

Commentaar

Vasthouden aan collectieve veiligheid in een hervormde Verenigde Naties

RAMSES A. WESSEL*

Op 21 maart 2005 kwam de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties met zijn rapport *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*.¹ In dit rapport gaat hij onder andere uitgebreid in op een mogelijke hervorming van de organisatie en de toekomst van het huidige stelsel van collectieve veiligheid, zoals neergelegd in het VN-Handvest. Beide onderdelen stonden centraal in een door de Secretaris-generaal ingesteld High-level Panel, dat op 2 december 2004 het rapport *A More Secure World: Our Shared Responsibility* presenteerde.²

Hervorming: nu of nooit?

Een mogelijke – en eigenlijk gewoon gewenste – hervorming van de Verenigde Naties speelt al sinds jaar en dag op de achtergrond bij veel vraagstukken en wordt door velen beschouwd als hét middel om de centrale rol van de organisatie overeind te houden. Op de

achtergrond van dit debat spelen twee ontwikkelingen: (1) de substantiële toename van het aantal leden van de Verenigde Naties (in het bijzonder het aantal ontwikkelingslanden); en (2) de gewijzigde internationale situatie (met name na het einde van de Koude Oorlog). Het eerste punt is evident: in 1945 had de Verenigde Naties 51 leden, in 1963 113 en sinds 2002 zijn in totaal 191 staten lid. Tegelijkertijd is er slechts één keer een aanpassing geweest van het aantal leden van de Veiligheidsraad. In 1963 is het aantal niet-permanente leden verhoogd van zes naar tien, waarmee het totaal op vijftien kwam: vijf permanente leden (China, Frankrijk, (nu) de Russische Federatie, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten) en tien niet-permanente leden met een zittingstermijn van twee jaar. Toen is ook de geografische verdeling van de niet-permanente leden vastgelegd: vijf uit de Afrikaanse en Aziatische staten; één uit Oost-Europa; twee Latijns-Amerikaans staten

* Prof.dr. R.A. Wessel is verbonden aan het Centre for European Studies, Universiteit Twente, en maakt deel uit van de hoofdredactie van dit blad.

en twee staten uit de groep van 'West-Europese en andere staten'. Met een huidig lidmaatschap van 191 staten is het niet vreemd dat zich de vraag naar de representativiteit van de Veiligheidsraad voordoet. Immers, niet alleen is het aantal staten wederom bijna verdubbeld en is bij de wijziging van 1963 het vetorecht van de 'P5' onaangetast gebleven, ook staat de samenstelling als zodanig onder druk. Er bestaat inmiddels een redelijke consensus dat Japan net zoveel recht heeft op een permanente zetel als China en dat hetzelfde geldt voor Duitsland ten opzichte van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Tegelijkertijd laten ook de zogenoemde niet-gebonden landen geregeld van zich horen, omdat de uitbreiding van 1963 niet in het voordeel van de ontwikkelingslanden heeft uitgepakt en er nog steeds sprake is van een kwantitatieve, maar ook kwalitatieve ondervetegenwoordiging. Wanneer het aantal leden van de Veiligheidsraad wordt vergeleken met het aantal in 'raden' van andere mondiale organisaties, valt op dat er inderdaad sprake is van een uitzonderlijke situatie. Direct na de Tweede Wereldoorlog was het aantal van elf leden op een totaal van 51 VN-leden niet afwijkend van wat gebruikelijk was in andere organisaties. Inmiddels hebben de meeste andere mondiale organisaties het aantal leden van hun 'raad' echter aangepast aan het toegenomen ledental; wat de Veiligheidsraad betreft is er echt sprake van

een achterstand.³

Er lijkt nu echter een kans te liggen om hier verandering in te brengen. Het rapport van het genoemde High-level Panel is over het algemeen goed ontvangen en het is dus niet echt een verrassing dat de Secretaris-generaal in zijn eigen rapport van maart 2005 de aanbevelingen overneemt, inclusief overigens de verschillende nog openstaande opties. De Secretaris-generaal roept de staten op om voor de Top in september 2005 een besluit te nemen. Het liefst bij consensus, maar als dat niet lukt zou dat geen excuus mogen vormen om de zaak weer uit te stellen. Hier wijst Annan impliciet op art. 108 en 109 van het Handvest, waarin staat dat een wijziging van het Handvest kan plaatsvinden met een tweederde meerderheid in de Algemene Vergadering. Het wijzigingsverdrag moet dan nog wel door die staten worden geratificeerd "in accordance with their respective constitutional procedures by two thirds of the Members of the United Nations, including all the permanent members of the Security Council." (art. 108)

In de beide nu gepresenteerde modellen stijgt het aantal leden van de Veiligheidsraad straks van 15 naar 24. Model A gaat uit van zes nieuwe permanente zetels, *zonder* een vetorecht, en drie nieuwe niet-permanente zetels die op een vaste manier worden verdeeld. In Model B is geen plaats voor nieuwe permanente zetels, maar worden nieuwe categorieën lidmaatschap

toegevoegd: acht nieuwe zetels voor vier jaar (met mogelijkheid voor herverkiezing) en één extra zetel voor twee jaar. In beide modellen zouden lidstaten die in financieel opzicht of anderszins meer aan de Verenigde Naties bijdragen, eerder in aanmerking moeten komen voor een zetel. Op deze wijze zou het aantrekkelijker worden constructief aan de Verenigde Naties mee te werken. Beide modellen houden overigens vast aan het veto van de huidige permanente leden; het is gebleken dat ieder voorstel dat dit uitgangspunt aantast onhaalbaar is. Daarnaast is een evident nadeel van Model B dat de ongelijkheid tussen permanente en niet-permanente leden blijft bestaan.

Desalniettemin zou de organisatie deze *window of opportunity* niet te gemakkelijk moeten negeren. De geschiedenis heeft immers uitgezeten dat hervormingsmomenten zich slechts zelden voordoen.

Nieuwe regels ten aanzien van het gebruik van geweld?

Een andere aanname in het rapport van de Secretaris-generaal is dat de Veiligheidsraad te kort schiet waar het gaat om het effectief ingrijpen in ernstige situaties waar sprake is van een bedreiging van de vrede en veiligheid of waar het gaat om nieuwe dreigingen zoals terrorisme. Het achterliggende idee is dat de huidige mondiale veiligheidssituatie roept om een

aanpassing van de bestaande regels rond het geweldgebruik, waarbij zelfverdediging alleen mogelijk is "if an armed attack occurs" (art. 51 van het VN-Handvest) en in andere gevallen militair geweld alleen is toegestaan na een expliciete autorisatie door de Veiligheidsraad. Directe aanleiding voor dit debat waren de terroristische aanslagen op de Verenigde Staten op 11 september 2001 en in het bijzonder de daaropvolgende presentatie van de nieuwe Veiligheidsstrategie van de Verenigde Staten (september 2002) en de inval door de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Australië in Irak (maart 2003). In de Amerikaanse Veiligheidsstrategie wordt expliciet de mogelijkheid opengelaten om ook preventief op te treden.

Een geruststellende constatering – voor diegenen die het huidige internationale geweldsverbod een warm hart toedragen – is dat de Secretaris-generaal in zijn rapport vasthoudt aan het VN-Handvest en stelt dat in het geval van een onmiddellijke dreiging een staat zich met een beroep op art. 51 mag verdedigen. In het geval van een 'latente' dreiging (zoals het internationaal terrorisme?) blijft de Veiligheidsraad aangewezen om maatregelen te nemen (par. 125), desnoods preventief.

Dit is in overeenstemming met de heersende mening in het internationaal recht dat met zelfverdediging niet hoeft te worden gewacht tot een op handen zijnde

aanval daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. In dit geval wordt ook wel gesproken van 'anticiperende zelfverdediging'. Dit is dus wat anders dan wat de Verenigde Staten in hun Veiligheidsstrategie stellen, namelijk dat er situaties kunnen zijn die al tot verdedigingen zelfs wanneer er geen directe dreiging (*imminent threat*) is. In de Verenigde Staten is het overigens gebruikelijk ook voor een dergelijke situatie de term '*pre-emptive action*' te gebruiken, terwijl wij zo'n geval eerder zouden aanduiden als 'preventief optreden'.

De Nederlandse regering, die onlangs nog besloot tot het leveren van troepen aan de door de Verenigde Staten geleide operatie Enduring Freedom (tegen de 'latente' terroristische dreiging vanuit Afghanistan), kan het rapport van Annan naast het in 2004 uitgekomen advies van de AIV/CAVV leggen. Ook dat advies houdt vast aan de dominante interpretatie van art. 51 en stelt dat anticiperende zelfverdediging alleen toelaatbaar kan zijn in "gevallen van een plotselinge overweldigende dreiging, die geen moment van reflectie en geen keuze van andere middelen toelaat, onder inachtneming van de proportionaliteit".⁴

Eén vraag is hiermee echter nog niet beantwoord. Wat doen we wanneer er geen sprake is van een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid, maar wanneer een regering haar eigen bevolking niet behandelt volgens algemeen erkende internationale uitgangs-

punten? Met andere woorden: is humanitaire interventie nu rechtmatig of niet? Duidelijk is dat in ieder geval de Veiligheidsraad bevoegd is zich te mengen in de interne aangelegenheden op basis van Hoofdstuk VII van het Handvest (art. 2, lid 7 van het VN-Handvest). Het High-level Panel-rapport wees in dit verband op het feit dat niet aan het beginsel van non-interventie kan worden vastgehouden als het gaat om ernstige zaken als genocide, grootschalige schendingen van het humanitaire recht, grootschalige etnische zuiveringen. Mede op basis van een zich ontwikkelende beschermingsplicht (*responsibility to protect*) zou er een rechtsbasis bestaan voor de Veiligheidsraad (en dus *niet* voor afzonderlijke staten) om in dit soort gevallen militair geweld (als finale optie) te autoriseren.

De Secretaris-generaal laat dit punt helaas open, hoewel ook hij in een (retorische?) vraag duidelijk wijst op een centrale rol voor de Veiligheidsraad: "As to genocide, ethnic cleansing and other such crimes against humanity, are they also not threats to peace and security, against which humanity should be able to look to the Security Council for protection?" (par. 125)

Dat het geweldsmonopolie in handen dient te blijven van de Veiligheidsraad blijkt ook uit de oproep van de Secretaris-generaal aan de Veiligheidsraad om met een resolutie te komen waarin de criteria voor een autorisatie van militair geweld in dit soort gevallen wor-

den neergelegd. Nergens in het rapport wordt gerefereerd aan de mogelijkheid voor staten om in het geval van een 'verlamming' van de Veiligheidsraad zelfstandig op te treden. Sterker nog, een koppeling van dit vraagstuk aan de bovengenoemde hervorming van de Verenigde Naties wijst in de richting van een versterking van de rol van de Veiligheidsraad. Van een aantasting van de beginselen van het systeem van collectieve veiligheid zoals dat is neergelegd in het VN-Handvest lijkt op basis van het nu neergelegde beleid geen sprake. Integendeel, staten moeten beter

hun best doen om de Veiligheidsraad effectief en transparant te gebruiken. De Veiligheidsraad moet de kans krijgen om noodzakelijk optreden te autoriseren. En, zoals het High-level Panel stelde:

For those impatient with such a response, the answer must be that, in a world full of perceived potential threats, the risk to the global order and the norm of non-intervention on which it continues to be based is simply too great for the legality of unilateral preventive action, as distinct from collectively endorsed action, to be accepted. Allowing one to so act is to allow all. (par. 191)

Noten

1. UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005.
2. UN Doc. A/59/565, 2 December 2005.
3. Zie uitgebreider: Blokker, N.M. (2004), 'The Security Council and the use of force. On recent practice and the need to reform', paper gepresenteerd op de conferentie The Security Council and the Use of Force: Theory and Reality - A Need for Change?, Universiteit Leiden, 17-18 september 2004. De bijdrage zal worden gepubliceerd in een uitgave van Martinus Nijhoff Publishers onder redactie van N.M. Blokker & N.J. Schrijver.
4. Adviesraad Internationale Vraagstukken/Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (2004), *Preëemptief optreden*, Den Haag.