extra rechters. Deze maatregelen zijn genomen om de Tribunalen in staat te stellen hun werkzaamheden zo spoedig mogelijk te voltooien.⁶⁸ In Res. 1347(2001) en 1350(2001) heeft de Veiligheidsraad de lijst van kandidaten voor respectievelijk de posities van rechter in het Rwanda Tribunaal en voor de posities van *ad litem* rechter in het Joegoslavië Tribunaal aan de Algemene Vergadering

van de Verenigde Naties voorgelegd.⁶⁹ Nederland heeft prof. Bert Swart, deskundig op het terrein van het internationale strafrecht, als kandidaat voor het Joegoslavië Tribunaal aangedragen.

Het Joegoslavië Tribunaal heeft een groot succes behaald met de overdracht, op 29 juni 2001, van Slobodan Milosevic door de autoriteiten van de FRJ.⁷⁰ Het voormalig staatshoofd is hoofdverdachte van de 'zuiveringsacties' in Kosovo die in 1999 aanleiding gaven tot ingrijpen van de NAVO. In de (aangepaste) aanklacht worden Milosevic (en vier andere verdachten met hem) beschuldigd van misdrijven tegen de menselijkheid en schendingen van het oorlogsrecht.⁷¹

Tribunaal voor Sierra Leone

Het is enige tijd stil geweest rond de plannen voor de oprichting van een Speciaal Tribunaal voor Sierra Leone. Uit een briefwisseling tussen de VN-Secretaris-Generaal en de Veiligheidsraad blijkt dat het ontbreken van harde financiële toezeggingen voor de financiering van het Speciaal Tribunaal het grote struikelblok vormt. De Secretaris-Generaal heeft besloten tot het instellen van een Fonds ter financiering van het Speciaal Tribunaal, hetgeen door de Veiligheidsraad met instemming werd begroet.⁷²

Internationaal Gerechtshof

Het Internationaal Gerechtshof heeft in de verslagperiode geen einduitspraken gedaan. Op dit ogenblik is het Hof bezig met twee zaken: de zaak van de Democratische Republiek Congo (DRC) tegen België in verband met het door een Belgische onderzoeksrechter uitgevaardigde internationale arrestatiebevel ten aanzien van de minister van Buitenlandse Zaken van de DRC, en een soevereiniteitsgeschil tussen Indonesië en Maleisië over de eilanden Pulau Ligitan en Pulau Sipadan. Beide landen hebben, gelet op hun 'vriendschappelijke betrekkingen', gezamenlijk besloten de zaak aan het Hof voor te leggen. Daarnaast staan nog 22 zaken op de rol van het Hof, waaronder de zaak van Joegoslavië tegen Nederland met betrekking tot het geweldgebruik door de NAVO tijdens de Kosovo-oorlog.

Internationaal Strafhof

Het op 17 juli 1998 aangenomen Statuut van Rome tot oprichting van een Internationaal Strafhof is door 139 staten ondertekend. 43 staten zijn inmiddels partij bij het verdrag. Op grond van art. 126 treedt het verdrag in op de eerste dag van de maand, zestig dagen nadat de zestigste ondertekenaar tot ratificatie is overgegaan. Nederland, dat gastland wordt van het Strafhof, heeft op 17 juli 2001 het verdrag geratificeerd. Het Hof zal zich bezig gaan houden met het vervolgen en berechten van personen die zich schuldig hebben gemaakt aan genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden. Nadat men het eens is geworden over een definitie van 'agressie', zal ook dit misdrijf onder de bevoegdheid van het Hof kun-

nen vallen. Het Hof zal vooralsnog niet de bevoegdheid krijgen om zich met terrorisme bezig te houden.

Conclusie

Uiteraard zijn de gebeurtenissen van 11 september 2001 de meest opvallende als in de afgelopen verslagperiode wordt gekeken naar de relatie tussen veiligheid en volkenrecht. Hoewel we er langzamerhand aan gewend zijn geraakt dat vertrouwde juridische uitgangspunten – vaak overeengekomen kort na, of in verband met, de Tweede Wereldoorlog – niet meer in alle gevallen voor iedereen bevredigende oplossingen bieden (denk aan de verandering binnen de NAVO na de Koude Oorlog of de aandacht voor het concept van de humanitaire interventie), hebben de terroristische aanslagen op de Verenigde Staten en de reactie daarop er nog een schepje bovenop gedaan. Gelet op de reactie van de ‘internationale gemeenschap’ na 11 september dienen we het vertrouwde begrip ‘gewapende aanval’ waarschijnlijk nu anders te gaan zien. Dit begrip is vooral van belang om de rechtmatigheid van een zelfverdedigingactie te beoordelen. Een aanval blijkt nu ook een terroristische aanslag te kunnen omvatten, waarbij ook het begrip ‘gewapend’ ruim wordt geïnterpreteerd. Daarnaast lijkt het idee van de tussenstatelijke vredesinbreuk of daad van agressie (waar het VN-Handvest traditioneel op ziet) te worden verlaten nu ook aanvallen door niet-statelijke actoren als een inbreuk op het geweldsverbod in art. 2(4) van het Handvest worden beschouwd. Tegelijkertijd blijkt het geheel toch niet al te vernieuwend te zijn nu er, door de regering van Afghanistan (mede) verantwoordelijk te stellen voor de terroristische aanslagen, een traditionele oorlog wordt gevoerd tegen de staat Afghanistan. Het is zeer de vraag of de bevolking van dat land (en van landen als Pakistan), naar aanleiding van de tegelijkertijd met de bommen gedropte voedselpakketten, de aanvallen van de Verenigde Staten en hun bondgenoten anders ziet. Het concept van zelfverdediging kan daarnaast nog verder worden opgerekt als het als rechtvaardiging gaat dienen voor het met geweld afzetten en vervangen van de huidige regering van Afghanistan. Het is zeer de vraag of met de uitoefening van zelfverdediging dan niet de grens met andere beginselen uit het VN-Handvest wordt overschreden, in de eerste plaats de niet-inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van een staat en diens vrijheid om zijn eigen politieke systeem te kiezen. Met het eventueel uitvoeren van aanvallen, daarnaast, op andere landen vanwege hun mogelijke betrokkenheid bij de aanslagen begeven de Verenigde Staten zich in ieder geval op een hellend vlak. ‘Zelfverdediging’ is, naast de acties van de VN-Veiligheidsraad zelf, de enige rechtvaardiging voor internationaal geweldgebruik. Het gevaar bestaat dat het begrip om die reden dusdanig wordt uitgehold dat het niet meer een uitzondering is op het geweldverbod van art. 2(4), maar dat het tot uitgangspunt wordt in

gevallen waarin staten het nodig vinden ergens in de wereld 'orde op zaken te stellen'.

Wat de NAVO betreft is het meest opvallende dat het inmiddels ruim tien jaar als bijna dode letter beschouwde art. 5 een nieuwe relevantie heeft gekregen. Voor de NAVO zelf zal dit wederom een nieuw 'strategisch concept' vereisen. Net nu we gewend waren aan de mogelijkheid van zogenoemde niet-artikel 5-acties van de NAVO, blijkt het Noord-Atlantische Verdrag ook zijn oorspronkelijke doelstelling nog na te streven en te implementeren.

Hoewel het oprekken of zelfs opzij zetten van de genoemde vertrouwde juridische beginselen in de huidige omstandigheden wellicht verdedigbaar lijkt, is dit op de lange termijn nauwelijks verenigbaar met de internationale rechtsorde die de Verenigde Staten, en de Europese NAVO-partners met hen, wensen te verdedigen. Een internationale coalitie tegen terrorisme moet immers ook ergens vóór staan. Ondanks de evidente tekortkomingen van het VN-Handvest, zijn de afspraken die daarin zijn gemaakt omtrent het uitbannen van militair geweld tussen staten en de nadruk op vreedzame geschillenbeslechting te waardevol om te negeren. Het is geenszins zeker dat de wereldgemeenschap opnieuw een kans heeft om een dergelijk vergaand verdrag te sluiten.

Noten

1. Gegevens voor dit hoofdstuk zijn mede ontleend aan de rubriek 'Internationale veiligheidsorganisaties', die de auteurs vier maal per jaar schrijven in het tijdschrift *Vrede en Veiligheid. Tijdschrift voor internationale vraagstukken*.
2. De Verenigde Naties kreeg samen met zijn Secretaris-Generaal, Kofi Annan, de Nobelprijs voor de Vrede 2001 toegekend. Zie de Verklaring van de Voorzitter van de Veiligheidsraad, S/PRST/2001/28, 12 oktober 2001.
3. Zie de Verklaring van de Voorzitter van de Veiligheidsraad, S/PRST/2000/38, 6 december 2000 en UN Press Release SC/6971, 6 december 2000. Zie ook: UN Press Release SC/6970, 6 december 2000. Zie over S/RES/1269 (1999): *Transaktie*, 28, 1999, 4, 540.
4. Zie de slotverklaring van de Voorzitter van de AVVN, 5 oktober 2001 <www.un.org/ga/president/56/speech/011005>.
5. Het artikelsgewijze commentaar op het Handvest van de Verenigde Naties noemt in dit verband invasie, bombardementen, en schieten over de grens; blokkade; gewapende aanvallen op land-, zee- en luchtmacht van een staat (diplomatieke missies in het buitenland worden niet hieronder begrepen); inbreuk op overeenkomsten tot stationering van vreemde troepen op het grondgebied van een staat; het ter beschikking stellen van territorium aan een andere staat die er vervolgens een daad van agressie jegens een derde staat mee begaat; deelname aan het gebruik van geweld door militair georganiseerde onofficiële groepen. Zie: A. Randelzhofer, in: B. Simma (ed.) (1994), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, 670.
6. Zie de Verklaring van de Permanente Raad in PC.Jour/360/Corr.1, 11 oktober 2001.
7. Zie: *Case Concerning United States diplomatic and consular staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, ICJ Rep. 1980, 3, par. 73 en 74.

8. Zie: S/Res/1333(2000), 19 december 2000. Zie over de voorgeschiedenis en resolutie 1267(1999): *Transaktie*, 28, 1999, 4, 539-540.
9. Dat er behoefte bestaat aan humanitaire hulp voor de burgerbevolking van Afghanistan, blijkt bijvoorbeeld al uit het Rapport van de Secretaris-Generaal, 'The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security', A/55/633-S/2000/1106, 20 november 2000.
10. Zie: UN Press Release SC/6979, 19 december 2000.
11. S/RES/1363(2001), 30 juli 2001. Zie ook de rapporten van de VN-Secretaris-Generaal inzake Afghanistan: S/2001/695, 13 juli 2001 (over de humanitaire implicaties van de VN-maatregelen) en A/55/1028-S/2001/789, 17 augustus 2001 (over de situatie in Afghanistan en de implicaties voor internationale vrede en veiligheid), en UN Press Release SC/7110, 30 juli 2001.
12. Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council held in Budapest, NATO Press Release M-NAC-1(2001)77, 29 mei 2001.
13. Zie de Verklaring van de Voorzitter van de Veiligheidsraad, S/PRST/2001/7, 12 maart 2001.
14. Zie de Verklaring van de Voorzitter van de Veiligheidsraad, S/PRST/2001/8, 16 maart 2001.
15. Zie S/RES/1345(2001), 21 maart 2001.
16. Betrokken organisaties zijn – naast de Verenigde Naties – UNMIK, KFOR, de Europese Unie, de NAVO, en de OVSE; zie de preambule van S/RES/1345 (2001). Zie voorts de rapporten betreffende Kosovo en KFOR, aangehecht aan brieven van de VN-Secretaris-Generaal aan de Voorzitter van de Veiligheidsraad, S/2001/194, 6 maart 2001, S/2001/360, 12 april 2001 en S/2001/465, 10 mei 2001, en zie ook de Verklaring van de Voorzitter van de Veiligheidsraad inzake de situatie in Bosnië-Herzegovina, S/PRST/2001/11, 22 maart 2001.
17. Zie S/RES/1371(2001), 26 september 2001. Zie ook de Verklaring van de Voorzitter van de Veiligheidsraad, S/PRST/2001/20, 13 augustus 2001.
18. NAVO Persbericht (2001)112, 15 augustus 2001.
19. Zie: NAVO Persbericht (2001) 116, 22 augustus 2001; en Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson Following the North Atlantic Council Decision to Launch Operation Essential Harvest, 22 August 2001.
20. Gemeenschappelijk Optreden (2001/492/GBVB) van de Raad van 29 juni 2001, *PB E G L* 180, 3.7.2001.
21. Gemeenschappelijk Standpunt (2001/542/GBVB) van de Raad van 16 juli 2001, *PB E G L* 194, 18.7.2001.
22. Zie: S/RES/1330(2000), 5 december 2000. Zie ook: UN Press Release SC/6969, 5 december 2000.
23. Zie het Rapport van de Secretaris-Generaal uit hoofde van par. 5 van Res. 1302(2000), S/2000/1132, 29 november 2000.
24. Zo bestookten in februari 2001 Amerikaanse en Britse gevechtsvliegtuigen voor het eerst sinds twee jaar op relatief grote schaal doelen rond Bagdad. Zie: Bagdad bestookt op last van Bush, *de Volkskrant*, 17 februari 2001. Duidelijk is dat president Bush Irak onder druk hoopt te zetten om alsnog wapeninspecteurs toe te laten. Het uit de militaire actie 'Desert Fox' van 1998 bekende voorwendsel – dat het een militaire actie in zelfverdediging zou betreffen – werd opnieuw door de Amerikanen van stal gehaald.
25. Zie: S/RES/1352(2001), 1 juni 2001. Zie ook: UN Press Release SC/7067, 1 juni 2001.
26. Overigens komt het argument van de omslachtige VN-procedures niet met zoveel woorden in de resolutie naar voren, maar wel in het Rapport van de Secretaris-Generaal uit hoofde van par. 5 van Res. 1330(2000), S/2001/505, 18 mei 2001.
27. S/RES/1360(2001), 3 juli 2001. In de eerdere Res. 1352(2001), 1 juni 2001, was een grondige herziening van het programma in het vooruitzicht gesteld; zie: *Vrede en Veiligheid*, 30, 2001, 2, 251. Zie ook: UN Press Release SC/7093, 3

- juli 2001. Zie verder de brief van de VN-Secretaris-Generaal aan de Voorzitter van de Veiligheidsraad, S/2001/682, 10 juli 2001 (over de voortzetting van het Memorandum of Understanding tussen de Verenigde Naties en Irak van 20 mei 1996), en S/2001/758 (2001), 1 augustus 2001 (het distributieplan van Irak).
28. Zie de brief van de VN-Secretaris-Generaal aan de Voorzitter van de Veiligheidsraad, S/2001/566, 6 juni 2001.
29. Zie: MC(8).JOUR/2, 28 november 2000, Annex 1. Zie voor een overzicht van de ontwerpdocumenten voor de Ministerraad, PC.DEC/385, 28 november 2000.
30. Zie: MC(8).JOUR/2, 28 november 2000, Annex 2. Hoewel in de Verklaring niet precies naar voren komt op welke punten er een gebrek aan consensus tussen de lidstaten bestond, rijst het vermoeden dat met name Rusland niet erg gecharmeerd zal zijn geweest van bepaalde passages (zoals bijvoorbeeld die welke betrekking hebben op internationaal onderzoek naar het conflict in Tsjetsjenië en de aanwezigheid van Russische troepen in Moldavië). Zie de 'interpretatieve verklaring' van de delegatie van de Russische Federatie, MC(8).JOUR/2, 28 november 2000, Annex 3. Zie ook de reactie van de delegatie van de Verenigde Staten in MC(8).JOUR/2, 28 november 2000, Annex 4.
31. Zie: MC(8).DEC/1 tot en met MC(8).DEC/7, 28 november 2000.
32. Zie: FSC.DOC/1/00, 24 november 2000. De vertaling van de begrippen *small arms* en *light weapons* is enigszins problematisch. Zoals in de Preambule van het OVSE-Document zelf wordt aangegeven, bestaat er geen internationaal geaccepteerde definitie van beide begrippen. Onder *small arms and light weapons* wordt in het Document verstaan door mensen te dragen wapens die zijn gemaakt of zodanig aangepast dat zij kunnen worden gebruikt als dodelijk oorlogsinstrumentarium. De categorie *small arms* betreft persoonlijke wapens zoals revolvers en geweren, terwijl de categorie *light weapons* juist betrekking heeft op de wat zwaardere 'lichte' wapens, zoals zware machinegeweren, draagbare granaatwerpers en mortieren met een kaliber kleiner dan 100 mm. Zie ook de brief van de Voorzitter van het Forum voor Veiligheidssamenwerking aan de Voorzitter van de OVSE-Ministerraad, MC(8).JOUR/2, 28 november 2000, Annex 5.
33. Zie: PC.JOUR/383, 26 november 2000 en de Annex daarbij, die rapporten en verslagen uit verschillende periodes bevat.
34. Zie het achtergrondrapport van de Secretaris-Generaal van maart 2000, opgenomen als Attachment 1 bij de Annex van PC.JOUR/383, 26 november 2000.
35. Zie: PC.DEC/398, 14 december 2000.
36. Zie: PC.DEC/408/Corr.1, 5 april 2001. Eerder werd slechts een interim-regeling overeengekomen (zie: *Vrede en Veiligheid*, 30, 2001, 1, 104), welke overigens zal blijven gelden tot 31 december 2001.
37. Zie respectievelijk PC.DEC/396, 14 december 2000 en PC.DEC/424, 28 juni 2001. Zie ook de Verklaring van de Voorzitter van de Permanente Raad in CIO.GAL/24/01, 7 juni 2001.
38. Zie: PC.DEC/382, 20 november 2000 (Kosovo), PC.DEC/393, 7 december 2000 (Georgië), PC.DEC/381, 20 november 2000 (Bosnië-Herzegovina), PC.DEC/392, 7 december 2000 (Baku), PC.DEC/388, 7 december 2000 (Jerevan).
39. Zie: PC.DEC/397, 14 december 2000.
40. Zie: PC.DEC/401, 11 januari 2001. Er zal een Memorandum of Understanding met de FRJ worden gesloten over de modaliteiten van de Missie. Het budget voor de Missie voor het jaar 2001 is vastgesteld in PC.DEC/402, 11 januari 2001.
41. Zie: PC.DEC/406, 29 maart 2001.
42. Zie: PC.DEC/405, 22 maart 2001. Een Interpretatieve Verklaring werd aan de beslissing aangehecht, waarin Wit-Rusland, Bosnië-Herzegovina, Bulgarije, Kroatië, Kirgizië, Oezbekistan, de Russische Federatie, Slovenië, Tadzjikistan, Turkmenistan en Turkije nog maar eens lieten weten dat zij Macedo-

- nië onder zijn constitutionele naam erkennen.
43. Zie: PC.DEC/439, 28 september 2001. Dit besluit bevat tevens een toekenning van het benodigde budget.
 44. Zie: PC.DEC/423, 28 juni 2001 (Moldavië), PC.DEC/422, 28 juni 2001 (Tadzjikistan), PC.DEC/421, 28 juni 2001 (Estland), PC.DEC/418, 21 juni 2001 (Skopje), PC.DEC/417, 21 juni 2001 (Oekraïne), PC.DEC/416, 21 juni 2001 (Letland). Eerder werden de mandaten van deze Missie verlengd tot 30 juni 2001, zie PC.DEC/387, 7 december 2000 (Moldavië), PC.DEC/389, 7 december 2000 (Tadzjikistan), PC.DEC/390, 7 december 2000 (Estland), PC.DEC/391, 7 december 2000 (Letland), PC.DEC/394, 14 december 2000 (Oekraïne), PC.DEC/395, 14 december 2000 (Skopje).
 45. PC.DEC/414, 7 juni 2001.
 46. Zie: PC.DEC/412, 31 mei 2001 (met verklaringen van de Russische Federatie en de FRJ over de positie van de Servische minderheid in het verkiezingsproces in Kosovo), en PC.DEC/433, 19 juli 2001.
 47. PC.DEC/436/Corr.1, 19 juli 2001. Zie ook: PC.DEC/415, 7 juni 2001 (multi-etnisch politieapparaat).
 48. Besluit van de Raad (2110/78/GBVB) van 22 januari tot instelling van het Politiek en Veiligheidscomité, *PB EG L* 27, 30.1.2001.
 49. Zie respectievelijk Besluit (2001/79/GBVB) van de Raad van 22 januari 2001, *PB EG L* 27, 30.1.2001; en Besluit (2001/800/GBVB) van de Raad van 22 januari 2001, *PB EG L* 27, 30.1.2001.
 50. Besluit (2001/442/GBVB) van de SG/HV van 8 juni 2001, *PB EG L* 155, 12.6.2001.
 51. Zie respectievelijk de Gemeenschappelijke Optredens 2001/555/GBVB en 2001/554/GBVB van de Raad van 20 juli 2001, *PEB EG L* 200, 25.7.2001.
 52. Europese Raad van Gotenborg, Conclusies van het Voorzitterschap, 15-16 juni 2001.
 53. International Military Staff, Persbericht, 12 juni 2001.
 54. UNTSO (sinds 1948 in het Midden-Oosten); UNMOGIP (1949; India/Pakistan); UNFICYP (1964; Cyprus); UNDOF (1974; Golan Hoogte); UNIFIL (1978; Libanon); UNIKOM (1991; Irak/Koeweit); MINURSO (1991, Westelijke Sahara); UNOMIG (1993; Georgië); UNMIBH (1995; Bosnië en Herzegovina); UNMOP (1996; Kroatië); UNMIK (1999; Kosovo); UNAMSIL (1999; Sierra Leone); UNTAET (1999; Oost-Timor); MONUC (1999; Democratische Republiek Congo); UNMEE (2000; Ethiopië/Eritrea).
 55. Zie: S/PRST/2001/3, 31 januari 2001.
 56. Zie de Verklaring van de Voorzitter van de Veiligheidsraad, S/PRST/2001/5, 20 februari 2001.
 57. S/RES/1353 (2001), 13 juni 2001. Zie over wat voorafging: *Vrede en Veiligheid*, 29, 2000, 4, 587-588 en 590-591; alsmede: *Vrede en Veiligheid*, 30, 2001, 1, 102.
 58. Zie de 'Note' van de Voorzitter van de Veiligheidsraad, S/2001/905, 25 september 2001.
 59. S/RES/1366 (2001), 30 augustus 2001.
 60. Zie het rapport van de VN-Secretaris-Generaal inzake de voorkoming van gewapend conflict, A/55/985-S/2001/574, 7 juni 2001.
 61. Zie de Brief van de VN-Secretaris-Generaal aan de Voorzitter van de Veiligheidsraad, S/2001/445, 7 mei 2001 en het antwoord in S/2001/446, 7 mei 2001.
 62. Zie: S/RES/1369(2001), 14 september 2001. Zie voor een eerder verlengingsbesluit S/RES/1344(2001), 15 maart 2001. Zie ook het rapport van de VN-Secretaris-Generaal inzake Ethiopië en Eritrea, S/2001/202, 7 maart 2001. Zie tevens de Verklaring van de Voorzitter van de Veiligheidsraad, S/PRST/2001/14, 15 mei 2001, en het Rapport van het Comité van de Veiligheidsraad dat toezicht houdt op het wapenembargo tussen Ethiopië en Eritrea, in S/2001/503, 18 mei 2001.
 63. S/RES/1354(2001), 15 juni 2001. Zie ook het rapport van de VN-Secretaris-Generaal, S/2001/534, 30 mei 2001. De Veiligheidsraad verlengde eerder bij Res. 1331(2000) unaniem het mandaat van UNFICYP tot 15 juni 2001. Zie S/Res/1331(2000), 13 december 2000

- en het rapport van de Secretaris-Generaal inzake de VN-operatie op Cyprus, S/2000/1138, 1 december 2000.
64. S/RES/1357(2001), 21 juni 2001. Zie ook het rapport van de VN-Secretaris-Generaal inzake UNMIBH, S/2001/571, 7 juni 2001.
65. S/RES/1362(2001), 11 juli 2001. Eerder, in Res. 1335(2001) machtigde de Veiligheidsraad UNMOP om door te gaan met het houden van toezicht op de demilitarisering van het schiereiland Prevlaka, tot 15 juli 2001. Zie: S/RES/1335 (2001), 12 januari 2001. Zie ook het rapport van de Secretaris-Generaal inzake UNMOP, S/2000/1251, 29 december 2000.
66. Zie: S/PRST/2001/9, 21 maart 2001 en S/PRST/2001/12, 24 april 2001. Zie ook het rapport van de VN-Secretaris-Generaal inzake de situatie in Abchazië, Georgië, S/2001/401, 24 april 2001. In Res. 1339(2001) had de Veiligheidsraad al besloten om het mandaat van de VN-missie in Georgië, UNOMIG, te verlengen tot 31 juli 2001. De partijen bij het conflict, in het bijzonder de Abchaziërs, worden daarbij opgeroepen om onmiddellijk maatregelen te nemen om de impasse te doorbreken en onderhandelingen te gaan voeren om te komen tot een alomvattende politieke regeling, inclusief de politieke status van Abchazië binnen de staat Georgië. Zie S/RES/1339(2001), 31 januari 2001. Zie ook het rapport van de Secretaris-Generaal inzake de situatie in Abchazië, Georgië, S/2001/59, 18 januari 2001.
67. S/RES/1364 (2001), 31 juli 2001. Zie ook het rapport van de VN-Secretaris-Generaal inzake de situatie in Abchazië, Georgië, S/2001/713, 19 juli 2001.
68. Zie: S/Res/1329(2000), 30 november 2000. De benodigde wijzigingen van de Statuten van de Tribunalen zijn als Annex I en II aan de resolutie gehecht. Zie ook UN Press Release SC/6967, 30 november 2000 en zie S/RES/1340 (2001), 8 februari 2001, waarin de Veiligheidsraad de namen van de kandidaten voor de functie van Permanente Rechter van het Joegoslavië Tribunaal aan de Algemene Vergadering voorlegt.
69. Zie: S/RES/1347(2001), 30 maart 2001 en S/RES/1350(2001), 27 april 2001. Zie ook de Brief van de VN-Secretaris-Generaal aan de Voorzitter van de Veiligheidsraad, S/2001/391, 20 april 2001.
70. Zie: ICTY Press Release CC/PIS/597-e, 29 juni 2001.
71. Zie zaak no. IT-99-37-I. Voor verdere informatie, zie de website <www.un.org/icty>.
72. Zie de briefwisseling tussen de VN-Secretaris-Generaal en de Voorzitter van de Veiligheidsraad, S/2001/693, 13 juli 2001 en S/2001/722, 23 juli 2001. Zie over de plannen voor het Speciaal Tribunaal voor Sierra Leone, *Vrede en Veiligheid*, 29, 2000, 4, 589. Overigens is het met de financiële situatie van de programma's voor de wederopbouw van Sierra Leone ook al niet rooskleurig gesteld, zie S/RES/1370(2001), 18 september 2001.