

VEILIGHEID EN VOLKENRECHT: VAN MONDIALE NAAR REGIONALE COLLECTIEVE VEILIGHEID

Ramses A. Wessel¹

De Verenigde Naties en regionale veiligheidsorganisaties

Nadat ten tijde van de Golfoorlog veel juristen voor het eerst sinds tijden Hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties weer eens opsloegen, voltrekt een vergelijkbare gebeurtenis zich de laatste tijd met betrekking tot Hoofdstuk VIII. Het einde van de Koude Oorlog mag dan hebben geresulteerd in een effectiever werkende Veiligheidsraad, wat de afdwinging van de vaak vergaande resoluties betreft zijn de mogelijkheden van deze Raad niet veranderd. De artikelen die volgen op de zo dikwijls geciteerde art. 41 en 42, en die een gewapende VN-legermacht voor ogen hebben, zijn nooit geëffectueerd.

Hoofdstuk VIII van het VN-Handvest stelt dat geen enkele bepaling van het Handvest het bestaan uitsluit van “regionale akkoorden of organen voor het behandelen van die aangelegenheden die de handhaving van de internationale vrede en veiligheid betreffen en welke in aanmerking komen voor optreden in regionaal verband, mits die akkoorden of organen en hun activiteiten verenigbaar zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties” (art. 52, lid 1). Het idee van een zekere decentralisatie binnen het systeem van collectieve veiligheid is dus niet nieuw en was ook al terug te vinden in het Volkenbondsverdrag, dat in art. 21 stelde: “Nothing in this Covenant shall be deemed to affect the validity of international engagements, such as treaties of arbitration or regional understandings like the Monroe Doctrine, for securing the maintenance of Peace.” In het Volkenbondsverdrag lag het zwaartepunt bij de regionale organisaties; het mondiale systeem was, ook gelet op art. 21, duidelijk bedoeld als aanvulling op de regionale overeenkomsten. De vergelijking met art. 52 VN-Handvest laat zien dat dit idee na de Tweede Wereldoorlog is omgekeerd.

Gedurende de Koude Oorlog is de Veiligheidsraad niet in de gelegenheid geweest om zijn relatie met regionale organisaties uit te werken. Na de Koude Oorlog liet de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties in zijn *Report on the Work of the Organization* echter weten:

“For dealing with new kinds of security challenges, regional arrangements or agencies can render assistance of great value. [...] [T]his presupposes the existence of the relationship between the United Nations and regional arrangements envisaged in Chapter VIII of the Charter. The diffusion of tensions between States and the pacific settlement of local disputes are, in many cases, matters appropriate for regional action. The proviso, however, is that efforts of regional agencies should be in harmony with those of the United Nations and in accordance with the Charter. This applies equally to regional arrangements in all areas of the globe, including those which might emerge in Europe.”²

Omdat het Handvest geen definitie geeft van 'regionale akkoorden of organen', is het niet altijd duidelijk welke regionale organisatie zich daarvoor leent. Er lijkt niets op tegen dat een organisatie zichzelf uitroept tot 'regionaal akkoord' in de zin van Hoofdstuk VIII. Dit is na de Arabische Liga (1945) en de Organisatie van Amerikaanse Staten (1948) in Europa gebeurd door de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (in 1992).³ Het ontbreken van een strikte definitie van een regionaal akkoord wordt door de Verenigde Naties zelf niet als een probleem ervaren. Integendeel, in de woorden van de Secretaris-Generaal:

“The Charter deliberately provides no precise definition of regional arrangements and agencies, thus allowing useful flexibility for undertakings by a group of states to deal with a matter appropriate for regional action which also could contribute to the maintenance of international peace and security. Such associations or entities could include treaty-based organizations, whether created before or after the founding of the United Nations, regional organizations for mutual security and defence, organizations for general regional development or for cooperation on a particular economic topic or function, and groups created to deal with a specific political, economic or social issue of concern.”⁴

Hoofdstuk VIII maakt een duidelijk onderscheid tussen vreedzame beslechting van geschillen en dwangmaatregelen. Art. 52, lid 2 stelt: “De Leden van de Verenigde Naties die zulke akkoorden sluiten of zulke instellingen oprichten, laten, voordat zij lokale geschillen aan de Veiligheidsraad voorleggen, niets onbeproefd om deze op vreedzame wijze op te lossen in het kader van die regionale akkoorden of instellingen.” Hieruit blijkt duidelijk dat wat de vreedzame geschillenbeslechting betreft, de prioriteit bij de regionale organisaties ligt. Dit is geheel in lijn met art. 33 Handvest (de bepaling over de vreedzame regeling van geschillen), waarin ook expliciet naar regionale akkoorden en instellingen wordt verwezen. Dit betekent overigens niet dat de Veiligheidsraad geen enkele rol meer kan spelen. Art. 52 verwijst naar de art. 34 (de bevoegdheid van de Veiligheidsraad om elk geschil te onderzoeken) en 35 (de bevoegdheid van staten om geschillen voor te leggen aan de Veiligheidsraad of de Algemene Vergadering).

De verdeling van bevoegdheden blijkt uit art. 53, dat stelt dat geen dwangacties ingevolge regionale akkoorden of door regionale instellingen worden

ondernomen zonder machtiging van de Veiligheidsraad. De Veiligheidsraad kan, volgens datzelfde artikel, echter van regionale akkoorden of instellingen gebruik maken voor de uitvoering van op zijn gezag ondernomen dwangacties en heeft daar recentelijk ook enkele voorbeelden van laten zien.

Bosnië-Herzegowina als testcase

Taakverdeling en samenwerking

De tendens binnen de VN-Veiligheidsraad sinds de Golfoorlog om de uitvoering van vredeafdwingende taken te delegeren aan regionale organisaties of (groepen van) individuele lidstaten is ook het afgelopen jaar duidelijk doorgezet. Op basis van de Resoluties 816 (31 maart 1993) en 836 (4 juni 1993) hadden organisaties als de NAVO en de WEU het mandaat om in bepaalde situaties 'alle noodzakelijke maatregelen' te nemen. Met name voor de NAVO, als belangrijkste uitvoerder van Veiligheidsraadsresoluties, geldt de vraag of de NAVO een 'regionaal akkoord' is in de zin van Hoofdstuk VIII van het VN-Handvest. Deze vraag wordt door de Verenigde Naties echter ontweken door het mandaat niet aan een organisatie, maar aan de lidstaten zelf te verstrekken. Par. 10 van Resolutie 836 – de rechtsbasis voor de luchtaanvallen op Bosnisch-Servische stellingen – stelt dan ook dat de Veiligheidsraad

“Decides that [...] Member States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, may take, under the authority of the Security Council and subject to close coordination with the Secretary-General and UNPROFOR, all necessary measures, through the use of air power, in and around the safe areas in the Republic of Bosnia and Herzegovina, to support UNPROFOR in the performance of its mandate [...]”

Deze constructie, die ook al was gebruikt in Resolutie 816 ter verzekering van het vliegverbod, biedt de Verenigde Naties mogelijkheden voor rechtshandhaving nu zij een eigen permanente vredesbrigade nog steeds ontbeert. Vanuit juridisch oogpunt is deze oplossing echter zeker niet onomstreden.⁵ In deze discussie is vooral de vraag aan de orde of de NAVO dergelijke bevoegdheden op grond van haar eigen oprichtingsverdrag wel toekomen. De NAVO is primair bedoeld als collectieve verdedigingsorganisatie, gebaseerd op art. 51 van het VN-Handvest; aanvullende taken als 'regionaal akkoord' in de zin van Hoofdstuk VIII van het VN-Handvest zijn niet expliciet in het NAVO-Verdrag terug te vinden. De door de zestien ministers aangenomen Communiqués zijn niet te beschouwen als verdragen en zijn als zodanig ook niet rechtsgeldig als instrument om het oorspronkelijke Verdrag te wijzigen.⁶

De ontwikkelingen in de praktijk van het afgelopen jaar hebben zich echter van deze problematiek niets aangetrokken en laten een steeds flexibeler taakverdeling en samenwerking tussen de Verenigde Naties en de NAVO zien. Hal-

verwege 1995 lagen de belangrijkste vredebewarende taken nog in handen van de Verenigde Naties zelf, in de vorm van de vredesmacht UNPROFOR. Hoewel niet kan worden ontkend dat de blauwe helmen van UNPROFOR steeds groener werden,⁷ waren veel andere afdwingende taken al in een vroeg stadium gedelegeerd aan de NAVO en de West-Europese Unie (WEU). Deze taken hadden met name vorm gekregen in twee grote operaties: Deny Flight en Sharp Guard. Hoewel operatie Deny Flight formeel van start ging op 12 april 1993, was de NAVO al vanaf 16 oktober 1992 actief in het controleren van het verbod op militaire vluchten in het luchtruim boven Bosnië-Herzegovina. Deny Flight was het antwoord van de NAVO op Resolutie 816 van de Veiligheidsraad van 31 maart 1993, een resolutie die de lidstaten van de Verenigde Naties de bevoegdheid verleende alle noodzakelijke maatregelen te nemen om illegale aanwezigheid in het luchtruim tegen te gaan. In reactie op een vervolgresolutie van de Veiligheidsraad (836) besloot de NAVO-Raad in juni 1993 dat operatie Deny Flight ook zou kunnen worden gebruikt voor *close air support* ter bescherming van UNPROFOR. In augustus 1993 ging de NAVO-Raad over tot de toevoeging van een derde taak: luchtaanvallen (*air strikes*) ter bescherming van de door de Verenigde Naties vastgestelde *safe areas*. Gedurende 1994 en 1995 is aan al deze taken uitvoering gegeven.

De zwaarste militaire actie in dit kader vond plaats in augustus 1995 en kreeg als roepnaam Deliberate Force. Operatie Deliberate Force is kenmerkend voor de wijze waarop de samenwerking tussen de Verenigde Naties en de NAVO vorm heeft gekregen: door het uitgeven van 'mandaterende resoluties' voorziet de Verenigde Naties in het probleem van de nog steeds ontbrekende eigen vredesbrigade, terwijl deze zelfde resoluties de NAVO de mogelijkheid bieden zich op een nieuwe wijze te profileren. De operatie, een grootscheepse luchtaanval op Bosnisch-Servische militaire stellingen, begon op 30 augustus om 2.00 uur en was een reactie op de mortieraanval op de *safe area* Sarajevo twee dagen eerder. Op 1 september werd de operatie opgeschort om overleg tussen de Verenigde Naties en de Bosnische Serviërs mogelijk te maken. Dit overleg leidde in onvoldoende mate tot het verwijderen van de zware wapens uit een zone van twintig kilometer rond Sarajevo, zodat de luchtaanvallen op 5 september werden hervat.

De NAVO is niet de enige organisatie die is betrokken bij de afdwinging van resoluties van de Veiligheidsraad. Op 15 juni 1993 ging operatie Sharp Guard van start, een gecombineerde NAVO-WEU marine-operatie ter controle en afdwinging van het wapenembargo tegen de Federale Republiek Joegoslavië.⁸ Sinds die datum hebben de NAVO en de WEU 73.000 schepen aangehouden en 5.800 verdachte schepen op zee en 1.400 in de havens geïnspecteerd. Geen enkel schip heeft het embargo gebroken, hoewel er zes pogingen zijn geweest om door Sharp Guard heen te breken.⁹

Het Dayton-akkoord

Ook in de sfeer van *post-conflict peace-building* hebben regionale organisaties het afgelopen jaar een belangrijke rol gespeeld. Het meest voor de hand liggende voorbeeld betreft uiteraard de vredesregeling voor Bosnië-Herzegowina. Over dit vredesverdrag werd op 21 november 1995 in de Amerikaanse legerplaats Dayton tussen de Republiek Bosnië-Herzegowina, de Republiek Kroatië en de Federale Republiek Joegoslavië (voorheen ook wel 'klein Joegoslavië') overeenstemming bereikt. De ondertekening vond plaats op 14 december te Parijs, onder toezicht van EU-vertegenwoordiger Bildt, Frankrijk, Duitsland, Rusland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Het Verdrag trad direct in werking en bestaat uit een Algemeen Kaderverdrag (General Framework Agreement) met de algemene uitgangspunten van de vredesregeling en twaalf afzonderlijke overeenkomsten, alsmede een aantal bijbehorende briefwisselingen.¹⁰

De afzonderlijke overeenkomsten betreffen, naast de internationale militaire en civiele aspecten van de vredesregeling, de rechtsorde van de nieuwe Republiek Bosnië zelf. Volgens deze regelingen zal Bosnië een eenheidsstaat zijn, bestaande uit twee 'Entiteiten', de Federatie Bosnië-Herzegowina (die 51 procent van het territorium bestuurt) en de Republiek Srpska (Servië), met Sarajevo als ongedeelde hoofdstad. De nieuwe constitutie voorziet in een presidentschap van drie leden (twee uit de federatie en één uit de republiek), een centrale regering en een parlement. De presidenten en de leden van het parlement worden gekozen via democratische verkiezingen, waarvan de eerste onder internationaal toezicht. Vluchtelingen en ontheemden zullen naar hun huizen kunnen terugkeren of aanspraak kunnen maken op schadevergoeding. Personen die in staat van beschuldiging zijn gesteld voor het plegen van oorlogsmisdrijven mogen geen politieke functies in Bosnië bekleden. Het Kaderverdrag verplicht de drie partijen tot volledige medewerking aan de opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven, zonder overigens daarbij naar het *ad hoc*-Internationaal Straftribunaal te Den Haag te verwijzen. Tevens erkennen Joegoslavië en Bosnië elkaar als soevereine, onafhankelijke staten.

Het Dayton-akkoord is tekenend voor de tendens om regionale organisaties actief in te zetten bij uitvoerende taken op het gebied van de internationale veiligheid. Verschillende internationale organisaties zijn bij de uitvoering van het akkoord betrokken. Voor de internationale civiele aspecten van de vredesregeling voorziet het vredesverdrag overigens nog in een directe rol van de Verenigde Naties. De Verenigde Naties moet, in de eerste plaats, toezien op het handhaven van de rechtsorde door lokale autoriteiten, mede met het oog op het voorbereiden van verkiezingen. Daartoe besloot de Veiligheidsraad, conform het vredesverdrag (annex 11), op 21 december 1995 tot instelling van

een internationale politiemacht (International Police Task Force, IPTF).¹¹ Deze vredesmacht staat onder leiding van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties en bestaat uit een kleine tweeduizend ongewapende politiemensen.¹² Voor de uitvoering van andere civiele taken wordt in het vredesverdrag een beroep gedaan op vele internationale organisaties, waaronder ook een aantal VN-organen, zoals de Hoge Commissarissen voor de Vluchtelingen en de Mensenrechten.¹³ Beoogd is dat de activiteiten van deze organisaties worden gecoördineerd door een Hoge Vertegenwoordiger. Op de zitting van de Londense Vredesconferentie van 8 en 9 december 1995 is besloten Bildt voor deze functie te benoemen,¹⁴ een besluit dat door de Raad in zijn Resolutie 1031 met naam en toenaam is bevestigd.

Belangrijke civiele taken zijn eveneens weggelegd voor de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Deze taken betreffen: *a.* het toezicht houden op de voorbereiding, uitvoering en monitoring van de eerstvolgende verkiezingen in Bosnië; *b.* het toezicht houden op de naleving van rechten van de mens, mede door een OVSE-Ombudsman; en *c.* het begeleiden van de onderhandelingen over wapenbeheersing en vertrouwenwekkende en veiligheidbevorderende maatregelen in de regio, en het toezicht houden op de uitvoering van de daartoe te sluiten overeenkomsten.¹⁵ De Raad van Ministers van de OVSE besloot tot het instellen van een OVSE-Missie in Bosnië en een OVSE-Ombudsman. Het voorzitterschap van de OVSE benoemde later in de maand ambassadeur Frowich tot hoofd van de OVSE-Missie en ambassadrice Haller tot OVSE-Ombudsvrouw. Voor het toezicht op de mensenrechtenbepalingen uit 'Dayton' is een Commissie voor de Rechten van de Mens voor Bosnië geïnstalleerd, die voor een belangrijk deel bestaat uit leden benoemd door de Raad van Europa. De wapenbeheersingsonderhandelingen, die op 4 januari 1996 onder auspiciën van de OVSE te Wenen van start zijn gegaan, leidden op 26 januari tot ondertekening van een overeenkomst tussen de Bosnische partijen over vertrouwenwekkende en veiligheidbevorderende maatregelen. De onderhandelingen over een ontwapeningsakkoord zouden rond 11 juni 1996 moeten zijn afgerond, maar liepen enige vertraging op.¹⁶

De Implementation Force (IFOR)

Is de bemoeienis van de Verenigde Naties met de uitvoering van de civiele aspecten van het vredesverdrag nog duidelijk aanwijsbaar, met betrekking tot de militaire aspecten is deze marginaal. Afgezien van een periodieke rapportage is de uitvoering van het militaire gedeelte van het verdrag volledig in handen gelegd van een speciaal voor dit doel ingestelde multinationale Implementation Force (IFOR). IFOR vindt zijn basis in het Dayton-akkoord (annex 1A en bijlagen). Daarnaast is een dag later Resolutie 1031 van de Veiligheidsraad ter uitvoering van het verdrag aangenomen.¹⁷ Juridisch gezien kan men zich

afvragen of een dergelijke resolutie noodzakelijk was nu IFOR is ingesteld met instemming van alle partijen. Gelet op de mogelijkheid tot geweldgebruik door IFOR is een formele afdekking door het orgaan dat is opgericht om juist dat onderwerp te controleren echter niet overbodig. Daarnaast is ook politiek gezien de ondersteuning en betrokkenheid van de Verenigde Naties uiteraard een winstpunt. Op basis van Hoofdstuk VIII van het VN-Handvest mandateert de Veiligheidsraad de lidstaten van de Verenigde Naties “acting through or in cooperation with the organization referred to in Annex 1-A of the Peace Agreement to establish a multinational implementation force (IFOR) under unified command and control in order to fulfil the role specified in Annex 1-A and Annex 2 of the Peace Agreement”. Het is opvallend dat slechts indirect naar de NAVO wordt verwezen. Juridisch is het niet expliciet noemen van de NAVO echter van geen belang, omdat onder “the organization referred to in Annex 1-A” nu eenmaal niets anders kan worden begrepen.

IFOR bestaat uit militaire eenheden van NAVO-lidstaten en niet-NAVO-landen, waaronder Estland, Finland, Litouwen, Maleisië, Oekraïne, Oostenrijk, Polen, Rusland, Tsjechië en Zweden. De militaire en politieke leiding van IFOR is echter volledig in handen van de NAVO. Alleen de Russische eenheden vallen niet onder het NAVO-commando; zij rapporteren direct aan het Amerikaanse commando in Europa. Het mandaat van de Veiligheidsraad tot het instellen van een Implementation Force geldt in eerste instantie voor één jaar. Belangrijk voor de bevoegdheden van IFOR is dat hij ‘alle noodzakelijke maatregelen’ mag nemen, niet alleen ter verdediging van de veiligheid en bewegingsvrijheid van internationaal personeel, maar ook om partijen te dwingen de akkoorden na te leven. De terughoudende opstelling van de Verenigde Naties blijkt onder meer uit het feit dat het militaire gezag volledig wordt overgedragen van UNPROFOR (de VN-vredesmacht voor Bosnië) aan IFOR. De NAVO wordt slechts *verzocht* de Raad ten minste maandelijks over haar activiteiten in Bosnië te informeren.¹⁸ De Secretaris-Generaal van de NAVO heeft tot nu toe overigens aan dit verzoek voldaan.¹⁹ Daarnaast is ook de NAVO-operatie Deny Flight volledig overgezet naar IFOR (als IFOR Air Component). De maritieme WEU-NAVO-operatie Sharp Guard is echter blijven bestaan, naast de nieuwe IFOR Maritime Component.

De uitvoering van ‘Dayton’ door IFOR mag overwegend succesvol worden genoemd. Met behulp van zo'n 55.000 IFOR-mansschappen zijn de strijdende partijen in Bosnië gescheiden en zijn de gevechtshandelingen tussen hen gestopt. Veel problematischer is de overdracht van gebieden tussen de partijen geweest, met name in en rond Sarajevo en westelijk Bosnië. Zowel de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties als de Hoge Vertegenwoordiger voor Bosnië, Bildt, wijzen er – in hun uitvoerige rapporten van respectievelijk 29 en 13 maart 1996 aan de Veiligheidsraad over de uitvoering van het Day-

ton-akkoord²⁰ – met nadruk op dat de verantwoordelijkheid voor de voortgaande etnische zuiveringen bij beide partijen moet worden gelegd. Bildt stelt vast dat “de krachten van etnische scheiding nog steeds veel sterker zijn dan de krachten van etnische reïntegratie”.²¹ De Raad heeft zich vooralsnog beperkt tot een beroep op partijen deze ontwikkeling te keren. Een ander probleem dat IFOR niet op korte termijn kon oplossen, betreft de aanwezigheid van de naar schatting drie miljoen over het gehele Bosnische territorium verspreide landmijnen.²²

Sancties tegen Bosnië

De Veiligheidsraad besloot op 27 februari 1996 de economische sancties tegen de Bosnische Serviërs voor onbepaalde tijd op te schorten.²³ Ingevolge Resolutie 1022(1995) van 22 november 1995 was tot een opschorting besloten onder de voorwaarde dat de Bosnische Serviërs hun troepen zouden hebben teruggetrokken uit de *zones of separation*, zoals deze zijn aangegeven in het Dayton-akkoord. De leiding van IFOR had de Raad een dag te voren geïnformeerd dat aan deze voorwaarde was voldaan.

Deze economische sancties kunnen, op grond van Resolutie 1022(1995), opnieuw worden ingesteld als er inbreuken op de vredesregeling plaatsvinden. Deze mogelijkheid – die overigens alleen ten opzichte van de Serviërs kan worden gebruikt – werd uitdrukkelijk opgehouden in het overleg van eind maart tussen het Comité van de Veiligheidsraad voor Joegoslavië, de Sanctiescoördinator van de Europese Unie en de OVSE, en de directeur van de Sanctions Assistance Missions Communications Centre (SAMCOMM).²⁴ Doel van dit overleg was om de Raad te informeren over de uitvoering van zowel de eerder genoemde resolutie over de opschorting van de economische sancties als de resolutie over de geleidelijke opheffing van het wapenembargo. Volgens Resolutie 1021(1995) bleef de levering van zware wapens en zwaar militair materieel aan alle republieken van voormalig Joegoslavië voorlopig verboden. De NAVO/WEU-operatie Sharp Guard was als gevolg van deze ontwikkelingen beperkt tot het afdwingen van het embargo op zware wapens en munitie. Op 18 juni 1996 meldde de Veiligheidsraad echter dat het Dayton-akkoord in voldoende mate werd nagekomen, zodat op grond van Resolutie 1021(1995), subpar. 1(c) werd besloten tot beëindiging van het embargo op de levering van wapens en militair materieel. Voor operatie Sharp Guard betekende dit dat alle acties werden opgeschort, maar niet beëindigd; de NAVO- en WEU-schepen blijven paraat om bij eventueel opnieuw instellen van het embargo hun taak weer snel te kunnen hervatten.²⁵

De veranderende veiligheidsfuncties van regionale organisaties in Europa

De zich aftekenende nieuwe verhouding tussen de Verenigde Naties en de Europese veiligheidsorganisaties heeft veel te maken met de veranderende functies van regionale organisaties op het veiligheidsterrein. De verschillende Europese organisaties zijn op het gebied van vrede en veiligheid verder gegaan met het bijstellen van hun taken en prioriteiten in het post-Koude-Oorlogtijdperk. Hoewel het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie dit jaar nog weinig concreet is geworden, is de discussie over een gemeenschappelijk defensiebeleid in het kader van de Intergouvernementele Conferentie over het Verdrag van Maastricht hoger op de politieke agenda gekomen. De WEU speelt hierin – als defensiearm van de Europese Unie én Europese pijler van de NAVO – een belangrijke rol. Hoewel verschillende opties voor een Europese veiligheids- en defensie-identiteit het afgelopen jaar de revue passeerden, lijkt de strijd tussen mondiale (lees: Atlantische) en regionale (lees: West-Europese) collectieve veiligheid nog niet gestreden.

De 'nieuwe NAVO'

De hierboven omschreven IFOR-operatie mag dan geen zuivere NAVO-operatie zijn – slechts de helft van het aantal deelnemende landen is lid van de NAVO – het is duidelijk dat de leiding en uitvoering van de operatie geheel in handen van de NAVO (danwel de Verenigde Staten) liggen. Het gaat om de grootste operatie ooit door deze organisatie ondernomen en biedt een uitgerekende kans om de 'nieuwe NAVO' te profileren. De term 'nieuwe NAVO' is sinds de ministeriële bijeenkomst te Berlijn in juni 1996 in politieke kringen algemeen geaccepteerd en staat voor de beoogde flexibiliteit die deze organisatie sinds de Top-bijeenkomst in Londen in 1990 voor ogen heeft. Deze flexibiliteit is, gelet op de documenten die sinds 1990 zijn aangenomen, vooral een eufemisme voor 'taakuitbreiding'. Ook uit het Communiqué van Berlijn blijkt dat het gaat om

“the ability to mount NATO non-Article 5 operations, guided by the concept of one system capable of performing multiple functions. [NATO] will further develop flexible arrangements capable of undertaking a variety of missions and taking into account national decisions on participation in each operation, building upon the strength of NATO's existing arrangements.”

Hoewel deze uitbreiding van 'collectieve verdedigingsorganisatie' naar 'collectieve veiligheidsorganisatie' gelet op de aangenomen documenten in politieke zin geen punt van discussie is, is hierboven reeds gewezen op de juridische vragen die naar aanleiding van deze bevoegdheidstoekenning door de NAVO zijn opgeroepen.

Hoewel het hier fundamentele wijzigingen betreft, zijn deze juridische vragen voor geen van de zestien NAVO-leden een reden geweest om de ontwikkelingen een halt toe te roepen. Het proces van aanpassing en hervorming wordt blijkbaar als een logisch gevolg op de veranderde internationale situatie gezien; zo logisch dat een taakuitbreiding zelfs zonder expliciete verdragsgrondslag door de lidstaten (en hun parlementen) wordt geaccepteerd. In de woorden van de ministers van Defensie, die voor het eerst sinds dertig jaar weer op het niveau van de Raad bijeen waren:

“Collective defence remains the core function of the Alliance; but today's challenges to our security and to the stability of Europe as a whole are more diverse and more complex than those NATO faced during its first four decades. To meet these challenges we require forces, structures and procedures that can respond effectively to contingencies ranging from collective defence to crisis management and peacekeeping, and contribute to the Alliances' broader approach to security issues.”²⁶

Dit pragmatisme is ook terug te vinden in het rapport van de Adviesraad Vrede en Veiligheid van maart 1996. De Nederlandse regering wordt er op gewezen dat er naast de “klassieke regionale arrangementen waarop Hoofdstuk VIII van het Handvest van toepassing is” ook een tweede groep van regionale arrangementen en organisaties is, die bestaat uit “de organisaties die oorspronkelijk zijn opgezet voor collectieve verdediging, maar ook kunnen worden ingezet ten behoeve van operaties van de Verenigde Naties. In het algemeen gaat het om organisaties die zich niet kenmerken als organisaties onder Hoofdstuk VIII, maar die wel hebben aangegeven ondersteuning te willen bieden ten behoeve van operaties van de Verenigde Naties (thans de NAVO en de WEU).”²⁷

In deze nieuwe hoedanigheid als uitvoerder van Veiligheidsraadsresoluties stelt de NAVO zich op als organisatie die desgewenst door alle, of enkele, lidstaten kan worden gebruikt voor zowel vredebewarende als vredeafdwingende operaties. Hiermee wordt getracht het al meer dan vijftig jaar bestaande hiaat in de uitvoering van het VN-Handvest – het ontbreken van een VN-leger – op een regionale wijze in te vullen. Op de bijeenkomst van Berlijn in juni 1996 is zelfs besloten dat dit regionale karakter kan inhouden dat de Verenigde Staten en Canada aan bepaalde operaties niet meedoen. De NAVO heeft zich voorgenomen te werken aan “a European Security and Defence Identity within NATO, which will enable all European Allies to make a more coherent and effective contribution to the missions and activities of the Alliance as an expression of our shared responsibilities; to act themselves as required; and to reinforce the transatlantic partnership.”²⁸ Deze benadering wordt mogelijk gemaakt door de aanvaarding van het idee van de Combined Joint Task Forces (CJTF), het concept waarin de NAVO-infrastructuur en middelen *separable but not*

separate kunnen worden gebruikt door enkele lidstaten, door een andere organisatie (bijvoorbeeld de WEU) of om de deelname van niet NAVO-landen aan bepaalde operaties te vergemakkelijken (zoals in IFOR). Met name voor de WEU biedt dit concept ongekende mogelijkheden.

De West-Europese Unie als Europese defensiepijler

Ook het afgelopen jaar is de positie van de WEU in de Europese veiligheidsstructuur niet veel duidelijker geworden. In het Verdrag van Maastricht (1992) is vastgelegd dat de WEU zowel de defensiearm van de Europese Unie als de Europese pijler van de NAVO zou moeten zijn. Wat dat laatste betreft heeft de NAVO-bijeenkomst te Berlijn enige mogelijkheden geschapen nu de ontwikkeling van een Europese veiligheids- en defensie-identiteit als een doelstelling is geaccepteerd. Ondanks de mogelijkheden die de WEU voor zich zelf zag in de Petersberg-verklaring van 1992 ("humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks, tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking"),²⁹ ontbreekt het deze organisatie immers aan een eigen militaire infrastructuur en de middelen om de geplande operaties zelfstandig te kunnen uitvoeren. Door de WEU geleide operaties kunnen in de toekomst gebruik maken van het CJTF-concept. In samenwerking met de WEU zal de NAVO plannen uitwerken om dit idee concreet gestalte te geven (organisatie van het commando en het hoofdkwartier, besluitvormingsmodaliteiten, gebruik van materieel, enz.).

Vanuit een juridische invalshoek is vooral de vraag interessant of de WEU bevoegd is tot het uitvoeren van andere dan collectieve verdedigingsoperaties. Net als de NAVO is de WEU opgericht als collectieve verdedigingsorganisatie (gebaseerd op art. 51 van het VN-Handvest) en niet als regionale organisatie in de zin van Hoofdstuk VIII van het Handvest. Het gebruik van de WEU als instrument van de VN-Veiligheidsraad roept dus vergelijkbare vragen op als hierboven reeds ten aanzien van de NAVO-operaties zijn gesteld, zij het dat er enkele verschillen zijn. Art. VIII, lid 3 van het WEU-Verdrag (het 'gewijzigde Verdrag van Brussel' van 1954) stelt: "Op verzoek van een der Hoge Verdragsluitende Partijen zal de Raad onmiddellijk worden bijeengeroepen teneinde de Hoge Verdragsluitende Partijen in staat te stellen overleg te plegen omtrent elke toestand, die een bedreiging voor de vrede zou kunnen vormen, waar deze zich ook mocht voordoen, of een gevaar voor de economische stabiliteit."³⁰ Deze bepaling biedt de WEU-lidstaten in ieder geval de mogelijkheid om de WEU te gebruiken als overlegforum voor vrijwel elk veiligheidsvraagstuk. De mogelijkheid van gebruik van de WEU voor een daadwerkelijke operatie is hiermee echter niet gegeven. Men zou kunnen beargumenteren dat de veranderende functies van de WEU, zoals vastgelegd in de Petersberg- en Maastricht-verklaringen, impliciet ter beoordeling aan de nationale

parlementen zijn voorgelegd nu het Verdrag van Maastricht stelt dat de WEU “een integrerend deel uitmaakt van de ontwikkeling van de Europese Unie” en “de besluiten en maatregelen van de Unie welke gevolgen hebben op defensiegebied uit te werken en ten uitvoer te leggen”. De ministers van de WEU-lidstaten hebben in een aan het Verdrag van Maastricht gehechte Verklaring gesteld dat de WEU bereid is deze taak op zich te nemen en het is duidelijk dat de besluiten van de Europese Unie met gevolgen op defensiegebied niet slechts de collectieve verdediging zoals bedoeld in art. V van het WEU-Verdrag voor ogen hebben.

Hoe dan ook, een formele nieuwe wijziging van het Verdrag van Brussel was op haar plaats geweest. In tegenstelling tot de situatie inzake het Noord-Atlantisch Verdrag, wordt de discussie hierover aangaande het WEU-Verdrag overigens niet gemedend. Dit Verdrag is in eerste instantie voor een periode van vijftig jaar gesloten en kan derhalve in 1998 – vijftig jaar na de ondertekening van het oorspronkelijke Verdrag van Brussel – door de lidstaten van de WEU worden opgezegd. Mede gelet op de rol die de WEU als uitvoerder van besluiten van de Europese Unie heeft toegewezen gekregen, dient het moment zich aan om de rol van de WEU in de Europese veiligheidsarchitectuur te herzien. Op de bijeenkomst van de Raad van Ministers op 14 november 1995 te Madrid is dan ook een document aangenomen dat enig licht op de toekomst van de organisatie moet laten schijnen. Het meest opvallende aan dit document, de *WEU Contribution to the European Union Intergovernmental Conference of 1996*,³¹ is echter dat het de tien lidstaten niet is gelukt om te komen tot een coherente bijdrage aan de IGC die het Verdrag van Maastricht onder de loep neemt. Het document geeft drie verschillende opties weer, zonder dat een voorkeur wordt uitgesproken:

- De eerste optie voorziet een versterkte samenwerking tussen een autonome WEU en de Europese Unie. In deze optie zou het WEU-Verdrag niet worden opgezegd, maar zou de operationele samenwerking tussen de WEU en de Europese Unie op het terrein van de militaire acties worden versterkt. Een nauwe samenwerking tussen de besluitvormende en -voorbereidende organen van beide organisaties op alle niveaus zou zorg dragen voor de essentiële coördinatie. De WEU zou tevens de mogelijkheid behouden om ook onafhankelijk van de Europese Unie op te treden.

- De tweede optie behelst een aantal opstellingen tussen volledige autonomie van de WEU en integratie in de Europese Unie. Een belangrijk onderdeel betreft de versterkte aandacht voor *coalitions of the willing*. EU-lidstaten zouden, met Verklaring nr. 27 in het hoofd, moeten voorkomen dat een verzoek aan de WEU door slechts enkele lidstaten wordt geblokkeerd. Naast de versterkte samenwerking uit de eerste optie, voorziet de tweede optie ook in een aantal concrete juridische en politieke afspraken. Ten eerste zou de Europese Raad

een politiek sturende taak met betrekking tot de WEU kunnen krijgen. Daarnaast zou kunnen worden vastgelegd dat de WEU politiek en operationeel ondergeschikt is aan de Europese Unie. Dit zou kunnen door de woorden “de Unie verzoekt de WEU” in art. J.4(2) te vervangen door “de Unie draagt de WEU op”. Dit zou geen juridische verplichting voor de WEU zijn. Een dergelijke juridische overeenkomst, waarbij de WEU verplicht wordt de besluiten van de Europese Unie uit te voeren, wordt echter wel in het achterhoofd gehouden.

- Aanvaarding van een derde optie zou de twee voorgaande, enigszins gekunstelde voorstellen overbodig maken. In deze optie zou de WEU volledig in de Europese Unie opgaan. De belangrijkste artikelen uit het WEU-Verdrag, zoals art. V (de militaire bijstandsverplichting), IV en VI (betrekkingen met de NAVO en de Verenigde Naties), VIII (geen allianties gericht tegen een andere lidstaat) en een aantal ‘nieuwe’ taken van de WEU (de ‘Petersberg-taken’) zouden in een nieuw EU-Verdrag worden opgenomen. Een *opting-out*-mogelijkheid zou aan de bezwaren van een aantal lidstaten tegemoet kunnen komen. Omdat in het bijzonder de overname van art. V voor sommige lidstaten op problemen stuit, zou voor dit gedeelte ook kunnen worden gedacht aan een optioneel protocol als annex bij het nieuwe verdrag (vergelijk het Sociale Protocol). Dit protocol zou echter wel ten minste door de huidige WEU-lidstaten moeten worden geratificeerd, want er bestaat consensus over het feit dat de collectieve bijstandsverplichting onaangetast dient te blijven.

Niet uit dit document, maar uit de krant, is gebleken dat vrijwel alle lidstaten voor een geleidelijke integratie van de WEU in de Europese Unie zijn, maar dat het Verenigd Koninkrijk iedere poging blijft blokkeren om defensievraagstukken onder te brengen bij de Europese Unie.³² “We cannot deny it: we have not succeeded in convincing the British to accept at least the second option”, aldus Kinkel na afloop van de bijeenkomst.³³ Een snelle integratie wordt voornamelijk door Nederland gesteund.³⁴

De discussie is in een stroomversnelling geraakt doordat het mandaat van IFOR in Bosnië slechts voor een periode van één jaar is gegeven en de kans bestaat dat de Verenigde Staten zich na die periode zullen terugtrekken. EU-Commissaris Van den Broek heeft in dit verband voorgesteld dat de WEU de leiding van de operatie in Bosnië overneemt op het moment dat de Verenigde Staten hun twintigduizend militairen terugtrekken.³⁵

De Europese Unie als veiligheidsorganisatie

De instelling van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) door het Verdrag van Maastricht in 1992 rechtvaardigt enige aandacht voor de Europese Unie in dit hoofdstuk. Juridisch bestaat het GBVB sinds 1 november 1993 – de datum van inwerkingtreding van het Verdrag – hetgeen betekent dat de vijftien lidstaten van de Europese Unie zijn gehouden de bepa-

lingen van Titel V van het Verdrag na te leven.³⁶ Volgens art. J.4 omvat het GBVB “alle kwesties die betrekking hebben op de veiligheid van de Europese Unie, met inbegrip van de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat mettertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden”. Voor de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, Boutros-Ghali, was deze nieuwe dimensie van de Europese Unie reden om te wijzen op een mogelijke rol als regionaal akkoord in de zin van Hoofdstuk VIII van het VN-Handvest.³⁷ In augustus 1994 was de Europese Unie zelfs één van de officiële deelnemers aan een bijeenkomst van regionale arrangementen die door Boutros-Ghali was belegd.

Hoofdstuk VIII van het VN-Handvest voorziet twee verschillende situaties: vreedzame geschillenbeslechting (art. 52) en dwangacties (art. 53). Wat betreft de vreedzame geschillenbeslechting heeft de Europese Unie in voormalig Joegoslavië reeds laten zien dat zij een belangrijke bijdrage kan leveren. Voor militaire dwangacties is de Unie echter geheel aangewezen op de WEU, die de “besluiten en maatregelen van de Unie welke gevolgen hebben op defensiegebied” zal uitwerken en ten uitvoer zal leggen.³⁸ Gelet op de nauwe samenwerking met de WEU, is een toekomstige rol voor de Europese Unie ook op het terrein van de ‘Petersberg-taken’ (dus inclusief dwangacties) in het geheel niet uitgesloten.

Vooralsnog is echter geen gebruik gemaakt van een verzoek aan de WEU op grond van art. J.4. Het GBVB ontwikkelt zich moeizaam en is beperkt gebleven tot een gemeenschappelijk beleid op een aantal concrete terreinen. Wat voormalig Joegoslavië betreft is in het verslagjaar een aantal ‘gemeenschappelijke standpunten vastgesteld naar aanleiding van handelsbeperkende maatregelen die door de Veiligheidsraad reeds waren opgelegd.³⁹ Deze besluiten zijn niet meer dan een uitwerking van VN-recht in ‘Unie-recht’. Soms wordt echter iets toegevoegd. Zo heeft de Raad op 26 februari 1996 bepaald dat de lidstaten zich ook na opheffing door de VN-Veilighedsraad van het wapenembargo inzake voormalig Joegoslavië zoals voorzien in Resolutie 1021 van 22 november 1995, terughoudend moeten opstellen.⁴⁰ De Europese Unie heeft hiermee vooral de veiligheid van de in het gebied opererende organisaties op het oog. Het embargo tegen Bosnië-Herzegowina, Kroatië en de Federale Republiek Joegoslavië inzake wapens, munitie en militair materieel blijft gewoon van kracht. Terughoudendheid, op basis van een aantal geformuleerde criteria, geldt voor export naar Slovenië en Macedonië.

Andere besluiten betreffende de situatie in Bosnië-Herzegowina voorzien in verlenging van de steun voor het transport van humanitaire hulp, voortzetting van de steun voor het bestuur van de stad Mostar en het verlenen van bijstand aan een specifieke mijnopruiingsactie in Bosnië-Herzegowina en Kroatië.⁴¹ Deze laatste actie zal in eerste instantie zijn gericht op bijstand bij het oprui-

men van mijnen in Bosnië-Herzegovina en op ondersteuning van het VN-overgangsbestuur voor Oost-Slavonië. Vorig jaar had de Raad in een gemeenschappelijk optreden inzake antipersoneelmijnen reeds besloten tot een actieve bijdrage van de Europese Unie aan internationale mijnopruijningsinspanningen.⁴² De huidige actie komt neer op het vrijmaken van 3,6 miljoen ECU voor het vrijwillige mijnopruijningsfonds van de Verenigde Naties.

Ook buiten het conflict in Bosnië-Herzegovina heeft de Europese Unie het afgelopen jaar een aantal GBVB-besluiten genomen. De meeste besluiten hebben niet al te vergaande implicaties. Het betreft bijvoorbeeld een gemeenschappelijk standpunt om te komen tot een aanvullend protocol over verblindende laserwapens bij het Conventionele-wapensverdrag, het besluit bij te dragen tot een oplossing voor het vraagstuk van de nucleaire proliferatie op het Koreaanse schiereiland, of de waarneming van de verkiezingen van de Palestijnse Raad en de coördinatie van de internationale waarnemingsoperatie.⁴³

Er zijn echter ook besluiten waarin een gemeenschappelijk beleid van de Unie tegenover een bepaalde derde staat wordt vastgelegd. Dergelijke besluiten vergroten de eenheid van de Unie naar buiten toe en voorkomen steeds meer dat de wereld wordt geconfronteerd met nationale beleidsdoelstellingen vanuit de Unie die onderling sterk afwijken. Voorbeelden van beleidsharmonisatie zijn bijvoorbeeld te vinden in het gemeenschappelijk standpunt inzake Angola, of in het standpunt betreffende Nigeria, waarin de Raad van Ministers de executie van de activist Saro-Wiwa en zijn medestanders veroordeelt.⁴⁴ In dit rijtje past ook het gemeenschappelijk optreden van de Unie in het gebied van de Grote Meren in Afrika (de regio Ruanda-Burundi) van 25 maart 1996.⁴⁵ Om hulp te kunnen bieden bij de oplossing van de crisis in dit gebied en om een bijdrage te leveren aan de inspanningen van de Verenigde Naties en de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE), heeft de Raad besloten een speciale gezant te benoemen. De speciale gezant zal namens de Europese Unie steun verlenen aan de inspanningen die erop zijn gericht de voorwaarden te scheppen om de crisis op te lossen, waaronder de voorbereiding van een conferentie over vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio.

Het GBVB is voortgekomen uit de Europese Politieke Samenwerking (EPS) die aan het eind van de jaren zestig ontstond als antwoord op de steeds duidelijker wordende relatie tussen economische en politieke samenwerking. Hoewel ook nu het GBVB nog steeds buiten het Europees Gemeenschapsrecht is gehouden, zijn er naast de duidelijke institutionele verstrengeling (de plaats van beide gebieden onder de paraplu van de Europese Unie) ook inhoudelijke dwarsverbanden.⁴⁶ Een goed voorbeeld hiervan betreft de 'goederen voor tweërlei gebruik', goederen die zowel een civiele als een militaire bestemming

kunnen hebben. De uitvoer van deze goederen was in de Europese Gemeenschap al lange tijd een bron van problemen. Een vrije handel van deze goederen binnen de Gemeenschap kon immers onaanvaardbaar zijn voor staten die ten aanzien van militaire goederen een specifiek exportbeleid kennen. Op 19 december 1994 kwam de Raad eindelijk met een regeling die voorziet in een systeem voor het verlenen van vergunningen voor goederen die in een speciale lijst zijn opgenomen. Deze goederen kunnen niet zonder een vergunning van de bevoegde autoriteiten in de eigen lidstaat uit de Gemeenschap worden geëxporteerd. Hoewel het vergunningensysteem is vastgelegd in een Verordening van de Europese Gemeenschap,⁴⁷ is de lijst met de betreffende goederen voor tweërlei gebruik vastgelegd in de bijlage bij een besluit dat is genomen in het kader van het GBVB.⁴⁸ Elke wijziging van deze lijst vereist derhalve een nieuw GBVB-besluit. De meest recente wijzigingen zijn door de Raad aangenomen op 16 februari 1996.⁴⁹

Een daadwerkelijke ontwikkeling van de Europese Unie tot veiligheidsorganisatie is afhankelijk van de uitkomst van de Intergouvernementele Conferentie die op 29 maart 1996 van start ging en die halverwege 1997 tot een wijziging van het Verdrag van Maastricht moet komen. Veel hangt af van de mogelijkheden om het GBVB effectiever te maken (doorbreken van de unanimiteitsregels, betere beleidsvoorbereiding, duidelijker externe vertegenwoordiging, enz.), en van de oplossing die wordt gevonden voor de samenwerking tussen de Unie en de WEU. Het is duidelijk dat een versterkte Europese Unie de relaties met haar belangrijkste handels- en veiligheidspartner – de Verenigde Staten – zal moeten herzien. Met dit doel voor ogen hebben de Unie en de Verenigde Staten op 3 december 1995 *A New Transatlantic Agenda* (NTA) en een *Joint EU-US Action Plan* aangenomen.⁵⁰ Beide documenten worden als leidraad gebruikt bij een versterking van de onderlinge samenwerking op het terrein van veiligheid en defensie, handel en economie, nieuwe mondiale uitdagingen (terrorisme, internationale misdaad, drugshandel, massamigratie, milieuproblematiek, nucleaire veiligheid en gezondheidsproblematiek) en *people-to-people relations* (uitwisselingen, etc.).⁵¹ De NTA en het *Joint Action Plan* zijn niet in de vorm van een verdrag gegoten, maar moeten worden gezien als documenten waarop de Europese Unie en de Verenigde Staten hun onderlinge relaties de komende jaren zullen baseren.

Andere conflictgebieden

Midden-Oosten

Tussen Israël en Libanon kwam het in april 1996 tot een militair treffen. In reactie op voortdurende raketaanvallen op doelen in Noord-Israël besloot de

Israëlische regering op 11 april tot artillerie- en luchtbeschietingen van islamitische Hezbollah-lokaties in Libanon, die enkele dagen duurden. Een groot deel van de bevolking van Zuid-Libanon sloeg op de vlucht. Op 18 april werd een kamp van de VN-vredesmacht UNIFIL geraakt, waarbij meer dan honderd burgers om het leven kwamen. In januari 1996 had de Veiligheidsraad besloten tot een verlenging van het mandaat van UNIFIL tot 31 juli 1996.⁵² Een dag na de beschieting van het VN-kamp nam de Veiligheidsraad unaniem een resolutie aan waarin wordt opgeroepen de vijandigheden te beëindigen en de territoriale integriteit van Libanon te respecteren.

De beslechting van het conflict heeft zich verder overigens zonder directe bemoeienis van de Verenigde Naties voltrokken. Op een niet al te gecoördineerde wijze probeerden de ministers van Buitenlandse Zaken van Frankrijk, Italië, Rusland en de Verenigde Staten in het conflict te bemiddelen. De Italiaanse minister van Buitenlandse Zaken, Agnelli, was betrokken namens de trojka van de Europese Unie, maar de afzonderlijke aanwezigheid van de Franse president Chirac was nu niet bepaald een goed voorbeeld van een gemeenschappelijk buitenlands beleid van de Unie. Op 26 april maakten de Israëlische premier Peres en de Amerikaanse minister Christopher bekend dat een wapenstilstand overeen was gekomen tussen Israël en de Hezbollah-militie in Zuid-Libanon.

Liberia

De in dit hoofdstuk geconstateerde verschuiving van mondiale naar regionale collectieve veiligheid kent niet alleen voorbeelden op het Europese continent. Een voorbeeld van samenwerking tussen de Verenigde Naties en een regionale organisatie is tevens te vinden in Liberia. Op basis van Resolutie 866 uit 1993 besloot de Veiligheidsraad voor de eerste keer in de geschiedenis tot de instelling van een VN-vredesmacht die tot taak had samen te werken met een al bestaande regionale vredesmacht, de Military Observer Group (ECOMOG) van de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS).⁵³ De VN-vredesmacht (UNOMIL) werd ingesteld om toe te zien op de naleving van het Vredesakkoord van Cotonou dat op 25 juli 1993 tot stand was gekomen. Dit vredesakkoord legde de supervisie over de implementatie volledig in handen van ECOMOG; de Verenigde Naties speelt via UNOMIL slechts een ondersteunende rol in het monitoren en verifiëren van het vredesproces. UNOMIL werd in eerste instantie voor zeven maanden ingesteld, maar het mandaat is daarna keer op keer verlengd.

De burgeroorlog die Liberia al sinds 1990 teistert, was het gevolg van het omverwerpen van de regering van Doe. De verschillende vredesakkoorden die sinds die tijd door de bij het conflict betrokken partijen zijn gesloten, zijn stelselmatig gebroken. De instelling van UNOMIL is overigens niet de eerste

actie die de Veiligheidsraad ondernam met betrekking tot Liberia. Op basis van Resolutie 788(1992) had de Veiligheidsraad met een verwijzing naar Hoofdstuk VII van het Handvest al besloten tot de instelling van een volledig embargo op wapens en ander militair materieel. De Veiligheidsraad heeft echter geconstateerd dat “in violation of resolution 788 (1992) arms continue to be imported into Liberia, exacerbating the conflict”.⁵⁴ Op 13 april 1995 besloot de Veiligheidsraad dan ook tot de instelling van een speciaal comité om de naleving van het embargo te controleren. Dit comité is bij zijn onderzoek echter voor het grootste gedeelte afhankelijk van informatie die via lidstaten en internationale organisaties wordt verkregen; een betrouwbaar noch volledig beeld van de overtredingen is op deze manier mogelijk.⁵⁵

Het afgelopen jaar is de bemoeienis van de Verenigde Naties met het conflict versterkt. De verlenging van het mandaat van UNOMIL werd door de Verenigde Naties in Resolutie 1001(1995) afhankelijk gesteld van het nakomen van de verplichtingen door de verschillende conflictpartijen. Dat deze strategie succes had, blijkt uit het feit dat een nieuw staakt-het-vuren werd overeengekomen, dat de vereiste Council of State werd opgericht en dat de demobilisatie van start ging. Het mandaat van UNOMIL werd in Resolutie 1014 van 15 september 1995 verlengd.⁵⁶ De eerste positieve tekenen werden begin 1996 echter al weer sterk gerelativeerd toen ECOMOG-eenheden en burgers door verschillende troepen werden aangevallen.

De strategie van de Verenigde Naties in dit conflict wordt gekenmerkt door een opeenvolging van Veiligheidsraadsresoluties van een uiteenlopend karakter: na de ondertekening van een vredesakkoord volgen enthousiaste en aansporende woorden van de Veiligheidsraad, die bij niet-nakoming van het akkoord worden omgezet in beschuldigende en dreigende taal. Duidelijk is echter dat vrijwel de gehele vreedzame geschillenbeslechting is overgelaten aan de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten. De versterking van de West-Afrikaanse vredesmacht heeft vanaf het begin een belangrijke rol gespeeld in de benadering van de Verenigde Naties (“encourages Member States, in particular African countries, to consider providing troops to the expanded ECOMOG”).⁵⁷ Dit beleid is zeer goed te rijmen met Hoofdstuk VIII van het VN-Handvest, dat immers voor vreedzame geschillenbeslechting de eerste verantwoordelijkheid bij de regionale organisaties legt.

Gerechtelijke conflictoplossing

Internationaal Gerechtshof

De Franse kernproeven leken bij uitstek geschikt om ter juridische controle voor te leggen aan het Internationaal Gerechtshof. Nieuw-Zeeland had het Hof dan ook verzocht de situatie aan een onderzoek te onderwerpen en om voorlopige maatregelen te nemen ter voorkoming van de kernproeven. In de ogen van Nieuw-Zeeland waren de Franse kernproeven in strijd met de rechten die Nieuw-Zeeland onder internationaal recht heeft. Een probleem was dat Frankrijk sinds 1974 de automatische rechtsmacht van het Hof niet erkent, waarmee het Hof de bevoegdheid ontbeert om uitspraak in deze zaak te doen. Nieuw-Zeeland beriep zich echter op een bepaling uit de eerdere zaak van het Hof over kernproeven (de Nuclear Tests Case uit 1974) die stelt: “[...] if the basis of this Judgement were to be affected, the Applicant could request an examination of the situation in accordance with the provisions of the Statute” (par. 63). Deze paragraaf maakt een voortzetting of hervatting van de procedure van de Nuclear Tests Case mogelijk, zij het dat volgens het Hof sprake moet zijn van een duidelijke relatie met de omstandigheden uit het vonnis van 1974. De proeven uit 1974 waren echter bovengronds en brachten een gevaar voor radioactieve neerslag op Nieuw-Zeelands grondgebied mee. De Franse kernproeven in 1995 waren ondergronds. Het Hof zag op 22 september 1995 dan ook geen grond om zich in deze zaak bevoegd te verklaren. Wel liet het Hof nog even weten dat deze uitspraak niets af doet aan de verplichtingen van staten om de natuurlijke leefomgeving te respecteren en te beschermen.⁵⁸

Ook met betrekking tot het dreigen met en het gebruik van kernwapens heeft het Hof zich uitgesproken. Op een verzoek van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties⁵⁹ kwam het Hof op 8 juli 1996 met een advies (Advisory Opinion) over de rechtsgeldigheid van het dreigen met en het gebruik van kernwapens. De vraag van de Algemene Vergadering luidde: “Is the threat or use of nuclear weapons in any circumstance permitted under international law?” Het Hof stelde (unaniem) dat noch het internationale gewoonterecht noch het geschreven internationale recht de dreiging met kernwapens of het gebruik ervan expliciet toestaat, maar dat er ook geen alomvattend en universeel verbod te vinden is. Ten overvloede wordt vastgesteld dat de rechtsgeldigheid in ieder geval ontbreekt wanneer sprake is van strijd met art. 2, lid 4 van het VN-Handvest (het geweldsverbod) en er niet is voldaan aan de vereisten uit art. 51 (zelfverdediging). Het dreigen met en het gebruik van kernwapens dient in overeenstemming te zijn met het internationale humanitaire recht (het *ius in bello*) en met verdragen die specifiek over kernwapens gaan. Ook bestaat er een verplichting (“in good faith”) om de onderhandelingen over nucleaire ontwapening tot een goed einde te brengen (in het kader van het Non-Proliferatieverdrag).

Een belangrijke conclusie in deze opinie is dat het Hof, zoals gezegd, geen volledig verbod in het internationale recht kan vinden. Met elf tegen drie stemmen stelt het Hof: “There is in neither customary nor conventional law any comprehensive and universal prohibition of the threat or use of nuclear weapons as such.” Een grote teleurstelling is echter dat het Hof op de eigenlijke vraag van de Algemene Vergadering geen antwoord geeft. Hoewel de stemmen staakten (zeven tegen zeven) bevond de President van het Hof, Bedjaoui, zich aan de zijde van de voorstemmers, waardoor het Hof kon concluderen dat het internationale recht (en met name het humanitaire oorlogsrecht) weliswaar in het algemeen een verbod impliceert, maar dat de huidige stand van het internationale recht het Hof niet toestaat om de dreiging met of het gebruik van kernwapens als rechtmatig of onrechtmatig te bestempelen in geval van een extreme situatie van zelfverdediging waarin het overleven van een staat op het spel staat. Dat het Hof zou concluderen dat het Handvest het dreigen met en gebruik van kernwapens niet expliciet toestaat, lag, gelet op art. 2(4), voor de hand. Hetzelfde geldt voor de conclusie dat moet worden voldaan aan de vereisten die het humanitaire recht stelt (denk aan de beginselen betreffende proportionaliteit, onderscheid tussen burgers en militairen en het verbod van onnodig letsel aan combattanten). Maar dat het Hof op de belangrijkste vraag geen antwoord geeft, is onbegrijpelijk. Natuurlijk zou een besluit dat kernwapens in sommige situaties toelaatbaar zijn op grote politieke weerstand stuiten bij een aantal staten en internationale (non-gouvernementele) organisaties, maar het Hof verkeert als enige orgaan van de belangrijkste wereldorganisatie nu juist in de comfortabele positie dat het zich daar niet mee hoeft bezig te houden.⁶⁰

Een andere adviesaanvraag, van de Assemblee van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), kwam eveneens op 8 juli 1996 aan de orde. De vraag die de WHO al in 1993 over ditzelfde onderwerp aan het Hof had gesteld, luidde: “In view of the health and environmental effects, would the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict constitute a breach of its obligations under international law or the WHO Constitution?”⁶¹ In deze zaak kwam het Hof niet eens tot een behandeling van de hoofdzaak. Het Hof verklaarde dat het geen advies kan geven omdat het onderwerp niet valt binnen de reikwijdte van de activiteiten van de WHO. De WHO is er voor de openbare volksgezondheid en mag zich in die bevoegdheid ook zeker bemoeien met de effecten van het gebruik van kernwapens op die volksgezondheid. De vraag of het gebruik van kernwapens rechtmatig is, valt echter buiten de werkingssfeer van de constitutie van de WHO.

Het straftribunaal voor voormalig Joegoslavië

Het in 1993 ingestelde Tribunaal voor voormalig Joegoslavië heeft na het Dayton-akkoord een extra impuls gekregen. In Resolutie 1031 (de IFOR-resolutie) bevestigde de Veiligheidsraad opnieuw zijn besluiten inzake het Tribunaal en herinnerde hij alle staten aan de daaruit voortvloeiende verplichtingen. De niet-nakoming van deze verplichtingen is nog steeds een probleem; staten weigeren in veel gevallen met het Tribunaal samen te werken.⁶² Bij het aanhouden en overdragen van verdachten kan nu echter gebruik worden gemaakt van IFOR. De assistentie van IFOR is op 9 mei 1996 vastgelegd in een – geheim – Memorandum of Understanding tussen de NAVO en het Tribunaal.⁶³ Volgens dit document zal IFOR verdachten aanhouden en overdragen “when coming into contact with them in carrying out its duties as defined by the military annex of the Peace Agreement”. IFOR zal dus geen actief opsporingsbeleid op touw zetten.

Het Tribunaal is het afgelopen jaar overigens nog niet erg opgeschoten. Wel is in de Tadi_-zaak een aantal juridisch interessante vragen naar voren gekomen. De verdediging van Tadi_ stelde dat het Tribunaal geen rechtsmacht heeft. Dit idee is door het Tribunaal in twee tussen-vonnissen direct uit de wereld geholpen.⁶⁴ De Veiligheidsraad was op grond van hoofdstuk VII van het VN-Handvest – en in het bijzonder art. 41 – bevoegd tot de oprichting van het Tribunaal. Het idee van Tadi_ dat hij alleen door zijn nationale rechter en onder nationaal recht zou kunnen worden berecht, werd door het Tribunaal afgewezen. De soevereiniteit van de VN-lidstaten op dat vlak is volgens het Tribunaal opgegeven. Ook stelt het Tribunaal dat het rechtsmacht heeft ten aanzien van misdrijven zowel begaan in een internationaal als intern gewapend conflict. Naast het internationale gewoonterecht mag het Tribunaal ook verdragen toepassen, mits deze voor de betrokken staten in werking waren ten tijde van het begaan van de strafbare feiten en voorzover zij niet strijdig zijn met internationaal *ius cogens* (dwingend recht), waartoe de meeste gewoonterechtelijke regels van internationaal humanitair recht behoren.

Conclusies

In dit hoofdstuk is getracht een aantal internationaal rechtelijke ontwikkelingen te signaleren met betrekking tot de invulling van het concept collectieve veiligheid. De samenwerking tussen de permanente leden van de Veiligheidsraad na de Koude Oorlog maakt het mogelijk dat dit orgaan in veel gevallen de besluiten kan nemen waarvoor het is opgericht. De activiteiten van de Veiligheidsraad in het verslagjaar laten zien dat deze Raad in toenemende mate zijn toevlucht zoekt tot zogenoemde mandaterende resoluties, waarbij lidstaten, al dan niet handelend binnen regionale organisaties, toestemming krijgen tot het actief oplossen van regionale geschillen. De twee belangrijkste

regionale veiligheidsorganisaties in Europa – de NAVO en de WEU – hebben ook het afgelopen jaar laten zien zich verder te ontwikkelen van collectieve *verdedigings*organisatie naar collectieve *veiligheids*organisatie.

Bij deze ontwikkelingen is het belangrijk een aantal zaken in het oog te houden. Ten eerste is voor militaire dwangmaatregelen altijd een voorafgaand besluit van de Veiligheidsraad noodzakelijk. *All necessary means* mogen slechts worden ingezet nadat de lidstaten daartoe expliciet door de Veiligheidsraad zijn gemachtigd. Voor vreedzame beslechting van geschillen (onderhandelingen, conciliatie, etc.) geldt daarentegen dat de Veiligheidsraad er pas mee moet worden lastig gevallen op het moment dat regionale organisaties niet slagen in het bereiken van een oplossing. Ten tweede is het, gelet op de ontwikkelingen binnen de Europese veiligheidsorganisaties, van belang de bevoegdheden van deze organisaties te blijven toetsten aan hun oprichtingsverdrag. Internationale organisaties hebben slechts die bevoegdheden die hen expliciet (of in uiterste gevallen impliciet) zijn toegekend door de lidstaten. Deze lidstaten bestaan niet slechts uit de ministers, die als *Herren der Verträge* de bevoegdheden van de organisaties naar eigen inzicht kunnen aanpassen. De betrokken lidstaten kennen zonder uitzondering een democratisch staatsbestel, waarbinnen voor het oprichten van internationale organisaties en het (verder) verstrekken van bevoegdheden aan deze organisaties een parlementaire legitimatie is vereist. Het is niet te verwachten dat de parlementen zich zullen verzetten tegen een omvorming van de defensieorganisaties naar veiligheidsorganisaties. Wel is een openbare discussie over dit onderwerp op zijn plaats.

Noten

1. Met dank aan één van de auteurs van de bijdragen over 'Conflictoplossing vanuit volkenrechtelijk perspectief' in voorgaande Jaarboeken, Ige F. Dekker, voor zijn waardevolle adviezen.
2. *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, New York: United Nations, 1990, p. 21.
3. Zie hierover en in het algemeen over Hoofdstuk VIII: Th.J.W. Sneek, "The CSCE in the new Europe: from process to regional arrangement", *Indiana International & Comparative Law Review*, vol. 5, 1994, no. 1, pp. 1-73.
4. De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, Boutros Boutros-Ghali, in zijn *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, New York: United Nations, 31 January 1992.
5. Zie de discussie tussen I.F. Dekker/E.P.J. Myjer en N.M. Blokker/A.S. Muller in *Transaktie*, jrg. 24, 1995, nr. 4 en jrg. 25, 1996, nr. 1.
6. Hoewel deze kwestie 'schreeuwt' om een grondige juridische analyse, is dit daarvoor niet de aangewezen plaats. Vooralsnog is schrijver dezes met Bekker van mening dat "[it is] difficult to accept that an act the legality of which is not challenged thereby becomes valid. Quite the contrary, while such an act may be accepted by States in practice, from a legal point of view it is a

limbering act which may be demonstrated to be illegal, subject of course to certain general principles of law such as acquiescence, estoppel, and good faith. The act's illegality may be established by demonstrating that its performance was not strictly necessary or essential for the exercise of the organization's functions in fulfilment of its purposes." Peter H.F. Bekker, *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities*, Dordrecht, etc.: Martinus Nijhoff, 1994, p. 82.

7. Zie hierover bijvoorbeeld Jon E. Fink, "From peacekeeping to peace enforcement: the blurring of the mandate for the use of force in maintaining international peace and security", *Maryland Journal of International Law and Trade*, vol. 19, 1995, pp. 1-46.

8. Sinds juli 1992 werkten NAVO en WEU al samen in de Adriatische Zee onder de respectievelijke namen Maritime Monitor en Sharp Vigilance. Na een uitgebreider mandaat werden de beide operaties op 22 november 1992 hernoemd tot Maritime Guard en Sharp Fence. De gemeenschappelijke bijeenkomst van de NAVO- en WEU-Raad op 8 juni 1993 besloot tot het samenvoegen van beide operaties onder de naam Sharp Guard, tot afdwinging van Resolutie 820 van de Veiligheidsraad (waarin de embargo's tegen de Federale Republiek Joegoslavië werden versterkt).

9. NAVO Press Release (96)94, 18 June 1996.

10. Het vredesverdrag is opgenomen in VN-document S/1995/999 en afgedrukt in 35 *International Legal Materials* 1996, nr. 1.

11. VN-document S/RES/1035(1995), 21 December 1995.

12. VN-document S/1995/1031, 13 December 1995, par. 19-30.

13. *Ibid.*, par. 31-38.

14. Zie VN-document S/1995/1029, annex.

15. OVSE-document MC(5) Journal no. 2, Decision no. 1.

16. Zie OVSE-document, Press Release no. 6/96.

17. VN-document S/RES/1031(1995), 15 December 1995.

18. Vergelijk in dit verband art. 54 VN-Handvest.

19. VN-documenten S/1995, 21 December 1995; S/1996/49, 23 January 1996.

20. Zie VN-documenten S/1996/210, 29 March 1996 en S/1996/190 annex, 14 March 1996.

21. VN-document S/1996/190 annex, 14 March 1996, par. 97.

22. Zie het rapport van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, VN-document S/1996/210, 29 March 1996, par. 11-15; en het rapport van de Hoge Vertegenwoordiger, VN-document S/1996/190, 14 March 1996, par. 45-47.

23. VN-document SC/6183, 27 February 1996.

24. VN-document SC/6201, 29 March 1996.

25. Zie de Verklaring van de voorzitter van het speciale sanctiecomité van de Veiligheidsraad, VN-document SC/6235, 18 June 1996; en NAVO Press Release (96)94, 18 June 1996.

26. Final Communiqué NATO Defence Ministers, 13 June 1996.

27. *Verloren onschuld: Nederland en VN-operaties*, Den Haag: Adviesraad Vrede en Veiligheid, maart 1996, p. 33.

28. *Final Communiqué*, Ministeriële bijeenkomst van de Noordatlantische Raad, Berlijn, 3 juni 1996, par. 5.

29. 'Petersberg Declaration, Bonn, 19 June 1992', in: A. Bloed and R.A. Wessel (eds.), *The Changing Functions of the Western European Union (WEU): Introduction and basic documents*, Dordrecht, etc.: Martinus Nijhoff, 1994, pp. 137-146.

30. Zie het gewijzigde Verdrag van Brussel (1954), in I.F. Dekker en J.A. Winter (red.), *Internationale organisaties*, Nederlandse Staatswetten, nr. 171, Zwolle: Tjeenk Willink, 1990, p. 1241.

31. *WEU Contribution to the European Union Intergovernmental Conference of 1996*, WEU Council of Ministers, Madrid, 14 November 1995.

32. *International Herald Tribune*, 15 November 1995.

33. *Agence Europe*, 15 November 1995, nr. 6605, p. 4.

34. *Ibid.*

35. *De Volkskrant*, 8 mei 1995, p. 5.

36. Zie voor een analyse van deze bepalingen bijvoorbeeld mijn bijdragen "De 'tweede pijler' van de Europese Unie: een vreemde eend in de bijt?", *SEW*, 1995, nr. 9, pp. 554-579; "Een half jaar gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Een eerste evaluatie", *Transaktie*, jrg. 23, 1994, nr. 2, pp. 129-136; "Het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie", *Internationale Spectator*, jrg. 48, 1994, nr. 6, pp. 276-282; "Procedural Priming of an EU Common Foreign and Security Policy", in: J. de Wilde and H. Wiberg (eds.), *Organized Anarchy in Europe: The role of states and intergovernmental organizations*, London/New York: I.B. Tauris, 1996, pp. 267-280, en de daarin opgenomen verwijzingen.
37. Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace* (zie noot 4), par. 62.
38. Verklaring betreffende de Westeuropese Unie, gehecht aan het Verdrag van Maastricht (1992).
39. Zie de besluiten 95/254/GBVB van 7 juli 1995, *PB EG*, L 160, 11 juli 1995; 95/378/GBVB van 19 september 1995, *PB EG*, L 227, 22 september 1995; 95/511/GBVB van 4 december 1995, *PB EG*, L 297, 9 december 1995.
40. Gemeenschappelijk standpunt 96/184/GBVB van 26 februari 1996, *PB EG*, L 58, 7 maart 1996. Verwezen wordt naar Resolutie 1021 van de Veiligheidsraad van 22 november 1995, waarin de Veiligheidsraad voorziet in een stapsgewijze beëindiging van het wapenembargo in een periode van 180 dagen.
41. Respectievelijk de besluiten van 4 december 1995, 95/511/GBVB en 95/516/GBVB, *PB L* 297, 9 december 1995; 95/517/GBVB, *PB L* 298, 11 december 1995 en 96/251/GBVB, *PB L* 87, 4 april 1996.
42. Besluit van de Raad van 12 mei 1995 (95/170/GBVB), *PB*, L 115, 22 mei 1995.
43. Respectievelijk de besluiten 95/379/GBVB van 18 september 1995, *PB EG*, L 227, 22 september 1995; 96/195/GBVB van 5 maart 1996, *PB EG*, L 63, 13 maart 1996; 95/403/GBVB van 25 september 1995, *PB EG*, L 238, 6 oktober 1995.
44. Respectievelijk de gemeenschappelijk standpunten 95/413/GBVB van 2 oktober 1995, *PB EG*, L 245, 12 oktober 1995 en 95/515/GBVB van 20 november 1995, *PB EG*, L 298, 11 december 1995.
45. Gemeenschappelijk optreden 96/250/GBVB van 25 maart 1996, *PB EG*, L 87, 4 april 1996.
46. Uitgebreider hierover: Wessel, "De 'tweede pijler' van de Europese Unie" (zie noot 36).
47. Verordening (EG) Nr. 3381/94 van de Raad van 19 december 1994, *PB EG*, L 367, 31 december 1994.
48. Besluit van de Raad 94/942/GBVB van 19 december 1994, *PB EG* L 367, 31 december 1994.
49. Besluit van de Raad 96/173/GBVB van 16 februari, *PB EG*, L 52, 1 maart 1996.
50. Zie respectievelijk *EFA Rev.*, July 1996, p. 135 en *Agence Europe: Europe Documents*, nos. 1970, 1971, 13 January 1996.
51. Zie voor een analyse van de NTA: Horst G. Krenzler and Astrid Schomaker, "A new transatlantic agenda", *EFA Rev.*, July 1996, pp. 9-28.
52. VR-resolutie 1039(1996), 29 January 1996.
53. VR-resolutie 866(1993), 22 September 1993.
54. VR-resolutie 985(1995), 13 April 1995.
55. Zie 'Letter dated 26 January 1996 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 986 (1995) concerning Liberia addressed to the President of the Security Council', VN-document S/1996/72, 30 January 1996.
56. VR-resoluties 1001(1995) van 30 juni 1995 en 1014(1995) van 15 september 1995. Het mandaat van UNOMIL werd in eerste instantie verlengd tot 31 januari 1996 en in Resolutie 1041(1996) van 29 januari 1996 verlengd tot 31 mei 1996.
57. VR-resolutie 1014(1995), 15 September 1995.
58. Zie ook N. Schrijver, "Franse kernproeven op gespannen voet met internationaal recht", *Staatscourant*, 11 augustus 1995, p. 2; H. Post, "De Franse kernproeven, Greenpeace en het recht", *Transaktie*, jrg. 24, 1995, nr. 4, pp. 422-427.
59. Resolutie van de Algemene Vergadering 49/75 K van 15 december 1994.
60. Uitgebreider: Ige F. Dekker en Ramses A. Wessel, "Lof der lafheid", *Transaktie*, jrg. 25, 1996, nr. 3.
61. WHO resolution 46.40, 14 May 1993.

62. Zie VN-document S/PRST/1996/23, 8 May 1996, opgenomen in VN-document SC/6219, 8 May 1996. De Raad refereert hierbij aan een brief van de President van het Tribunaal van 24 april 1996 waarin hij melding maakt van het feit dat de Federale Republiek Joegoslavië geen uitvoering heeft gegeven aan arrestatiebevelen tegen drie met name genoemde verdachten (Mrksi_, Radi_, Slijvancanin) die zich op het grondgebied van de republiek bevinden (zie VN-document S/1996/319, 24 April 1996).
63. NAVO Press Release 96(74), 9 May 1996.
64. Tegen het vonnis van de Strafkamer van 10 augustus 1995 was de verdediging in beroep gegaan bij de Beroepenkamer van het Tribunaal. Deze kamer deed uitspraak op 2 oktober 1995. Zie 35 *International Legal Materials*, 1996, p. 35.