

INTERNATIONALE

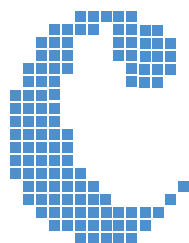
Spectator

**De snelle evolutie van het internationale strafrecht
Amerikaanse bezwaren tegen strafhof onder de loep
Uitdagingen en resultaten van het Rwanda-tribunaal
Krijgsgevangenen-status voor gedetineerden in
Guantanamo Bay?**

Technologische euforie na oorlog in Afghanistan

Kosovo naar zelfbestuur onder internationaal toezicht

Ontwikkelingssamenwerking stiefkind in verkiezingsstrijd



Jaargang 56, nr 5, mei 2002

Instituut Clingendael

COLOFON

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (Namensestraat 59 Brussel).

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van de *Internationale Spectator* komen tot stand i.s.m. de *Europese Beweging Nederland* (EBN).

Verschijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
email-adres gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
Website Clingendael www.clingendael.nl

KERNREDACTIE

A. van Staden (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
P. Hoebink, W. Hout, M. van Leeuwen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
F. Roelants (redacteur voor België)
J.Q.Th. Rood, S. Vanhooacker, R. de Wijk.

ADMINISTRATIE-ADRES

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:
Particulier € 48,-
Instelling € 55,-
Student € 39,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 69,-
Instelling € 78,-
Student € 58,-

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 6,- excl. portokosten

ADVERTENTIE-TARIEVEN

Op aanvraag verkrijgbaar bij Koninklijke Van Gorcum BV
Hans Koorn, telefoon 0592-376933

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk, fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud mei 2002

ALFRED PIPERS

Het kloppend hart van Nederland 233

DICK A. LEURDIJK

Het oppakken van oorlogsmisdadigers:
noodzakelijke, maar zwakke schakel in de rechtsgang 234

ADRIAAN BOS

De Verenigde Staten en het Internationale Strafhof 239

LARISSA VAN DEN HERIK

Het Rwanda-tribunaal: uitdagingen en verworvenheden 246

ROELOF HAVEMAN

Nut, noodzaak en nadelen van supranationaal straffen 252

HARRY POST

Al-Qaeda- en Talibanstrijders: krijgsgevangenen of niet? 258

KURT LAFORCE

Technologische euforie en superioriteit na Afghanistan:
nieuwe soorten kernwapens in Amerikaans arsenaal 261

FRANKLIN DE VRIEZE

Het voorlopig samenlevingsmodel in Kosovo:
zelfbestuur onder internationaal toezicht 266

LEO VAN MAARE

Ontwikkelingssamenwerking:
stiefkind van verkiezingen 2002 273

BOEKBESPREKINGEN

MARTIN VAN DEN HEUVEL OVER

Olie, gas en geopolitiek: de Kaspische regio onder de loep 278

EDY KORTHALS ALTES OVER

De bezieling van een Zweedse secretaris-generaal 279

STELLA BEERNINK OVER

Humanitaire interventie of nemen van verantwoordelijkheid? 280

SERV WIEMERS OVER

Inheemse volken weer een juridische stap verder 282

HARM J. HAZEWINKEL OVER

Olympische Spelen in diskrediet 284

BOEKAANKONDIGINGEN 286

AGENDA 287

SUMMARIES 288

POLITIEKE PRENTEN
maarten.bels@coditel.net

Het kloppend hart van Nederland

ALFRED PIPERS

D66-VOORMAN THOM DE GRAAF HEEFT TIJDENS EEN lezing op het Instituut Clingendael op 28 mei vorig jaar gezegd dat 'Europa gewoon het kloppende hart van Nederland is'. Tijdens de verkiezingscampagnes van de afgelopen tijd was dat echter nauwelijks hoorbaar. Voor de lokale verkiezingen van maart kan men dit zich ook wel voorstellen. Gemeentebesturen zijn weliswaar in veel opzichten onderworpen aan Europese regels, maar die werken heel indirect en bepalen niet de lokale politieke agenda's. Geldt dit ook voor de Tweede-Kamerverkiezingen? Deskundigen zijn het erover eens dat meer dan 60% van alle Nederlandse wetgeving voortvloeit uit Europese besluiten. Ook de Haagse politieke agenda wordt volgens sommige waarnemers steeds meer in Brussel bepaald. 'Het grote nieuws is steeds vaker in Brussel te vinden', schrijft de Rotterdamse Europa-kenner en hoogleraar politicologie aan de Erasmus Universiteit Rinus van Schendelen in *de Volkskrant* van 24 november 2001: 'De burger thuis blijft gemakkelijk in de waan dat de relevante actualiteit binnenlands is en vooral uit Den Haag komt. Maar al enkele decennia komt zij vooral uit Brussel. Actuele Haagse strijdpunten, zoals de reductie van de staatsschuld, de stelselwijziging in de zorg of de eigenmacht van de spoorwegen, zijn de nasleep van eerdere Brusselse besluiten. Momenteel worden in Brussel de Haagse kwesties voor de komende jaren gevormd.' Toen Van Schendelen dit schreef, kon hij nog niet vermoeden dat hij in zijn hoedanigheid van informateur tijdens de Rotterdamse collegevorming (tweede helft maart 2002) deze bewering toch enigszins zou logenstraffen. Zelfs de lokale politiek bleek toen geruime tijd het 'kloppende hart' van Nederland te zijn, veeleer dan welke Europese kwestie ook.

Ook de campagne voor de Tweede-Kamerverkiezingen had een bijna exclusief binnenlands karakter. Over de beleidsagenda van de Europese Unie is niet of nauwelijks gesproken. Over de toekomst van die Unie maken de lijsttrekkers zich niet druk, hoewel over dit onderwerp toch in het Europese vlak zoets

als een brede maatschappelijke discussie op gang is gebracht. Die discussie, die gaandeweg vormt krijgt in de Europese Conventie, is volledig losgekoppeld van de nationale verkiezingsstrijd. (Dat is overigens ook het geval in Frankrijk en Duitsland, waar dit jaar eveneens nationale verkiezingen plaatsvinden.)

Onze lijsttrekkers lijken zich dus wel iets aan te trekken van de binnenlandse 'waan' van de Nederlandse burger. En gelijk hebben ze. De Europese Unie bepaalt namelijk niet of nauwelijks onze nationale politieke agenda. De voorbeelden die Van Schendelen geeft overtuigen althans niet. De reductie van onze staatsschuld was al een nationale ambitie voordat de EMU goed en wel bestond; de stelselwijziging in de zorg is een bijkomstigheid vergeleken met het leed van de wachtlijsten, dat van bijna exclusief Haagse origine is; en bij de spoorwegen is wanbeheer het grote probleem en niet de verzelfstandiging. In de ons omringende landen als België, Frankrijk en Duitsland heeft men van bepaalde Nederlandse kwalen nauwelijks last; een teken dat Europa slechts marginaal deze strijdpunten bepaalt. Zeker op gebieden waar de 'burger thuis' rechtstreeks mee te maken heeft, zoals de gezondheidszorg, de investeringen in het onderwijs en openbaar vervoer, de filebestrijding, de veiligheid op straat, de indeling van onze benarde landelijke ruimte, huisvestingsvraagstukken, de deelneming aan militaire operaties, enz. De fundamentele politieke, financiële en morele keuzen op dit soort kerngebieden worden nog steeds hoofdzakelijk in Den Haag gemaakt. Brussel coördineert, reguleert, harmoniseert en verbiedt ook (veel) nationaal beleid. Maar de nationale politieke en budgettaire speelruimte blijft op veel terreinen kolossaal. Dat de Tweede-Kamerverkiezingen niet over 'Europa' gaan, is een teken dat het goed gaat met de vaderlandse democratie.

Over de auteur

DR. A.E. PIPERS is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Het oppakken van oorlogsmisdadigers

DICK A. LEURDIJK

Noodzakelijke, maar zwakke schakel in de rechtsgang

TERWIJL DE RECHTSZAAK TEGEN DE VOORMALIGE Joegoslavische president Milošević net goed op gang kwam, ontsprongen, eind februari 2002, twee andere hoofdfiguren uit de Bosnische oorlog, Radovan Karadžić en Ratko Mladić, nog steeds de dans. De Servische premier Djindjić verklaarde oud-generaal Mladić niet te willen uitleveren, terwijl de internationale troepenmacht SFOR tot tweemaal toe faalde bij pogingen de andere grote vis, de politieke leider van de Bosnische Serviërs, Radovan Karadžić, op te pakken.¹ Beide incidenten illustreren nog eens de lastige positie waarin het Joegoslavië-tribunaal (ICTY) zich bevindt, en de unieke omstandigheden waaronder het moet opereren. Voor een effectief functioneren is het tribunaal afhankelijk van de medewerking van anderen, *in casu* van de politieke autoriteiten in het voormalige Joegoslavië (Belgrado) en de *Republika Srpska* (de Servische entiteit in Bosnië), en van de internationale troepenmacht SFOR. Zonder de arrestatie en uitlevering van verdachten laten rechtszaken, ook al liggen de aanklachten klaar, op zich wachten. Tijdens haar recente bezoek aan de VN in New York, maart 2002, beklagde de openbare aanklager bij het tribunaal, Carla del Ponte, zich – voor de zoveelste keer – over het optreden van SFOR: als je bij een militaire operatie 200 soldaten laat aanvoeren per vrachtwagen of helikopter, is de verdachte er natuurlijk allang van door, zo liet ze zich ontvallen op een persconferentie. Het hoeft niemand dan ook te verbazen dat zij bij die gelegenheid opnieuw haar denkbeelden over de oprichting van een speciale politie-eenheid voor het opsporen van oorlogsmisdadigers van stal haalde.²

In april nam het parlement in Belgrado wetgeving aan ter versoepeling van mogelijkheden tot overlevering van oorlogsmisdadigers aan het Joegoslavië-tribunaal in Den Haag. Voor een oud-minister aanleiding tot zelfdoding. Maar net als in Bosnië blijft het Tribunaal voor arrestaties afhankelijk van anderen. Ook het nieuwe Internationaal Strafhof biedt geen uitkomst.

Arrestatie en uitlevering van Milošević, Karadžić en Mladić

De val van Milošević, oktober 2000, leidde onmiddellijk tot speculaties over zijn uitlevering aan het Joegoslavië-tribunaal in Den Haag. Al gauw werd duidelijk dat de kwestie de inzet zou worden van een machtsstrijd tussen de federale president Koštunica en de Servische premier Djindjić. Koštunica hield de boot af door er voortdurend op te wijzen dat de grondwet niet voorzag in uitlevering van eigen onderdanen en wees op de noodzaak van aanpassing van de wetgeving. Van de kant van het tribunaal werd er terecht op gewezen dat hij met deze redenering volledig voorbijging aan het mandatoire karakter van het besluit tot oprichting van het tribunaal. Met andere woorden: net als alle andere lidstaten van de VN was ook Joegoslavië verplicht tot medewerking aan het tribunaal, los van welke nationale wetgeving dan ook.

De spectaculaire uitlevering van Milošević, medio 2001, was uiteindelijk vooral het werk van Djindjić. Sindsdien stond Belgrado onder zware druk ook Mladić, die zich op gezette tijden of mogelijk zelfs permanent in Servië zou ophouden, op te pakken en uit te

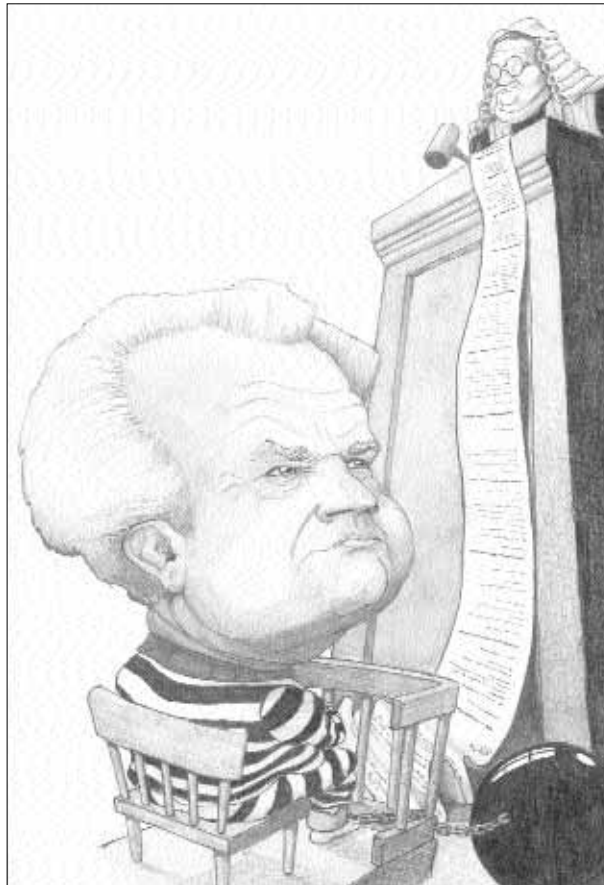
leveren. De Verenigde Staten dreigden in dat verband (net als toen het om Milošević ging) met intrekking van een nieuw hulppakket, waarvoor het Congres in beginsel al 114 miljoen dollar had uitgetrokken, als Mladić niet vóór 31 maart 2002 zou zijn uitgeleverd. De enige concrete maatregel die Belgrado in dat verband had genomen, betrof terugtrekking van militairen van het federale Joegoslavische leger die hem tot voor kort bescherming boden.

Begin februari dit jaar zag het er nog naar uit dat de autoriteiten in Belgrado serieus overwogen Mladić te arresteren en hem uit te leveren. Het zou nog slechts een kwestie van dagen, hooguit weken zijn. Er gingen zelfs geruchten als zou Belgrado bereid zijn in totaal vier verdachten, onder wie Mladić, te arresteren en uit te leveren in ruil voor de toezegging dat alle andere toekomstige rechtszaken in Belgrado zouden worden gehouden.³ In dit licht kwam het bericht dat de Servische premier Djindjić in een vraaggesprek met *Der Spiegel* te kennen gaf Mladić niet te willen uitleveren nogal onverwacht. 'In vijf jaar is het 50.000 soldaten in de Servische Republiek met al hun satellieten en met de hulp van westerse geheime diensten niet gelukt Mladić te pakken. Nu moet ik het leven van onze politiemannen riskeren, om Den Haag Mladić en zijn honderd man sterke lijfwacht op een dienblad te presenteren? Wat als daarop een burgeroorlog uitbreekt? We hebben 200.000 Bosnische vluchtelingen in Servië. Velen van hen zijn in het bezit van een wapen. De prijs is te hoog.'⁴

Djindjić liet zich ook kritisch uit over het verloop van het proces tegen Milošević, maar evenzeer over de nalatigheid van de internationale gemeenschap bij het nakomen van de beloofde economische hulp. Hij sprak in dit verband van 'een schandaal' en van goedkope trucs, in het bijzonder van de Europese Unie. Joegoslavië was vorig jaar – na de uitlevering van

Milošević – 1,3 miljard dollar hulp toegezegd: 'Tot nu toe hebben we nauwelijks 500 miljoen dollar ontvangen.'

De kwestie van de uitlevering van Radovan Karadžić, die zich naar algemeen wordt aangenomen in de *Republika Srpska* zou ophouden, ligt weer heel anders – als uitvloeisel van het Akkoord van Dayton. Hier heeft de kritiek van de achtereenvolgende openbare aanklagers van het tribunaal zich gericht op zowel de politieke leiding van de *Republika Srpska* (Banja Luka) als op SFOR. Net als Belgrado ver school ook Banja Luka zich achter het argument dat eerst de wetgeving moest worden aangepast alvorens tot uitlevering van onderdanen kon worden overgegaan. De aanwezigheid van SFOR, verantwoordelijk voor de implementatie van de militaire component van het vredesakkoord, leek nieuwe kansen te bieden voor het oppakken van oorlogsmisdadigers, zeker zolang in Bosnië de openbare orde nog niet kon worden gewaarborgd, door het bestaan van een 'public security gap', mede als gevolg van het ontbreken van een volwaardig functionerend politieel en justieel apparaat. Maar ook in dit opzicht bleek hoezeer het ICTY afhankelijk is van anderen, zolang niet mag worden aangenomen dat verdachten zich vrijwillig komen melden. De medewerking van de kant van SFOR bleek, evenmin als die van de politieke leiding ter plekke, namelijk allerminst vanzelfsprekend.



Modellen van samenwerking

Toen in de loop van 1996 op het NAVO-hoofdkwartier werd nagedacht over het takenpakket van SFOR, als juridische opvolger van IFOR, was een van de discussiepunten haar relatie met ICTY. De discussie vond plaats tegen de achtergrond van de toenemende kritiek op de passieve opstelling van de troepenmacht bij het oppakken van oorlogsmisdadigers. Onder de NAVO-lidstaten met serieuze bedenkingen over het optreden van *SFOR als de politieagent van het ICTY* leek overeenstemming te bestaan over de wenselijkheid van oprichting van een *speciale politiemacht* voor

'het opsporen en arresteren van de criminelen'. Deze in de pers als 'snatch squad' omschreven eenheid zou onder het ICTY, dan wel onder het gezag van de VN, de EU of de OVSE kunnen vallen, maar in ieder geval niet binnen het kader van de NAVO moeten gaan opereren, zo was het idee. Uiteindelijk leidde het debat niet tot een concreet voorstel, waarschijnlijk omdat wel werd ingezien dat het niet aan het bondgenootschap was met zo'n voorstel te komen.

Zowel het Akkoord van Dayton, dat voorzag in een vredesregeling voor Bosnië en Herzegovina, als de daarmee samenhangende resoluties van de VN-Veilighedsraad, legden op hoofdlijnen de verhouding tussen NAVO en ICTY vast. Na een uitvoerig debat bereikte de Noord-Atlantische Raad (NAC) op 16 december 1995 overeenstemming over de grondregels voor die samenwerking: 'IFOR personnel should detain any person indicted for war crimes [...] with whom they come into contact in the execution of their assigned tasks within the territory of Bosnia and Herzegovina.' Met andere woorden, de militairen zouden niet actief op zoek gaan naar oorlogsmisdadigers, maar alleen dan overgaan tot gevangenneming en overdracht aan het tribunaal, indien zij bij de uitoefening van hun taken op oorlogsmisdadigers zouden stuiten. De samenwerking werd in mei 1996 formeel bekrachtigd in een *Memorandum of Understanding* (MoU). In een begeleidend persbericht werd gezegd: 'As agreed, when the IFOR operation was authorised on 16 December 1995, it is NAC policy for IFOR to detain and transfer to the ICTY persons indicted for war crimes, when coming into contact with them in carrying out its duties as defined by the military annex of the [Dayton] Peace Agreement. The MoU defines the procedures to be followed in such cases. [...] The MoU – the text of which will not be released – codifies interim arrangements already in place.'

Deze afspraken zijn sindsdien goeddeels intact gebleven. De terughoudende opstelling van de kant van de NAVO, die in de jaren daarna tot zoveel kritiek zou leiden, moet worden verklaard uit een aantal overwegingen:

- 1 de vermeende risico's verbonden aan arrestaties, inclusief de vrees voor slachtoffers onder de eigen militairen (het 'Somalië-syndroom': de herinnering aan de dood van 18 Amerikaanse militairen bij de actieve jacht op een militie-leider in Somalië, in 1993);
- 2 het arresteren van oorlogsmisdadigers, zo werd geoordeeld, was géén taak voor militairen, maar voor de gewone politie;⁵
- 3 de vrees dat het uitvoeren van dat soort civiele taken zou leiden tot 'mission creep', een stapsgewijze uitbreiding van de missie die ten koste zou kunnen gaan van de militaire taken die toch voor-

op dienden te staan; en

- 4 de meer principiële opvatting dat de NAVO, in casu de Noord-Atlantische Raad, autonoom is in haar beslissingsbevoegdheid en een eigen verantwoordelijkheid heeft.

Alternatieven

De politiek en militair gemotiveerde *terughoudende opstelling* van de NAVO zou in de loop der jaren tot vele *irritaties* leiden in de relatie tussen SFOR en ICTY, vooral van de kant van achtereenvolgende openbare aanklagers. Begin 2001 uitte Carla del Ponte de vrees dat, omdat er al een jaar lang geen arrestaties meer hadden plaatsgevonden, het werk van het tribunaal wel eens stil zou kunnen vallen als gevolg van een tekort aan aangeklaagden. Zij lanceerde daarom een idee met een ijzeren logica volgens het adagium: 'als SFOR het niet doet, dan moeten we het zelf maar doen.' Ze deed het voorstel te komen tot oprichting van een speciaal opsporingsteam (een 'tracking team'), dat zich zou gaan belasten met het opsporen van voortvluchtigen. Maar al te vaak had mevrouw Del Ponte in het verleden op de vraag waarom Karadžić c.s. na vijf of zes jaar nog altijd op vrije voeten liep, steevast als antwoord gekregen dat iedereen graag bereid was tot arrestatie van verdachten over te gaan, maar dat het zo moeilijk was ze op te sporen: ze verplaatsen zich van de ene naar de andere plek, ze kenden de omgeving en ze werden beschermd door lijfwachten, allemaal redenen waarom SFOR zo'n moeite had ze te lokaliseren. Het logisch antwoord hierop was dat de aanklager dan zélf SFOR zou assisteren door een eigen 'opsporingsteam' in te zetten. Het 'tracking team' zou derhalve gaan optreden als verlengstuk van het tribunaal, terwijl in Del Pontes visie SFOR verantwoordelijk zou blijven voor de feitelijke arrestatie en voor de overdracht van gevangenen aan Den Haag, een formule die natuurlijk wel nauwe coördinatie tussen het team en SFOR veronderstelde.

In het voorjaar van 2001 was Del Ponte al in verscheidene hoofdsteden gesprekken begonnen over haar idee, en de uitwerking ervan, inclusief kwesties als de formele *status* van het team (een subsidiair orgaan van het ICTY of wellicht de Veiligheidsraad?), de *samenstelling* (civiele politie, para-militair?), de beschikbaarstelling van *manschappen* (door welke lidstaten?), de precieze *bevoegdheden* (de zg. operationele 'rules of engagement'), de *uitrusting* (onbewapend of niet?), de regeling van de *coördinatie* met SFOR, inclusief de uitwisseling van 'intelligence', en de kwestie van de *financiering* (uit de begroting van het ICTY, de reguliere begroting van de VN, door de deelnemende landen?), enz.

Rond die zelfde tijd kwam de (Nederlandse) Koninklijke Marechaussee met een derde variant, een voorstel dat voorzag in de oprichting van een 'internationaal arrestatieteam'. Het hoofd van het Bijzondere Bijstands Team, majoor Hendrickx, meende dat, hoewel het bij arrestaties door SFOR om militaire operaties gaat, het arresteren van oorlogsmisdadigers toch vooral een politieverantwoordelijkheid is, en niet een taak voor militairen. Hendrickx vond dat arrestaties moeten worden overgelaten aan gespecialiseerde politieteams van het gendarmerie-type, zoals de Marechaussee zelf: 'They are police-trained and conditioned to standard police arrests. And they are able, as no other, to cooperate and participate with all military units.' Hem stond dan ook een gecombineerd optreden van 'blauwe en groene eenheden' voor ogen: gespecialiseerd personeel met een gendarmerie-achtergrond zou de feitelijke arrestatie uitvoeren (rekening houdend met de formele juridisch-technische factoren bij arrestaties), terwijl een militaire eenheid verantwoordelijk zou zijn voor een 'veilige omgeving' (rekening houdend met mogelijke risicofactoren, zoals de aanwezigheid van lijfwachten of het optreden van protesterende burgers).

Kanttekeningen en conclusies

Arrestaties vormen een onderdeel van de algehele procesgang en zijn een noodzakelijke voorwaarde voor een effectief functionerend rechtssysteem. Zonder arrestaties geen rechtszaken. Tegen de achtergrond van de problemen die zich bij de arrestatie en uitlevering van verdachten van misdaden die binnen de jurisdictie van het ICTY vallen, hebben voorgedaan, is duidelijk geworden dat het simpele bestaan van een tribunaal geen garantie vormt voor een succesvol opereren. De medewerking van nationale autoriteiten bij het oppakken en overdragen aan 'Den Haag' van eigen onderdanen dan wel verdachten die geen ingezetenen zijn, is noodzakelijk. Onder de uitzonderlijke omstandigheden die gelden voor Bosnië en Herzegovina, kon het ICTY voorts een beroep doen op I/SFOR. Maar ook de inmiddels opgedane ervaring onder het zg. *ICTY-SFOR model* heeft duidelijk gemaakt dat het oppakken van oorlogsmisdadigers, ondanks alle voorhanden volkenrechtelijke randvoorwaarden, geen vanzelfsprekendheid is.

In zijn algemeenheid is een belangrijke les voor de rechtsgang binnen het ICTY geweest het groeiend besef hoezeer het tribunaal *afhankelijk* is van anderen (de lokale autoriteiten, het politieke krachtenveld ter plekke of de aanwezige internationale troepenmacht) voor zijn eigen effectiviteit. Deze ervaring kan ook van betekenis zijn voor de verdere ontwikkeling van het internationale strafrecht, of het volkenrecht in

zijn algemeenheid, vooral met het oog op de naderende start van het internationale strafhof (het 'International Criminal Court', ICC). De opstelling van Belgrado en Banja Luka heeft nog eens aangetoond met welke tactieken c.q. argumenten nationale autoriteiten de arrestatie en uitlevering van aangeklaagden kunnen vertragen en/of tegenhouden. In dit opzicht bevond het ICTY zich om twee redenen nota bene nog in een relatief gunstige positie: 1 in het specifieke geval van Bosnië (in verband met de implementatie van het Akkoord van Dayton) kon het nog een beroep doen op de aanwezigheid van een *internationale troepenmacht*; en 2 het ICTY kon de betrokken autoriteiten erop wijzen dat zij, zowel op grond van het *mandatoire karakter* van het tribunaal als op grond van de verplichtingen onder het *Akkoord van Dayton*, gehouden waren tot medewerking aan het tribunaal, ongeacht de vraag of de eigen nationale wetgeving nu wel of niet voorzag in de mogelijkheid van uitlevering van aangeklaagden (onderdaan of niet). De uiterste consequentie van niet-nakoming van deze verplichtingen zou zelfs kunnen (of liever: moeten) zijn dat de Veiligheidsraad sancties zou instellen tegen de betrokken landen; maar zover is het nooit gekomen.

Wat zegt het *Statuut van het internationale strafhof* (het Statuut van Rome) eigenlijk over arrestaties c.q. niet-nakoming van de verplichtingen op dit punt? Anders dan bij het *mandatoire karakter* van de instelling van het Joegoslavië-tribunaal, dat krachtens het besluit van de Veiligheidsraad onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest verplichtingen met zich brengt voor alle VN-lidstaten, raakt de rechtsmacht van het strafhof alleen de ondertekenaars van het Statuut (de zg. 'States Parties'). Ze verplichten zich tot medewerking aan het hof bij zijn 'onderzoek en vervolging van misdaden binnen de jurisdictie van het hof'. Ondertekenaars verplichten zich hun nationale wetgeving zodanig aan te passen, dat deze voorziet in alle vormen van juridische bijstand, zoals – bij een daartoe strekkend verzoek – arrestatie en overdracht van personen aan het hof; de voorlopige arrestatie van gezochte figuren; en informatie over de verblijfplaats van personen of de vindplaats van documenten. In die gevallen waarin ondertekenaars afzien van inwilliging van een verzoek tot medewerking en hun verplichtingen niet nakomen, zegt het Statuut slechts dat 'the Court may make a finding to that effect and refer the matter to the Assembly of States Parties'. Daarbij blijft het volstrekt onduidelijk wat die bemoeienis van de verenigde vergadering van ondertekenaars zou kunnen inhouden.

Opnieuw blijkt hieruit hoe gevoelig de kwestie van arrestaties en uitlevering ligt. Terwijl de verantwoordelijkheid daarvoor met nadruk bij de nationale autoriteiten wordt gelegd, schrikken de opstellers en onderte-

kenaars van het Statuut van Rome voorshands terug om aan te geven welke sancties zouden kunnen worden gehanteerd voor gevallen van 'non-compliance'.⁶

Deze situatie wijst andermaal op het ingebouwde 'institutionele tekort' van de opzet van het ICC, en onderstreept de noodzaak van een debat over de denkbeelden inzake de oprichting en de merites van een internationaal opsporings- c.q. arrestatieteam. Intussen maak ik me geen enkele illusie over de haalbaarheid van dit soort instrumenten op korte termijn. Het doet me te veel denken aan de discussie over de oprichting van een 'UN rapid deployment brigade', zoals in 1995 voorgesteld door oud-minister van Buitenlandse Zaken Hans van Mierlo. Onder verwijzing naar de genocide in Rwanda gaf hij aan dat de logica van de opstelling van de internationale gemeenschap moest leiden tot een keuze: óf stoppen met het klagen over haar onwil zo'n massale slachting te voorkomen; óf de oprichting mogelijk maken van een VN-leger dat door vroegtijdige inzet de escalatie naar een genocide kan voorkomen.⁷ Hoe wenselijk de instelling van een internationaal arrestatieteam ook is, juist in het licht van de opgedane ervaring met het Joegoslavië-tribunaal, is het onderbrengen van zo'n apparaat in het statuut van het strafhof bij mijn weten bij de oprichting van het ICC niet eens aan de orde geweest. Terwijl de oprichting van het strafhof al gepresenteerd is als de belangrijkste volkenrechtelijke mijlpaal sinds de aanvaarding van het VN-Handvest, gaat dit naar mijn mening niet op voor het 'arrestatieregime' van het Statuut, de zwakke schakel in de hele opzet. Ook hier bepalen nationale overwegingen inzake behoud van soevereiniteit voorlopig nog steeds de reikwijdte van vrijwillig aangegane verplichtingen.

P.S. De oprichting van een internationaal opsporings- en/of arrestatieteam zou ook in verband kunnen worden gebracht met, en wellicht een impuls kunnen krijgen van, de strijd tegen het internationaal terrorisme. Van enig initiatief op dit vlak heb ik tot dusver niet gehoord. ■

Noten

- 1 Radovan Karadžić en Ratko Mladić, resp. de hoogste politieke en militaire leiders van de Bosnische Serviërs ten tijde van de oorlog in Bosnië (1992-1995), worden beschuldigd van genocide in verband met de dood van 8.000 moslims in de nasleep van de val van Srebrenica en de jarenlange belegering van Sarajevo, die 12.000 dodelijke slachtoffers onder de inwoners tot gevolg had.
- 2 Over deze thematiek gaat ook mijn bijdrage 'Arresting War Criminals. The establishment of an international arresting team: fiction, reality or both?', in: W.A.M. van Dijk en J.I. Hovens (red.), *Arresting War Criminals*, Special publication by the royal constabulary of the Kingdom of the Netherlands, december 2001.

- 3 *IWPR Balkan Reports*, nrs 3 en 4, 1 februari 2002.
- 4 *NRC Handelsblad*, 25 februari 2002.
- 5 Bij de NAVO werd een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de politietaken, 'die geen functie van SFOR zijn, en de zorg voor een veilige omgeving, die wél een functie van SFOR' is.
- 6 Het Statuut voorziet ook nog in de mogelijkheid dat een geval van 'non-compliance' door een onwillige ondertekenaar, indien deze door de Veiligheidsraad bij het hof aanhangig is gemaakt, wordt terugverwezen naar de Veiligheidsraad.
- 7 Zie Dick A. Leurdijk (red.), *A UN Rapid Deployment Brigade: Strengthening the capacity for quick response*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 1995.

Over de auteur

DRS D.A. LEURDIJK is als onderzoeker, docent, adviseur en politiek commentator verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' in Den Haag.

De Verenigde Staten en het Internationale Strafhof

ADRIAAN BOS

HET IS ZINVOL AANDACHT TE SCHENKEN aan de positie van de Verenigde Staten ten opzichte van het Internationale Strafhof op een tijdstip dat de inwerkingtreding van het Statuut vaststaat. Op 11 april zijn de voor inwerkingtreding vereiste 60 ratificaties ruimschoots gehaald. Dit betekent dat het Statuut op 1 juli 2002, na een betrekkelijk korte periode van vier jaar na vaststelling van het Statuut in Rome, in werking zal treden.

Deze periode van vier jaar is ook gebruikt om de emoties van Rome te verwerken, om de balans op te maken en vast te stellen of met uitstel of met het verder tegemoetkomen aan de Verenigde Staten een ander resultaat mogelijk zou zijn geweest. Dat Rome een emotioneel gebeuren was, moge blijken uit de telkens weer terugkerende verslagen van de reacties van de gedelegeerden aan het einde van de conferentie in Rome, toen het eindresultaat werd vastgesteld. Zij toonden grote betrokkenheid bij hetgeen tot stand was gekomen en, terecht of ten onrechte, een belevenis van confrontatie tussen de Verenigde Staten en de rest van de wereld. Deze periode is echter ook gebruikt om de gevolgen van de totstandkoming voor de wereldgemeenschap en voor de afzonderlijke staten zorgvuldig onder ogen te zien. In de Verenigde Staten zijn de ontwikkelingen terzake nog steeds in volle gang, terwijl de Staten die partij zijn bij het Statuut, zich actief voorbereiden op de inwerkingtreding.

Na een zo langdurige en zowel qua inhoud als qua deelnemers zo omvangrijke conferentie – waarvan het resultaat onvermijdelijk, de noodzaak van compromissen alsook door tijdgebrek, niet in alle opzichten de schoonheidsprijs verdient – is de natuurlijke reactie de opgetreden schade alsnog tijdig te herstellen. Deze gedachte was niet geheel ongerijmd, omdat vóór

Per 1 juli treedt het Statuut van het Internationaal Strafhof in werking. Het wordt gevestigd in Den Haag, juridische hoofdstad van de wereld. Domper op de feestvreugde is de houding van de Verenigde Staten, die het Statuut van Rome wel ondertekenden, maar ratificatie weigeren. De Amerikaanse motieven passen in het klimaat van anti-multilateralisme onder Bush.

de inwerkingtreding van het Statuut nog een groot aantal aspecten nader moest worden uitgewerkt. In een resolutie die de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) in de zitting na Rome aannam, werd de Voorbereidende Commissie verzocht 'to discuss ways to enhance the effectiveness and acceptance of the Court'. De aanvankelijke opzet van de Amerikanen was die voorbereidende besprekingen mede te gebruiken om voor hen schadebeperkende herstelwerkzaamheden te verrichten. Dat het bieden van een gelegenheid daartoe, zo kort na Rome, het grote risico inhield dat ook anderen weer aanleiding zouden zien om oorspronkelijke stellingen te herneemen, lag voor de hand.

In de afgelopen periode is het echter steeds duidelijker geworden dat wijzigingen van het Statuut in de praktijk alleen nog mogelijk zullen zijn op basis van procedures die daarvoor in het Statuut zijn aangegeven. Het Statuut, zoals uitgewerkt in Rome, is een realiteit. De inwerkingtreding van het Statuut bevestigt dit. Op de Staten, partij bij het Statuut, rust nu in het bijzonder de taak het daarheen te leiden, dat het Statuut zo universeel mogelijk wordt gedragen.

In dit artikel zal ik eerst een globaal overzicht

geven van de Amerikaanse positie voorafgaand aan de conferentie in Rome en daarna in de besprekingen ter voorbereiding van de inwerkingtreding van het Statuut. Vervolgens zal ik enkele inhoudelijke elementen aangeven waartegen de Amerikaanse bezwaren zich in het bijzonder richten. Ten slotte wil ik enkele conclusies trekken.

Amerikaans beleid: aanvankelijk actief en constructief

In 1945 waren het de Verenigde Staten die de leiding namen bij de onderhandelingen over de oprichting van het Militaire Tribunaal van Neurenberg en bij het opstellen en ontwikkelen van de strafrechtelijke bepalingen voor het Statuut van dit Tribunaal. De Verenigde Staten waren, met Frankrijk, voorstanders van de oprichting van een tribunaal om vast te leggen wat er was gebeurd, om de wereld op te voeden en om als afschrikking te dienen. Een van de belangrijkste ervaringen van het Neurenberg Tribunaal is, zoals de befaamde Amerikaanse aanklager bij dit Tribunaal Robert H. Jackson het formuleerde, dat het de door de nazi's begane wreedheden heeft gedocumenteerd 'with such authenticity and in such detail that there can be no reasonable denial of these crimes in the future and no tradition of martyrdom of the Nazi-leaders can arise among informed people'.

De oprichting kort daarna van het *Internationaal Militair Tribunaal voor het Verre Oosten* werd vrijwel geheel geregisseerd door generaal Douglas Mac Arthur als de Supreme Commander for the Allied Powers. Hij was het die een Order uitvaardigde waarbij het Tribunaal werd ingesteld. Het Statuut van Tokio was in belangrijke mate gebaseerd op dat van Neurenberg.

Deze beide Tribunalen pasten voor de eerste maal het beginsel van de individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid toe. Hun oprichting en hun werk waren niet geheel onomstreden. Zij werden beschuldigd van het opleggen van de rechtsregels van *overwinnaars* aan verliezers. Ook het internationale karakter van deze Tribunalen was omstreden en daarmee de normen die werden toegepast. Daarbij ging het in het bijzonder om de vraag of er internationale verplichtingen zijn die uitgaan boven nationale verplichtingen van gehoorzaamheid die in een staat gelden.

De bevestiging door de AVVN van de uitspraken en beginselen van Neurenberg kan mede als reactie op deze kritiek worden gezien. Met deze bevestiging werd ook erkend dat de soevereiniteit van een staat niet aan de oprichting van deze tribunalen in de weg staat. In 1948 nam de AVVN vervolgens ook de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens aan, alsmede het *Genocideverdrag*.

De moeilijkheden om te komen tot een internationaal straffhof tekenden zich al af bij de onderhandelin-

gen over het Genocideverdrag in 1948. Over de verdragstekst werd men het relatief snel eens, maar de opnemng van een bepaling inzake een internationaal straffhof was uiterst omstreden. Vooral de Sovjetunie achtte een dergelijk hof strijdig met haar soevereiniteit. Alleen een compromis waarbij het gebruik van een dergelijk hof, indien voorhanden, optioneel, dus niet verplicht, zou zijn, maakte overeenstemming mogelijk. President Truman juichte het verdrag toe en riep het Congres op het goed te keuren, omdat het tijd was 'to outlaw the world shocking crime of genocide'. Uiteindelijk hebben de Verenigde Staten het verdrag echter pas 40 jaar later, in 1986, geratificeerd.

De Koude Oorlog en de daarmee samenhangende onmacht van de VN waren er de oorzaak van dat de zo gewenste uitwerking van de door de VN bevestigde uitspraken en beginselen van Neurenberg niet op voldoende steun in de VN zelf kon rekenen. Het was overigens ook in deze zelfde periode van de Koude Oorlog dat de beginselen van Neurenberg op vele plaatsen in de wereld werden geschonden. Van bestraffing van de daders was, op enkele uitzonderingen na, géén sprake.

Pas omstreeks 1989 kwam er een kentering. In dat jaar verzocht de AVVN aan de International Law Commission (ILC) aandacht te geven aan het misdrijf van de ongeoorloofde internationale handel in drugs en in dat kader ook aan een internationaal straffhof. In die tijd werd ook duidelijk dat als gevolg van vele interne conflicten ernstige misdrijven werden gepleegd, waartegen men zou willen optreden.

De roep om de oprichting van een internationaal straffhof werd op ruime schaal gehoord, zowel internationaal als in de Verenigde Staten. Het Amerikaanse Congres nam wetgeving aan waarin de uitvoerende macht werd opgeroepen de mogelijkheid van oprichting van een internationaal straffhof te onderzoeken. Van de kant van de regering werden ten aanzien van een straffhof meer vragen gesteld dan oplossingen aangeboden. Dit vanwege het wantrouwen in internationale tribunalen en de bezorgdheid dat bestaande pogingen internationale misdadigers zonder instemming van het gastland in de Verenigde Staten te berechten, zouden worden doorkruist.

Pas in 1993 was er sprake van een meer ingrijpende wijziging in het Amerikaans beleid. Vóór die tijd bestond er inzake de mogelijkheid en wenselijkheid van de oprichting van een internationaal straffhof bij *Justice en State* een 'cautious scepticism'. Deze min of meer vrijblijvende benadering, die inhield dat op de moeilijkheden werd gewezen en niet naar oplossingen werd gezocht, was mede ingegeven door de uitspraak in de Nicaragua-zaak en het feit dat het Internationaal Gerechtshof in Den Haag zich in deze zaak bevoegd had verklaard. Dit had het Amerikaanse vertrouwen

in internationale gerechtshoven niet vergroot.

Enkele gebeurtenissen hebben de belangstelling voor een internationaal strafhof doen toenemen. In de eerste plaats de aanval in Somalië van *warlord* Mohammed Farah Aidid op de VN-vredesmacht. In de naar aanleiding daarvan in de Veiligheidsraad aangevraagde resolutie werd opgeroepen 'to arrest, and detain for prosecution, trial and punishment those responsible for the attack'. Daarnaast het feit dat Libië, na twee jaar sancties, nog steeds niet bereid bleek de twee verdachten van de Lockerbie-ramp voor berechting uit te leveren, maar bleef aandringen op berechting door een neutraal internationaal gerecht. Vanuit het Congres gingen stemmen op om de oprichting van een strafhof te bevorderen. In 1990 werd de mogelijkheid geopperd president Saddam Hoessein in verband met zijn optreden tegen de Koerden voor een internationaal tribunaal te berechten en Pol Pot en andere Rode Khmer-leiders voor de genocide van één miljoen Kambodjanen tussen 1975 en 1979. Een doorbraak betekende echter de oprichting in 1993 van het *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* (ICTY), gevolgd door de oprichting van het *International Criminal Tribunal for Rwanda* (ICTR). Aan de totstandkoming van het ICTY was actief bijgedragen door het Legal Office van het State Department. De oprichting van het ICTY maakte het de ILC vervolgens mogelijk het ontwerp voor de oprichting van een Strafhof af te ronden. In 1993 verklaarde de Legal Adviser van het State Department in de AVVN dat de Verenigde Staten weliswaar voordelen zagen in de oprichting van *ad hoc*-tribunalen, maar zij achtten dit een tijdrovend proces, dat tijdig handelen bij het opsporen en vervolgen van misdrijven kan belemmeren. Dit argument zou later ook door anderen worden gebruikt om de oprichting van een permanent hof te bepleiten, met het aanvullend argument dat de oprichting van *ad hoc*-tribunalen door de Veiligheidsraad ook het gevaar van selectiviteit meebrengt. Algemeen kan worden vastgesteld dat met de oprichting van de *ad hoc*-tribunalen in 1993 en 1994 de ontwikkeling van het internationale strafrecht in een stroomversnelling is geraakt. De oprichting van deze gerechten werd gezien als een bewijs voor het bestaan van een politieke bereidheid voor de oprichting van een internationaal strafhof. De Verenigde Staten hebben, in het bijzonder voor het ICTY, het meeste bijgedragen aan geld, materiële bijstand en personeel.

In 1995 betuigde president Clinton zijn steun aan de oprichting van een internationaal strafhof: '[a]ll nations around the world who value freedom and tolerance [should] establish a permanent international criminal court to prosecute, with the support of the UN Security Council, serious violations of humanitarian law.' Deze steunverklaring zou hij nog enkele

malen voor het Amerikaanse Congres en in de VN herhalen.

Het functioneren van de *ad hoc*-tribunalen en hun jurisprudentie hebben vervolgens ook een belangrijke impuls gegeven aan de inhoudelijke onderhandelingen over het Statuut van het Internationaal Strafhof. Zij leidden ertoe dat de aanvankelijk in 1995 nog tamelijk vrijblijvende en theoretische besprekingen over de oprichting van een strafhof na twee ronden realistischer werden en meer *to the point*.

In deze besprekingen werd de Amerikaanse delegatie geleid door een Ambassadeur inzake oorlogsmisdrijven, David J. Scheffer. Die functie was gecreëerd door de toenmalige Secretary of State, Madeleine Albright. Zij was een uitgesproken voorstandster van het berechten van de daders van de meest ernstige misdrijven die in de wereld zijn begaan, zoals de massamoorden van Pol Pot in Kambodja, van Saddam Hoessein in Irak en de misstanden in Joegoslavië en Rwanda.

De Amerikanen hebben dus zowel in de voorbereidende onderhandelingen voor het Internationaal Strafhof als in de periode daaraan voorafgaand een zeer actief en constructief aandeel gehad. *Waarom ging het toch mis in Rome?*

Conferentie van Rome

Tegen het einde van de voorbereidende besprekingen, nog vóór de Conferentie van Rome, had het Pentagon al een grootschalige actie ondernomen om Staten te wijzen op de ongewenste gevolgen van de totstandkoming van een Internationaal Strafhof. Deze betroffen o.m. de wijze waarop de misdrijven in het Statuut waren gedefinieerd en de inhoud van de procedure en bewijsregels. Aan de bezwaren van het Pentagon was in Rome in belangrijke mate tegemoet gekomen.

Op de allerlaatste dag bleek het echter toch niet mogelijk een compromis te bereiken dat voor alle delegaties aanvaardbaar was en dat betrekking had op de uitoefening van de rechtsmacht door het Hof. De Verenigde Staten hadden met een aantal achterenvolgende voorstellen gepoogd te bereiken dat de Amerikaanse onderdanen onder alle omstandigheden gevrijwaard zouden blijven van de uitoefening van rechtsmacht door het Hof, zolang het Statuut niet door de Verenigde Staten zou zijn geratificeerd. Daarbij werd een beroep gedaan op het verdragenrecht, op grond waarvan geen verplichtingen kunnen worden opgelegd aan niet-verdragstaten. Geen van deze voorstellen bleek aanvaardbaar. Consensus was niet langer mogelijk en het Statuut werd uiteindelijk met 120 stemmen voor, 7 tegen, waaronder die van de Verenigde Staten, en 21 onthoudingen aangenomen.

De afgelopen tijd is aangetoond dat ook andere ver-

dragen waarbij de Verenigde Staten partij zijn, zoals die ter bestrijding van het terrorisme, kunnen meebrengen dat staten, partij bij deze verdragen, rechtsmacht uitoefenen over daders binnen hun territorium, ongeacht hun nationaliteit. Ook in de uitvoeringswetgeving van deze verdragen in de Verenigde Staten komt een beperking tot eigen onderdanen niet voor.

Tijdens de onderhandelingen werd vergaand aan de Amerikaanse verlangens tegemoet gekomen, hetgeen overigens ook door de Amerikanen zelf is erkend. Toch zijn er voor de Amerikanen nog andere aanvechtbare aspecten in de tekst. De Verenigde Staten zijn altijd van oordeel geweest dat de *Veiligheidsraad* een centrale rol zou moeten spelen bij het voorleggen van zaken aan het Hof. Het feit dat de Tribunaal voor ex-Joegoslavië en Rwanda door de Veiligheidsraad zijn ingesteld en dat de staten, op basis van besluiten ingevolge hoofdstuk VII van het VN-Handvest, gehouden zijn met deze hoven samen te werken, was voor hen een belangrijk precedent. In het Statuut is het *niet* langer exclusief de Veiligheidsraad die zaken aan het Hof kan voorleggen; dit kan ook worden gedaan door staten die partij zijn bij het Statuut, of door de Aanklager. Vooral deze laatste mogelijkheid is in de Verenigde Staten heftig bekritiseerd. Hieraan zijn niet vreemd de ervaringen die recent in de Verenigde Staten zijn opgedaan met onafhankelijke aanklagers, zoals Kenneth Starr. Die was verantwoordelijk voor het langdurig en uiterst kostbaar onderzoek naar mogelijke misdrijven van president Clinton. De Amerikanen zijn beducht voor een herhaling op internationaal niveau van politiek gemotiveerde, ongefundeerde aanklachten tegen hun leiders naar aanleiding van operaties van Amerikaanse strijdkrachten. Het optreden van de NAVO in Kosovo en de oorlog tegen het terrorisme tonen aan dat het geldende recht niet altijd pasklare antwoorden kan geven. De vrees bestaat dat een *onafhankelijk aanklager* daarvan misbruik zal maken voor politieke doeleinden om het Amerikaans buitenlands beleid aan de kaak te stellen.

De behandeling door het ICTY van de klacht inzake oorlogsmisdrijven tijdens operatie-Allied Force, die door een groep juristen, vooral uit Noord- en Zuid-Amerika was ingediend tegen 68 leiders van de NAVO heeft voorts, althans bij deze groep van Amerikanen, het vertrouwen in het ICTY, en daarmee het vertrouwen in internationale strafrechtspleging, definitief ondermijnd.¹

Verwijzing naar de waarborgen in het Statuut tegen een dergelijk willekeurig en politiek gemotiveerd optreden, zoals een controle door drie rechters en de noodzaak met de nationale autoriteiten samen te werken, wordt niet overtuigend geacht.

Tijdens de onderhandelingen over het Internationaal Strafhof hebben zowel de Judicial Conference of

the US, the American Bar Association als de Amerikaanse Senaat ervoor gewaarschuwd dat de Amerikaanse steun voor een algemeen strafhof ervan af zou hangen of de fundamentele rechten van de verdediging, zoals gezien door Amerikaanse ogen, zijn gewaarborgd. Men kan het zelfs nog wat ruimer stellen. *Voor vele Amerikanen is het onaanvaardbaar een autoriteit als die van het Strafhof te moeten erkennen.* Zij zien het Hof meer als een mogelijk obstakel voor het waarborgen van hun rechten onder de Amerikaanse Constitutie en de Bill of Rights, en daarmee als een aantasting van hun vrijheid. De Amerikaanse Constitutie en de Bill of Rights kunnen, naar hun oordeel, ten voorbeeld dienen aan landen die nog niet die staat van democratie hebben bereikt. Mensenrechten zijn een groot goed, maar zij worden aangemerkt als een Amerikaans exportprodukt. De Verenigde Staten zijn dan ook niet gemakkelijk bereid internationaal aanvaarde mensenrechten te accepteren wanneer dit zou meebrengen dat zij zelf hun nationale wetgeving of nationaal beleid daarvoor zouden moeten aanpassen.

Bovendien is men in Amerika traditioneel terughoudend van internationale gerechtshoven gebruik te maken uit vrees dat deze inbreuk zullen maken op de *nationale soevereiniteit*. Het Neurenberg Tribunaal wordt niet algemeen als een dergelijke inbreuk beschouwd, omdat Duitsland zich destijds onvoorwaardelijk had overgegeven en daarmee zijn soevereiniteit had prijsgegeven.

Zo leidden drie jaar van onderhandelen en overeenstemming over de voorwaarden van toetreding tussen alle betrokken partijen, in het kader van de Volkenbond, *niet* tot toetreding van de Verenigde Staten tot het Statuut van het *Permanente Hof van Justitie*.² De voorbehouden die toen werden geformuleerd om Amerikaanse toetreding mogelijk te maken, zijn in dit opzicht veelzeggend en blijken telkens weer terug te keren. Bij aanvaarding van de rechtsmacht van het *Internationaal Gerechtshof* in 1946 maakten de Amerikanen het voorbehoud zelf uit te zullen maken wanneer het internationale recht rechtsmacht aan de staten zelf voorbehoudt. Eenzelfde soort voorbehoud kan men terugvinden bij de Amerikaanse ratificatie van het Genocideverdrag in 1986. De Verenigde Staten moeten eerst goedkeuring geven alvorens zij kunnen worden betrokken in enige zaak betreffende genocide voor het Internationaal Gerechtshof.

In 1985 zegde president Reagan de aanvaarding van de rechtsmacht van het *Internationaal Gerechtshof* op in verband met de beslissing in november 1984 in de zaak die Nicaragua tegen de Verenigde Staten had aangespannen naar aanleiding van militaire en paramilitaire activiteiten in en tegen Nicaragua. Deze opzegging werd gemotiveerd met het argument dat

het de eerste maal was in de geschiedenis van het Internationaal Gerechtshof dat het zich bevoegd verklaarde in een geschil betreffende claims inzake een *lopend gewapend conflict*. Naar het Amerikaanse oordeel waren aanspraken zoals die door Nicaragua waren gemaakt, ingevolge het VN-Handvest uitsluitend *politiek* op te lossen. Krachtens art. 51 VN-Handvest kunnen deze, naar het oordeel van de Verenigde Staten, niet aan het Hof worden voorgelegd. Het is interessant hier de verklaring van de Legal Adviser van het State Department te citeren, zoals deze, ter toelichting op deze opzegging, in december 1984 in het Foreign Relations Committee van de Senaat aflegde: 'For the United States to recognize that the ICJ has authority to define and adjudicate with respect to our right of self-defence, is effectively to surrender to that body the power to pass judgement on our efforts to guarantee the safety and security of this nation and its allies.'

In geschillen die politiek gevoelige vraagstukken betroffen, in het bijzonder nationale veiligheid, zijn de Amerikanen altijd beducht geweest voor juridisch voor hen onwelgevallige uitspraken.

Bovengeschetste terughoudendheid gold de oprichting van internationale gerechtshoven met het doel geschillen tussen staten op te lossen. Met de oprichting van het Internationaal Strafhof is het nationale strafrecht in geding. Traditioneel is dit het gebied waar de nationale soevereiniteit nog angstvalliger wordt bewaakt.

Parlementaire verdragstactieken

In het Amerikaans staatkundig bestel is het aan de Senaat 'advice and consent' te geven aan de goedkeuring van door de president gesloten verdragen. Dit geeft de Senaat een grote en directe invloed op het Amerikaans buitenlands beleid. Het blijkt dat het Statuut van het Strafhof in de Senaat wordt gezien als een van de meest controversiële en moeilijke multilaterale verdragen. Het is zonder meer duidelijk dat onder de huidige omstandigheden goedkeuring van het Statuut géén tweederde meerderheid in de Senaat zou krijgen.

In de Senaat heeft senator Helms zich de afgelopen jaren het meest actief betoond in het bestrijden van de totstandkoming van het Strafhof. Helms, tot voor kort de Republikeinse voorzitter van het Foreign Relations Committee, had al ruim vóór de conferentie in Rome duidelijk gemaakt dat een verdrag, waarbij de mogelijkheid bestond dat *ooit* een Amerikaan voor dit gerecht zou moeten verschijnen, 'dead on arrival' zou zijn in zijn Comité. Hij was het ook die medio 2000 de American Servicemembers Protection Act (ASPA) indiende. Dit wetsontwerp hield in dat elke

medewerking aan het Strafhof door enige lokale, staats- of federale institutie wordt verboden, tenzij de Verenigde Staten het Statuut ratificeren. Militaire hulp aan landen, andere dan de bondgenoten van de Verenigde Staten, die het Statuut hebben geratificeerd, werd verboden. Voorts wordt de president gemachtigd geweld te gebruiken om Amerikanen en geallieerde 'officials and servicemembers' te bevrijden indien deze door of op gezag van het Hof zouden zijn gearresteerd. Vanwege dit laatste wordt dit wetsontwerp de *Hague Invasion Act* genoemd. De wet staat de president wél toe geen gebruik te maken van de bepalingen van deze wet. Bij de behandeling van dit ontwerp in juli 2000 in het Congres werd door regeringsvertegenwoordigers actie nemen op dit wetsontwerp ontraden, omdat het onconstitutioneel zou zijn doordat het inbreuk maakt op de autoriteit van de uitvoerende macht.

Uiteindelijk *ondertekende* president Clinton het Statuut op 31 december 2000, de laatste dag dat dat nog mogelijk was. Deze ondertekening was in zoverre ongebruikelijk, dat de president bij die gelegenheid verklaarde het Statuut *niet ter ratificatie* te zullen voorleggen aan de Senaat, voordat fundamentele Amerikaanse zorgen zijn weggenomen. Daarbij ried hij zijn opvolger *President-elect* Bush aan, zijn voorbeeld te volgen. Dit vormde notabene aanleiding voor senator Helms Clinton ervan te beschuldigen als een 'lame-duck president to tie the hands of his successor'.

Woordvoerders maakten duidelijk dat het nog jaren kon duren voor de Verenigde Staten het Statuut zouden *ratificeren*. Als argument voor *ondertekening* werd genoemd dat de Verenigde Staten daardoor de verdere ontwikkeling van het verdrag konden *beïnvloeden*. Deze ontwikkelingen betroffen dan in het bijzonder de situatie dat het Hof in de misplaatste verleiding zou worden gebracht rechtsmacht uit te oefenen over onderdanen van staten die de rechtsmacht van het Hof nog niet hebben aanvaard. De ondertekening kan ook worden gezien als een signaal voor de toekomstige rechters. Toch is ondertekening niet zonder juridische betekenis. Een staat verplicht zich daarmee géén handelingen te verrichten die een verdrag zijn voorwerp en zijn doel zouden ontnemen. Colin Powell heeft tijdens *hearings* in de Senate Foreign Relations Committee ter gelegenheid van zijn benoeming tot Secretary of State op deze algemene plicht gewezen. Wel maakte hij duidelijk dat de nieuwe regering *tegen* het Strafhof was, maar de deur werd niet definitief gesloten.

Kort na het aantreden van de regering-Bush werd een open brief gepubliceerd van een aantal vooraanstaande deskundigen op het gebied van het buitenlands beleid, onder wie de huidige minister van defensie Rumsfeld, die verzet aantekenden tegen elke

poging Amerikaans defensiepersoneel of politieke leiders onder de rechtsmacht van het Strafhof te brengen.

Een meer recente versie van de ASPA-wet werd op 7 december 2001 in de Senaat met 78 tegen 21 stemmen aangenomen. Deze wet werd echter niet overgenomen door het Huis van Afgevaardigden. Het Congres aanvaardde in plaats daarvan wél de Department of Defence Appropriations Bill. In deze wet komt een artikel voor dat het Pentagon verbiedt in het begrotingsjaar 2002 gelden van zijn budget te gebruiken om met het Hof samen te werken. Een overeenkomstige bepaling was al eerder, in november 2001, aangenomen wat betreft de budgetten van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Handel en Justitie. Verwerping van de ASPA door het Congres werd door de voorstanders van een Internationaal Strafhof als een succes gezien. De ASPA zou, anders dan de thans aanvaarde voorstellen, een permanent van kracht zijnde wettelijke regeling zijn geworden.

Van oorlogen en oorlogsdreiging is nog steeds sprake. De oorlog tegen het terrorisme is een nieuwe variant die heftige juridische discussies heeft uitgelokt. Om slechts enkele te noemen: Is het juist dat de Verenigde Staten zich met een beroep op zelfverdediging in oorlog achten en wat is de rol van de Veiligheidsraad in dit conflict? Voldoen de militaire tribunalen, ingesteld bij militair decreet, aan de eisen van een rechtvaardige rechtspleging? Worden de gevangengenomen Taliban- en Al-Qaeda-strijders in overeenstemming met geldende rechtsregels behandeld? Zou een Internationaal Strafhof niet het meest passend forum zijn om deze misdadigers te berechten?

Anti-multilateralisme

Na een periode waarin optreden van de VN ter handhaving van internationale vrede en veiligheid mogelijk bleek, zijn we inmiddels beland in een situatie waarin de Amerikanen de voorkeur aan *eenzijdig optreden* blijken te geven. Als gevolg van deze ontwikkelingen is de Amerikaanse scepsis ten opzichte van multilateraal optreden en van multilaterale overeenkomsten die eenzijdig optreden van staten aan banden proberen te leggen, sterk toegenomen. Het Statuut van het Internationaal Strafhof wordt als zodanig aangemerkt. Deze geneigdheid tot multilaterale oplossingen wordt door de tegenstanders bovendien geassocieerd met een vorm van legalisme. Een legalisme dat in feite al begon met de oprichting van het Neurenberg Tribunaal, gevolgd door de ICTY en de ICTR, en nu door het Strafhof. In deze opvatting wordt het oplossen van vraagstukken anders dan door berechting, alleen maar moeilijker gemaakt. Daarom wordt het gezien als een ongezonde vorm van buitenlands beleid en een bedreiging van de onafhankelijkheid en

flexibiliteit die voor de Amerikaanse strijdkrachten nodig zijn om de Amerikaanse nationale belangen overal ter wereld te verdedigen.

De bezinning op de resultaten van Rome levert een beeld op dat in de Verenigde Staten de overwegend negatieve opstelling van het Congres nog onverminderd hetzelfde is gebleven. De regering-Bush heeft tot op heden de erfenis van Clinton terzake min of meer ongemoeid gelaten, maar de politieke ontwikkelingen na 11 september hebben niet bijgedragen tot een wijziging in de gezindheid ten gunste van het Internationaal Strafhof. De discussies die na de Conferentie van Rome in de Verenigde Staten zijn gevoerd, hebben wel aangetoond dat het niet zozeer juridische argumenten zijn die de doorslag geven, maar veeleer strategische en nationaal-politieke overwegingen. Aangetoond is dat het Hof niet in strijd is met de Constitutie; dat de waarborgen voor aangeklaagden op een eerlijk proces misschien wel anders, maar niet minder zijn dan die in de Verenigde Staten zelf; en dat de mogelijkheid dat Amerikaanse burgers voor het Hof zouden moeten verschijnen meer theoretisch dan reëel is. Het Hof zal zich in de praktijk alléén bezighouden met de berechting van misdrijven uit het Statuut die op grote schaal zijn gepleegd. Bovendien blijft berechting, op grond van het complementariteitsbeginsel, primair in handen van de Amerikaanse rechter.

Indien daarentegen de uitkomst van de herbezinning inhoudt dat de Verenigde Staten het Strafhof actief gaan bestrijden, zou dit meebrengen dat de Verenigde Staten en hun bondgenoten op een zeer fundamenteel punt in de ontwikkeling van de internationale rechtsorde tegenover elkaar komen te staan in plaats van naast elkaar - met als belangrijkste slachtoffer de internationale rechtsorde zelf.

Het is moeilijk te begrijpen waarom de nauwste bondgenoten van de Amerikanen bereid zijn het Statuut te ratificeren en de Verenigde Staten niet. De bondgenoten zien de oprichting van het Internationaal Strafhof als het resultaat van een ontwikkeling waarbij de meest ernstige schendingen van mensenrechten niet langer ongestraft kunnen blijven. Een ontwikkeling waaraan ook de Verenigde Staten een groot aandeel hebben gehad. Het is daarom van grootste belang dat de Amerikanen, gegeven hun verantwoordelijkheden, bereid worden gevonden zich aan deze rechtsregels te onderwerpen.

In Amerika vindt thans een fundamentele herbezinning plaats over de houding die de Verenigde Staten tegenover het Strafhof dienen in te nemen. Hierbij zijn zowel vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie, vertegenwoordigers van de Nationale Security Council als leden van het Congres betrokken. Dit gebeurt uiteraard met inachtneming van de uiteenlopende verant-

woordelijkheden van de president voor het voeren van het buitenlands beleid en van het Congres voor goedkeuring van verdragen en wetgeving. In het kader van deze herbezinning wordt o.a. gesproken over de vraag of de Amerikaanse ondertekening van het Statuut niet ongedaan zou moeten worden gemaakt. Juridisch gezien is dit mogelijk. Daarmee wordt dan duidelijk te kennen gegeven dat de betrokken staat niet langer het voornemen heeft het Statuut te ratificeren. Het overwegen van een dergelijke stap is echter geen hoopvol signaal. Het zou kunnen betekenen dat de ondertekening van het Statuut wordt gezien als belemmering voor het ondernemen van bepaalde acties. Aanvaarding van wetgeving als de ASPA zou bijv. als zodanig kunnen worden aange-merkt.

Met het oog op deze herbezinning kenschetste de Amerikaanse onderhandelaar in Rome, David Scheffer, de mogelijkheid van het ongedaan maken van de Amerikaanse handtekening onder het Statuut onlangs als fnuikend voor de Amerikaanse reputatie als kampioen voor internationale gerechtigheid en als een ontkenning van de realiteit.³ Ook de traditionele Amerikaanse steun voor de oprichting van ad hoc-tribunalen zou naar zijn opvatting daardoor onoprecht worden. Bovendien zouden de Verenigde Staten op deze wijze geen wisselgeld meer hebben om te onderhandelen over voorstellen die aan de Amerikaanse belangen tegemoet zouden komen. Ten slotte zou een dergelijk besluit ook andere staten kunnen aanmoedigen hetzelfde te doen met verdragen die hen onwelgeval- lig zijn.

Het is te hopen dat met deze argumenten rekening zal worden gehouden in de heroverwegingen. ■

Noten

- 1 Michael Mandel, 'Politics and Human Rights in International Criminal Law: Our Case against NATO and the lessons to be learned from it', in: *Fordham International Law Journal*, vol. 25, 2001, blz. 95.
- 2 Jessup, *The United States and the World Court*.
- 3 Zie *New York Times*, 6 april 2002.

Geraadpleegde literatuur

- Sarah B. Sewall & Carl Kaysen (red.), *The United States and the International Criminal Court*, American Academy of Arts and Sciences.
- 'The United States and the International Criminal Court', in: *Law and Contemporary Problems*, Vol. 64, Winter 2001, No. 1.
- Michael P. Scharf, 'The jury is still out on the need for an International Criminal Court', in: *Duke Journal of Comparative and International Law*, 1991, blz. 135.
- Ibid.*, 'Getting serious about an International Criminal Court', in: *Pace International Law Review*, Vol. 6, 1994, blz. 103.
- Philippe Kirsch & John Holmes, 'The Rome Conference on an International Criminal Court', in: *American Journal of International Law*, Vol. 93, no. 1, January 1999.
- David Scheffer, 'The United States and the International Criminal Court', in: *ibid.*, at 12.

Over de auteur

Mr A. Bos is was tot zijn recente pensionering juridisch adviseur van het Ministerie van Buitenlandse Zaken te Den Haag. Dit artikel schreef hij op persoonlijke titel.

Zojuist verschenen

Clingendael Essay

Een nieuw Europees engagement in het Midden-Oosten? Kanttekeningen bij een moeizame relatie

door Alfred Pijpers

Het Palestijns-Israëliësch conflict dreigt uit te lopen op een grote ramp. Zowel de Palestijnse politieke existentie als die van Israël staan op het spel. Het stopzetten van de slopende strijd is primair een zaak van beide partijen zelf, maar de actieve betrokkenheid van de internationale gemeenschap is daarbij onmisbaar. In dit nieuwe Clingendael Essay wordt bekeken welke rol de Europese Unie in dit verband zou kunnen en moeten spelen. Volgens de auteur moet de Europese Unie: (1) een hogere politieke prioriteit toekennen aan het Midden-Oostenconflict; (2) een Euro-Amerikaanse Contactgroep voor de regio trachten op te richten; (3) beter de oorzaken van het conflict onderkennen; en (4) haar relatie met Israël verbeteren.

De auteur is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en aan het Departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

Dit Clingendael Essay is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van € 7,50 op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'Midden-Oosten'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622.

U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Het Rwanda-tribunaal: uitdagingen en verworvenheden

LARISSA VAN DEN HERIK

OP 6 APRIL 1994 BARSTTE IN RWANDA EEN sluimerende genocide in volle hevigheid los toen het vliegtuig van de Rwandese president Habyarimana neerstortte. Hoewel de media gedetailleerd en over de gehele wereld verslag deden van de slachtpartijen die volgden en uiteindelijk meer dan een half miljoen, volgens sommige schattingen zelfs zo'n 800.000 doden kostten, kon dat de internationale gemeenschap aanvankelijk niet tot daden bewegen. De aanwezige VN-vredesmacht UNAMIR (*United Nations Assistance Mission for Rwanda*) had onvoldoende bevoegdheden om krachtdadig op te treden, en de verzoeken aan het VN-hoofdkwartier in New York om het mandaat breed te interpreteren werden afgewezen. Na drie weken genocide stelde secretaris-generaal Boutros Boutros-Ghali voor om UNAMIR's mandaat te versterken en een uitdrukkelijke machtiging te geven tot het gebruik van geweld onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Met het Somalië-debâcle in het achterhoofd werd dit voorstel niet aanvaard door de Veiligheidsraad. In plaats daarvan werd UNAMIR zelfs teruggebracht tot een operatie van 270 man.

Twee maanden later en na nog eens meer dan 100.000 slachtoffers werd alsnog een multinationale VN-vredesoperatie onder hoofdstuk VII van het Handvest ingesteld, en wel onder leiding van Frankrijk. In het zuidwesten van Rwanda werd een veiligheidszone gecreëerd, waardoor het leven van circa 17.000 Tutsi's werd gered. Er wordt echter beweerd dat Frankrijk via dezelfde zone duizenden *génocidaires*, waaronder zeer hooggeplaatsten, heeft laten ontsnappen naar Zaire.

De *aanloop* naar dit afgrijselijk drama was al begonnen in oktober 1990, toen het RPF (*Rwandese Patriotic Front*) vanuit Uganda Rwanda binnenviel.

In 1993 vond in het hart van Afrika een grootschalige en stelselmatige uitroeiing van bevolkingsgroepen plaats. Als reactie op deze genocide stelde de VN-Veiligheidsraad een pectiaal Internationaal Straftribunaal voor Rwanda in. Hoever staat het acht jaar later met deze berechting van genocide?

Het RPF bestond voornamelijk uit kinderen van Tutsi-vluchtelingen die sinds de onafhankelijkheid (in 1962) uit Rwanda waren gevlucht. In buurland Uganda, waar ze zich voornamelijk hadden gevestigd, was hun situatie intussen verslechterd. Daarom eisten deze vluchtelingen nu met geweld hun recht op terugkeer op. De Rwandese machthebbers, voornamelijk Hutu's uit het noordwesten van Rwanda, reageerden daarop met het uitspelen van etnische tegenstellingen. De Tutsi-bevolking binnen Rwanda werd collectief beschuldigd van het collaboreren met de binnenvallende RPF. Vanuit hun positie karakteriseerden de Rwandese machthebbers (overwegend Hutu) de Hutu-*oppositieleden* ook als verraders.

De sfeer in Rwanda radicaliseerde hierdoor in rap tempo. Reeds in 1993 stelde een speciale afgezant van de VN-mensenrechtencommissie de genocidekwestie in een rapport aan de orde.¹ Aangaande de strijd tussen de Rwandese overheid en het RPF werden vredesbesprekingen gevoerd in Arusha, Tanzania. Deze leidden in 1993 tot een staakt-het-vuren als onderdeel van een breder vredesakkoord. Op grond van dit akkoord werd een VN-vredesmacht in het leven geroepen, genaamd UNAMIR.

De genocide kwam tot een definitief einde met de machtsovername van de zijde van het RPF medio juli 1994. Het nieuwe regime verzocht de internationale gemeenschap om assistentie bij de berechting van de *génocidaires*. Eind 1994 willigde de VN-Veiligheidsraad dit verzoek in en besloot tot oprichting van het Internationale Straftribunaal voor Rwanda om de daders van de genocide en van andere schendingen van internationaal humanitair recht te bestraffen.²

In één van de vele rapporten van de Speciale VN-afgezant voor de mensenrechten in Rwanda die tijdens en na de genocide zijn opgesteld, worden drie directe oorzaken van de genocide genoemd.³ Deze waren ten eerste het bestaan van een selecte groep machthebbers, die *coûte que coûte* de politieke macht wilden behouden; ten tweede het heersen van een cultuur van straffeloosheid in Rwanda; en ten derde het effectieve gebruik van de media, in het bijzonder de radiozender RTLM (*Radio et Télévision Libre des Mille Collines*), om aan te zetten tot genocide. De voornaamste doelstellingen van het Rwanda Tribunaal zijn allereerst het ter verantwoording roepen van daders van internationale misdrijven; vervolgens de handhaving en het herstel van de vrede in en rond Rwanda; en ten slotte het op gang brengen van een proces van nationale verzoening.⁴

Dit artikel onderzoekt de volgende vraagstelling: is het Rwanda Tribunaal in staat een adequate bijdrage te leveren aan het bereiken van de doelstellingen waarvoor het is opgericht? Daartoe wordt eerst kort de oprichting van het Rwanda Tribunaal door de Veiligheidsraad beschouwd en wordt beschreven hoe ver de rechtsmacht van het Tribunaal reikt. Enkele algemene inzichten in de werkzaamheden maken duidelijk hoe het Tribunaal de eerste twee oorzaken van de genocide bestrijdt, dus de politieke cultuur van machtsbehoud en straffeloosheid. Hier wordt aangegeven hoe de doelstellingen richting geven aan de strategie van de Aanklager. Daarna wordt de rol van de Rwandese media in de genocide besproken aan de hand van de medizaak. Deze bespreking gaat in op de derde oorzaak van de genocide. De drie gestelde doelstellingen spelen ook hier een rol. In de conclusies worden de verworvenheden van het Tribunaal tot dusver opgesomd en worden de uitdagingen geschetst die het Tribunaal nog moet aangaan om zijn doelstellingen te bereiken.

Oprichting van het Rwanda Tribunaal

De instelling van het Rwanda Tribunaal volgde op die van het bekendere Joegoslavië Tribunaal. Zij hebben dezelfde Kamer voor het Hoger Beroep en dezelfde Aanklager, op dit moment Carla del Ponte. De oprichting van de twee Tribunalen werd voorgesteld als een

enorme stap voorwaarts op weg naar een Internationaal Strafhof. De huidige stand van zaken ten aanzien van het Strafhof bevestigt dat. Men dient echter de voorgeschiedenis van de oprichting van het Rwanda Tribunaal niet te vergeten. Dit Tribunaal is en blijft in de eerste plaats een symbool van de inactiviteit van de internationale gemeenschap. Een schamel doekje voor het vele bloed dat vloeide. Daarnaast blijft de veelgestelde vraag of het Rwanda Tribunaal ook was opgericht zonder Joegoslaviëprecedent ongemakkelijk onbeantwoord in de lucht hangen.

De rechtsmacht van het Rwanda Tribunaal werd bij de oprichting vastgesteld door de Veiligheidsraad. Deze liet zich daarbij veelal door politieke overwegingen leiden. Zo is de temporele rechtsmacht van het Tribunaal (de omschrijving van de periode die het Tribunaal bestrijkt) beperkt tot het jaar 1994, en strekt zij zich dus niet uit tot vroegere of latere jaren. Frankrijk was tegen uitbreiding van de rechtsmacht tot 1990. Het wenste niet dat het Tribunaal de onmisbare militaire steun die het gaf aan de Rwandese overheid in de jaren voorafgaand aan de genocide, zou beoordelen. Het nieuwe Rwandese regime was tegen een open einde van de temporele rechtsmacht, zoals het Joegoslavië Tribunaal die kent, omdat het na 1994 liever de handen vrij had.

De personele rechtsmacht heeft alleen betrekking op individuen en niet op andere entiteiten, zoals internationale organisaties, staten of nationale rechtspersonen. De consequenties voor de VN en staten als Frankrijk voor hun stilzitten dan wel optreden blijven zo beperkt tot vernietigende rapporten.⁵ De misdaden waarover het Tribunaal zich kan uitspreken, zijn allereerst genocide, vervolgens misdaden tegen de menselijkheid en ten slotte oorlogsmisdaden begaan in een intern conflict.

De materiële rechtsmacht heeft volgens critici, onder wie de Kenyaanse president Daniël Arap Moi, niet voldoende betrekking op de wortels van de genocide. Er zou in het bijzonder een onderzoek moeten komen naar het neerstorten van het presidentsvliegtuig op 6 april 1994, en naar de verantwoordelijkheid voor de inval in Rwanda in 1990.⁶

De territoriale rechtsmacht van het Tribunaal strekt zich in beginsel uit over Rwandees grondgebied, maar ook misdaden begaan op naburig territoir vallen onder de rechtsmacht van het Tribunaal, indien zij begaan zijn door Rwandese burgers.

Het Tribunaal in actie

Op grond van de doelstellingen heeft de Aanklager besloten zijn aandacht voornamelijk te richten op de hoogst verantwoordelijken. Geleidelijk aan is de Aanklager zijn strategie gaan baseren op de theorie dat de

gebeurtenissen in Rwanda in 1994 het gevolg waren van een samenzwering tot genocide, waarin verscheidene segmenten van de maatschappij een rol speelden. Deze theorie en enkele proces-economische overwegingen zorgden ervoor dat de Aanklager zaken bundelde naar thema en naar regio.⁷ Dit leidde onder andere tot twee regeringszaken, een militairenzaak en een mediazaak, alsmede een zaak met betrekking tot de provincie *Butare*. In deze laatste zaak is voornamelijk de eerste vrouw aangeklaagd, Pauline Nyiramasuhuko, de voormalige minister van Familie- en Vrouwenzaken.

Tot op heden zijn er zeven mensen onherroepelijk veroordeeld door het Tribunaal. Deze groep veroordeelden bestaat uit een burgemeester, een prefect, twee zakenmannen, een radioverslaggever, een militairleider en Jean Kambanda, premier tijdens de genocide. Van twee mensen hangt het hoger beroep nog. Van deze twee is er één in eerste instantie vrijgesproken. Hij is op vrije voeten gesteld in afwachting van het hoger beroep. Het proces van één van de vermeende architecten van de genocide, Théoneste Bagosora, dé militaire leider ten tijde van de genocide, is onlangs begonnen als onderdeel van de belangrijke militairenzaak.

Op dit moment zijn de processen voor het Rwanda Tribunaal dus volop gaande. Toch kampt het Tribunaal nog steeds met problemen, waarvan financieel wangedrag van enkele advocaten het meest urgent is. Dit gedrag bestaat vooral uit overdeclaratie en *fee-splitting*. Onder het laatste wordt verstaan het delen van het honorarium met de cliënt. Het financiële wangedrag wordt thans aangepakt, en zo is onlangs een Britse advocaat van zijn taken ontheven vanwege financiële oneffenheden.⁸

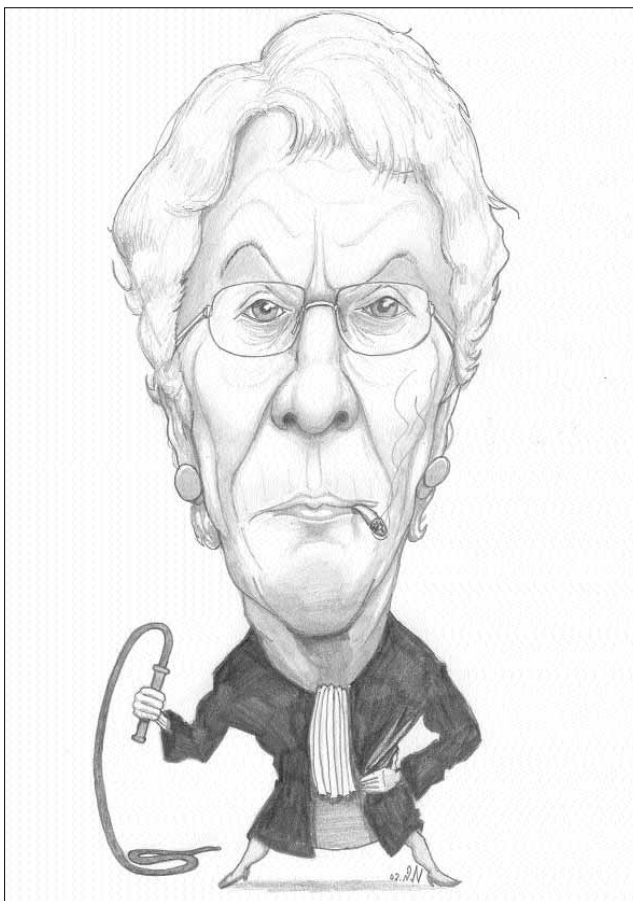
De mediazaak

De mediazaak is het verst gevorderd van de genoemde gebundelde zaken die nu aanhangig zijn. Vanuit juri-

disch perspectief is de mediazaak zeer interessant, vanwege twee aanklachten: samenzwering tot genocide en aanzetten tot genocide via de media. Deze twee aanklachten worden hieronder behandeld. Daarenboven kan de mediazaak een grote maatschappelijke relevantie krijgen als duidelijk wordt welke verantwoordelijkheden de media dragen in tijden van crisis. Vervolgens wordt kort ingegaan op de zaak van Simon Bikindi, de eerste Rwandees die Nederland aan het Tribunaal heeft overgedragen. De mediazaak kan ook zijn zaak indirect raken.

De mediazaak is een bundeling van aanklachten tegen drie verdachten, namelijk Jean Bosco Barayagwiza, Ferdinand Nahimana en Hassan Ngeze.⁹ Zij waren ten tijde van de genocide respectievelijk politicus en bestuurslid van de radiozender *Radio et Télévision Libre des Mille Collines* (RTL), directeur van RTL, en hoofdredacteur van de krant *Kangura*. Oorspronkelijk was ook de zaak van radioverslaggever Georges Ruggiu, de enige niet-Rwandese aangeklaagde, hierbij gevoegd. Maar na de schuldbekekenis van deze Italiaanse Belg werd zijn zaak apart behandeld.¹⁰ Het proces in de mediazaak begon in oktober 2000, hoewel de drie verdachten reeds in 1997 aan het Tribunaal waren overgedragen.

De speerpunten van de mediazaak betreffen 1 samenzwering tot genocide; en 2 aanzetten tot genocide door middel van de media. Deze twee vormen van genocide zijn als internationaal misdrijf strafbaar gesteld in het Genocideverdrag (1948), zelfs als de samenzwering of het aanzetten niet metterdaad gevolgd wordt door genocide.¹¹ De opstellers van het Genocideverdrag stelden dat genocide een dermate groot gevaar oplevert voor de samenleving, dat het gerechtvaardigd is iedere aanzet daartoe direct in de kiem te smoren. Deze strafbaarstellingen werden door het Rwanda Tribunaal onderschreven in de zaken van de directeur van een theefabriek, Alfred Musema, en burgemeester Jean-Paul Akayesu.¹² De overige aan-



klachten in de mediazaak betreffen medeplichtigheid aan genocide, genocide op zich zelf en misdaden tegen de menselijkheid.

Samenzwering tot genocide

De aanklacht van samenzwering tot genocide geeft uiting aan het vermoeden van de Aanklager dat de genocide in Rwanda het resultaat was van een complot, en niet van een spontane volksuitbarsting. Volgens de Aanklager staat de samenzwering aan de wieg van de genocide en staan de samenzweerders derhalve aan de top van de piramide van verantwoordelijkheid.

De aanklacht betreffende samenzwering tot genocide in de mediazaak wordt gestaafd met de stelling dat de drie aangeklaagden met anderen een plan hadden beraamd de Tutsi-bevolking van Rwanda uit te roeien. Dit plan bestond onder meer uit het verspreiden van etnische haatberichten via de media, alsmede uit het oproepen tot geweld, het trainen en bewapenen van militielegers, en het opstellen van lijsten van mensen die uit de weg geruimd dienden te worden, en het vervolgens bekendmaken van hun identiteit via de media. Volgens de Aanklager werd de radiozender RTLM in 1993 speciaal voor sommige van deze doelen opgericht.

In de vonnissen die het Rwanda Tribunaal tot nu toe heeft gewezen, is de aanklacht samenzwering tot genocide nog niet uitgebreid aan de orde geweest. De voormalige premier, Jean Kambanda, was onder meer aangeklaagd voor samenzwering, maar omdat hij schuld bekende, werd niet verder op de juridische finesses van deze aanklacht ingegaan. De schuldbekenenis van Kambanda was echter wel van groot belang voor de mediazaak, omdat de voormalige premier bekende dat een genocide had plaatsgevonden in Rwanda, en des te meer omdat hij ook stelde dat de rol van RTLM voor de uitvoering daarvan van doorslaggevende betekenis was geweest.¹³ Alfred Musema, directeur van een theefabriek, werd vrijgesproken van samenzwering. Overigens kreeg hij wel levenslang op grond van de andere aanklachten, hetgeen in hoger beroep stand hield. In de zaak van Musema stelde de Kamer dat samenzwering tot genocide bestaat uit een overeenkomst van twee of meer personen om genocide te begaan, maar dat iemand niet voor zowel samenzwering tot genocide als genocide zelf veroordeeld kan worden ten aanzien van dezelfde feiten. In een tussentijdse beslissing werd onlangs nog een verdachte, Samuel Imanishimwe, vrijgesproken op het punt van samenzwering, omdat de Aanklager onvoldoende bewijs had aangevoerd om die specifieke aanklacht te dragen.¹⁴

Kortom, met de aanklacht samenzwering tot genocide in de mediazaak staat het Tribunaal voor de uit-

daging vast te stellen of bepaalde publikaties en radio-uitzendingen, en de oprichting van RTLM als zodanig, inderdaad berustten op een vooropgezette samenzwering met het doel de Tutsi-bevolking uit te roeien.

Aanzetten tot genocide via de media

De aanklacht van het aanzetten tot genocide via de media hangt nauw samen met de aanklacht van samenzwering, omdat het door de Aanklager gezien wordt als een fundamenteel onderdeel van het plan van de samenzweerders. De aanklacht tot aanzetten verwijst voornamelijk naar de rol van de media en de verantwoordelijkheid van de aangeklaagden op grond van hun positie, alsmede op specifieke acties van de aangeklaagden. De verdachte Ngeze wordt bijvoorbeeld als hoofdredacteur van de krant *Kangura* verantwoordelijk gehouden voor de inhoud van de publikaties in die krant. In een motie heeft Ngeze zich beroepen op zijn recht op vrijheid van meningsuiting. Het Tribunaal kon daar vanwege processuele redenen op dat moment nog niet op ingaan, maar stelde al wel vast dat er een verschil bestaat tussen de vrijheid van meningsuiting enerzijds en het gebruik van deze vrijheid om haatberichten te verspreiden of aan te zetten tot geweld anderzijds.¹⁵ Bovendien kan de vrijheid van meningsuiting, zoals dat beginsel is neergelegd in het Internationaal Verdrag voor Burger- en Politieke Rechten (1966), beperkt worden ten behoeve van de rechten van anderen, de nationale veiligheid of de openbare orde. Er dient evenwel opgemerkt te worden dat het oproepen tot haat op zich zelf niet als genocide gekwalificeerd kan worden. Daartoe zijn alle elementen van genocide vereist, waaronder de specifieke opzet om een nationale, etnische, raciale of religieuze groep te vernietigen.¹⁶

Met betrekking tot Ngeze is voorts van belang dat de krant *Kangura* vanaf maart 1994, dus vóór de aanvang van de genocide, niet meer werd uitgegeven. De vraag rijst dan hoe direct het verband is tussen de berichten die in deze krant verschenen en de uitvoering van de genocide. Dit is van minder belang met betrekking tot de radio van RTLM. Het radiostation was zeer actief tijdens de genocide en speelde volgens de bekentenissen van Ruggiu en Kambanda een doorslaggevende rol in de genocide. Hier zal de aandacht zich dus meer concentreren op de vraag of de verdachten verantwoordelijk kunnen worden gehouden op grond van hun positie en daden.

Het Tribunaal heeft zich in zijn eerste zaak reeds beraden over het aanzetten tot genocide. De burgemeester van Taba, Akayesu, werd hiervan beschuldigd op grond van speeches die hij in zijn gemeenschap had gehouden. Het Tribunaal benadrukte in deze zaak dat alleen publiekelijk en direct aanzetten tot genoci-

de strafbaar is. Of een bepaalde oproep tot genocide direct is, moet per zaak bekeken worden, met inachtneming van de culturele en linguïstische context. Hierbij is van belang hoe de directe toehoorders de boodschap opvatten. Deze jurisprudentie zal stellig nader worden uitgewerkt in de mediazaak.

De Nederlandse rechter en het Rwanda Tribunaal: Simon Bikindi

Op 14 februari 2002 werd negatief beslist op de vordering in kort geding die Simon Bikindi tegen de Nederlandse staat had aangespannen.¹⁷ Met deze uitspraak maakte de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag de weg vrij voor de eerste overdracht door Nederland aan het Rwanda Tribunaal. Bij een dergelijke overdracht staat het de Nederlandse rechter niet vrij de zaak inhoudelijk te toetsen, zoals bij uitlevering aan een andere staat vaak wel marginaal wordt gedaan. De Nederlandse rechter dient slechts na te gaan of de persoon voor hem inderdaad de gezochte verdachte is, en of de tenlastelegging misdrijven bevat die onder de bevoegdheid van het Rwanda Tribunaal vallen.¹⁸

Simon Bikindi is een muzikale artiest die in Rwanda grote bekendheid geniet. Tijdens de genocide werden Bikindi's liedjes voortdurend op de radio gespeeld, hetgeen de *génocidaires* volgens de Aanklager opzweept en aanzette tot genocide.¹⁹ Bikindi stelt hier tegenover dat zijn liedjes ook nu nog te horen zijn in Rwanda, terwijl de genocide al is afgelopen.²⁰ De tenlastelegging tegen Bikindi is echter meeromvattend; zij betoogt ook dat Bikindi metterdaad deelnam aan de samenzwering, en verder dat hij meewerkte aan militarisering van de jongeren vleugels van bepaalde politieke partijen, dat hij voorts optrad voor deze militiegeertjes en dat hij feitelijk deelnam aan gewelddadigheden van de militias tijdens de genocide. De uitkomst van de mediazaak zal van belang zijn voor Bikindi. Ten eerste omdat Bikindi net als de media-verdachten wordt aangeklaagd voor samenzwering tot genocide, en bovendien omdat door de Aanklager wordt gesteld dat Bikindi onder andere met Barayagwiza en Nahimana heeft samengezworen.

Conclusies

Nu met de zestigste ratificatie van het daartoe strekkend Statuut van Rome in april 2002 de oprichting van het Internationaal Strafhof metterdaad binnen handbereik is, zal er waarschijnlijk na Rwanda geen *ad hoc*-tribunaal meer worden opgericht. Toekomstige zaken die buiten de rechtsmacht van het Internationale Strafhof vallen kunnen door de Veiligheidsraad aan het Strafhof worden toegewezen door middel van een besluit onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest.

De President van het Rwanda Tribunaal heeft toegezegd dat het Tribunaal in 2008 klaar zal zijn, mits er snel *ad litem* (specifiek voor het doel van het rechtsgeding) rechters ter beschikking worden gesteld, zoals ook voor het Joegoslavië Tribunaal gebeurd is. Naar verwachting zal het Tribunaal in totaal circa 180 mensen berechten. Vanuit juridisch oogpunt valt ook wel iets te zeggen voor een tijdige afsluiting van het werk van het Tribunaal. Het berechten van een daad tien jaar na dato is bewijstechnisch immers een lastige exercitie. Toegegeven, deze internationale misdaden kunnen officieel niet verjaren. De vraag blijft echter bestaan of rechtspraak op een later moment nog voldoende kan bijdragen aan het bereiken van de doeleinden waarvoor het Tribunaal in eerste instantie is opgericht.

Thans lijkt het Rwanda Tribunaal het doel van de *berechting* van de verantwoordelijken van de genocide al te bereiken, gelet op het scala van aanhangige zaken en de groep veroordeelden. Het Tribunaal berecht inderdaad de hoogstverantwoordelijken en draagt zo bij aan het voorgoed wegnemen van enkele primaire oorzaken van de genocide, namelijk de afwezigheid van een politiek roulatiesysteem, een cultuur van straffeloosheid en het bestaan van haatmedia die oproepen tot genocide.

Het doel van *nationale verzoening* lijkt verder weg, nu de misdaden tegen de menselijkheid die het RPF beweerdelijk gepleegd heeft tijdens zijn opmars niet door het Tribunaal worden beoordeeld. De reden hiervan ligt bij de Aanklager, die binnen haar discretie moet balanceren tussen de Scylla van het doel van nationale verzoening in Rwanda en de Charybdis van de behoefte aan goede betrekkingen met (de huidige machthebbers in) Rwanda en het belang van het behoud van de fragiele stabiliteit in dat land.

Toch moet het doel van *nationale verzoening* uiteindelijk zwaarder wegen, en is het van het grootste belang voor de definitieve stabiliteit in Rwanda dat ook de daden van het RPF aan de kaak worden gesteld op internationaal niveau. Een eenzijdige aanpak kan leiden tot een schijn van demonisering van de gehele Hutu-bevolkingsgroep in Rwanda, een groep die ook bijzonder heeft geleden onder de wandaden van het vorige regime. De gevoelens van ongenoegen die op dit moment leven, werden onlangs treffend verwoord door de gematigde Hutu en voormalig zwaargewicht in de Rwandese politiek Faustin Twagirimungu, toen hij optrad als getuige in de Ntakirutimana-zaak. Twagirimungu schetste een beeld van de etnische radicalisering van het politieke toneel voor de genocide als gevolg van het binnenvallen van het RPF. Hij riep de RPF-leiders op ook hún verantwoordelijkheid voor het uitbreken van de genocide te erkennen.

Uit de beschouwing van de mediazaak komt naar voren dat het Rwanda Tribunaal een zeer concreet streven heeft naast de meer algemene doelstellingen. Het Tribunaal dient namelijk de gebeurtenissen in Rwanda direct terug te voeren op een aantal personen. De samenzweringstheorie zou kunnen worden opgevat als een juridische verklaring voor de genocide. De zaken die nu op de rol staan zijn dus mede bepalend voor de uiteindelijke geschiedschrijving van het Tribunaal.

Met zijn interessante jurisprudentie is het Rwanda Tribunaal bezig de Genocide Conventie (1948) handen en voeten te geven. Zo heeft het Rwanda Tribunaal bevestigd dat reeds het *samenzweren en aanzetten* tot het huidige zwaarste internationale misdrijf, genocide, op zich zelf al strafbaar zijn. Het is dan ook teleurstellend te constateren dat deze lijn niet lijkt te zijn doorgetrokken voor samenzwering in het Statuut voor het Internationaal Strafhof (1998), aangezien het daar niet expliciet strafbaar is gesteld.

Tot slot is de mediazaak niet alleen doorslaggevend voor volgende zaken voor het Rwanda Tribunaal. Met het oog op de groeiende rol van de media in internationale betrekkingen zal de jurisprudentie die voortvloeit uit deze zaak hopelijk ook in een meer algemene zin bijdragen aan het scheppen van duidelijkheid over waar de vrijheid van meningsuiting grenst aan de verantwoordelijkheid voor internationale misdrijven. ■

Noten

- 1 *Report by mr. B.W. Ndiaye, Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on his mission to Rwanda from 8 to 17 April 1993*, 11 augustus 1993, § 78-81.
- 2 VN-Veilighedsraadresolutie 955, 8 november 1994.
- 3 *Report on the situation of human rights in Rwanda submitted by mr. René Degni-Ségui, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, 17 januari 1995, § 22-25. Zie ook P. Akhavan, 'Justice and reconciliation in the Great Lakes Region of Africa: the contribution of the International Criminal Tribunal for Rwanda', in *Duke Journal of Comparative and International Law*, 1997, 7, blz. 325-348, in het bijzonder blz. 333.
- 4 VN-Veilighedsraadresolutie 955, 8 november 1994; en de *Verbatim Records*, VN Doc. S/PV.3453.
- 5 *Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda*, VN, 15 december 1999; *Rwanda: The Preventable Genocide*, Report of the International Panel of Eminent Personalities, OAU, 29 mei 2000.
- 6 *Letter dated 11 October 1995 from the permanent representative of Kenya to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, VN Doc. S/1995/861, 11 oktober 1995.
- 7 Zie de jaarlijkse rapporten van het Rwanda Tribunaal aan de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.
- 8 Ook een recent VN-rapport is redelijk optimistisch over de effec-

tieve aanpak van deze wanpraktijken. *Report of the Secretary-General on the activities of the Office of Internal Oversight Services*, 26 februari 2002.

- 9 *The Prosecutor v. Jean-Bosco Barayagwiza*, Case No. ICTR-97-19-I; *The Prosecutor v. Ferdinand Nahimana*, Case No. ICTR-96-11-T; *The Prosecutor v. Hassan Ngeze*, Case No. ICTR-97-27-I.
- 10 *The Prosecutor v. Georges Ruggiu*, Case No. ICTR-97-32-I, T.Ch.I, Judgment of 1 June 2000.
- 11 De International Law Commission stelt in de *Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind 1996* alleen samenzwering of aanzetten tot genocide strafbaar indien dit metterdaad door genocide gevolgd wordt, artikelen 2(3)e en 2(3)f, VN Doc. A/51/10, 1996.
- 12 *The Prosecutor v. Alfred Musema*, Case No. ICTR-96-13, T.Ch.I, Judgment of 27 January 2000, § 184-197; en *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, Case No. ICTR-96-T, T.Ch.I, Judgment of 2 September 1998, § 549-562.
- 13 *The Prosecutor v. Jean Kambanda*, Case No. ICTR-97-23, T.Ch. I, Judgment of 4 September 1998, § 39.
- 14 *The Prosecutor v. Samuel Imanishimwe*, Case No. ICTR-99-46-I, T.Ch.III, Oral Decision, 6 March 2002.
- 15 *The Prosecutor v. Hassan Ngeze*, Case No. ICTR-97-27-I, Decision on the defence's motion to dismiss the indictment *in toto* for lack of subject matter jurisdiction and for lack of fundamental fairness for the accused, 10 May 2000.
- 16 Het specifieke voorstel van de Sovjetunie haatpropaganda te verbieden onder het Genocideverdrag (1948) werd resoluut verworpen; zie W.A. Schabas, *Genocide in International Law*, Cambridge University Press, 2000, blz. 479-486.
- 17 Rechtbank Den Haag, KG 02/26, 14 februari 2002.
- 18 Zie A.H. Klip, 'Nederland en de internationale strafrechtshoven voor Rwanda en het voormalig Joegoslavië', in: *Trema*, 1997, no. 6a (augustus). Slobodan Milošević maakte ook twee zaken in kort geding aanhangig bij de Nederlandse rechter betreffende zijn vrijheidsontneming door het Joegoslavië Tribunaal. Hier verklaarde de Nederlandse rechter zich onbevoegd op grond van de zetelovereenkomst tussen Nederland en de VN, de Nederlandse uitvoeringswet daarvan, art. 9, lid 2 Statuut Joegoslavië Tribunaal en art. 103 VN-Handvest; Rechtbank Den Haag, KG 01/975, 31 augustus 2001 en KG 02/105, 26 februari 2002. Zie ook N.J. Schrijver, 'Kroniek van het internationaal publiekrecht', in: *Nederlands Juristenblad*, jrg. 77, no 10, 8 maart 2002, blz. 500-506.
- 19 *The Prosecutor v. Simon Bikindi*, Case No. ICTR-2001-72-I.
- 20 'Land van duizend leugens', in: *De Volkskrant*, 8 februari 2002.

Over de auteur

LARISSA VAN DEN HERIK is assistent in opleiding en assistent-docent Volkenrecht aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. Zij onderzoekt het Rwanda Tribunaal en de bijdrage van dit strafhof aan de ontwikkeling van het internationaal recht.

Nut, noodzaak en nadelen van supranationaal straffen

ROELOF HAVEMAN

IN NOG GEEN TIEN JAAR HEEFT HET SUPRANATIONALE strafrecht zich een niet meer weg te denken plaats in de wereld verworven. Er is geen gewelddadig conflict waarbij niet wordt gedacht aan de instelling van een *ad hoc*-tribunaal ter berechting van de in dat conflict gepleegde misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, zoals dat in Joegoslavië (ICTY, Den Haag) en Rwanda (ICTR, Arusha) is gebeurd, en op iets andere wijze in Sierra Leone; een tribunaal voor Kambodja is op het laatste moment afgeketst; naar aanleiding van Oost-Timor is serieus een *ad hoc*-tribunaal overwogen in Indonesië. Met het permanente *International Criminal Court* (ICC, Den Haag) is de stap tussen conflict en strafrecht alleen nog maar kleiner geworden.¹

Als het gevolg daarvan is dat misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven niet langer zonder reactie blijven, is daar weinig op tegen. Het kan niet zo zijn dat plegers van gruwelijkheden daarmee weggelaten, zonder dat er ook maar het begin van een reactie op volgt. Misdrijven tegen de menselijkheid zijn niet 'normaal' en mogen ook nooit als zodanig worden benaderd. Maar als dat gaat betekenen dat *het strafrecht de dominante reactie* wordt, lijkt de balans toch wat doorgesloten. En juist dat lijkt er aan de hand. Waarheids- en verzoeningscommissies worden te *soft* gevonden, en blokkeren geen supranationale strafrechtelijke vervolging, ongeacht de oprechtheid en degelijkheid waarmee zij zijn ondernomen; nationale berechting wordt niet adequaat geacht, omdat 'de mensheid' in haar waardigheid is aangetast. Ronkend taalgebruik dat om supranationaal straffen roept.

Dit patroon is uiteraard niet nieuw: ook op nationaal niveau wordt een strafrechtelijke reactie als 'de'

Met de aanstaande vestiging van het Internationaal Strafhof in Nederland is de stap tussen gewelddadige conflicten en inter- of zelfs supranationale strafrechtelijke vervolging weer een stuk kleiner geworden. Waarheids- en verzoeningscommissies en nationale berechting vormen echter een betere reactie op misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden.

respons gezien; politici scoren met een roep om strafbaarstelling. Wat wordt vergeten is, dat een strafrechtelijke reactie op zich zelf weinig effectief is, en dat er wel eens heel wat betere, effectievere reacties op misdaden gevonden zouden kunnen worden.

Is dat supranationale strafrecht wel zo geweldig? Heeft het die geweldige spierballen die ons worden voorgespiegeld? Moeten we ons wel zo in tevredenheid wentelen bij het feit dat het nu dan toch eindelijk gelukt is een mondiaal strafhof op te richten? Een rationele verkenning in vogelvlucht.

Een debat over strafbaarstelling²

'Misse daden' zijn niet per definitie strafbaar. Geen feit is van nature strafbaar, ook al wordt dat wel eens beweerd met een beroep op een god, de natuurlijke orde, het *gesundenes Volksempfinden* of een andere menselijke creatie. Strafbaarheid is van hetzelfde laken een pak: een menselijke creatie. Dat blijkt wel heel duidelijk in de rechtsstaat, waarin een feit pas strafbaar kan worden genoemd als het door de wetgever zo bij wet is aangemerkt. Dat beginsel kan zelfs in de wet zelf zijn vastgelegd; voor Nederland in art. 1 van het wetboek

van strafrecht: geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling. En hoewel minder zichtbaar, in de zin dat er geen wetgevend besluit aan te pas komt, geldt hetzelfde in figuurlijke zin toch ook voor landen waarin de strafbaarheid van gedrag gewoonterechtelijk wordt bepaald.

Criminaliteit, strafbaarheid, is met andere woorden de uitkomst van een besluit, namelijk van een wetgever die bepaald gedrag binnen de competentie van het strafrechtelijk systeem brengt, waarmee dat systeem formeel bevoegd wordt tot handelen ten aanzien van dat specifieke gedrag, en daarmee formeel bevoegd tot straffen of, misschien minder versluierend, tot leedtoevoeging. Dat het strafrechtelijk systeem bevoegd is, is het enige waarin criminaliteit zich onderscheidt van niet-crimineel gedrag. Daarin schuilt het 'wezen' van criminaliteit. Er wordt wel gesteld dat het wezen van criminaliteit in het a-morele van het gedrag in kwestie schuilt, maar dat is niet vol te houden, waar het grootste deel van de strafbare feiten in een samenleving als de onze uit moreel volstrekt indifferente ordeningsregels bestaat. En ook al is het zo dat het overgrote deel van wat wel klassieke criminaliteit wordt genoemd een a-morele lading heeft, dat maakt dit nog niet tot het 'wezen' ervan, tot kenmerk dat dwingt tot strafbaarstelling.

Er moet dus een beslissing worden genomen, door de wetgever, of bepaald gedrag wordt gecriminaliseerd. Dat betekent, als het goed is, dat er redenen zijn aan te geven om sommig gedrag wél en ander gedrag niet te criminaliseren. Het veronderstelt een rationaliteit, een argumentatiekader achter de criminaliseringsbeslissing. Dat in de praktijk het emotionele spierballenargument het beter doet dan een rationale afweging, wil niet zeggen dat rationaliteit dan dus ook niet van belang is: integendeel.

De basisstructuur volgens welke een debat over strafbaarstelling moet verlopen, bestaat uit vier vragen:

- 1 is er een problematische situatie die om een respons vraagt?
- 2 is daarbij een rol voor de overheid weggelegd?
- 3 zijn er adequate, niet-strafrechtelijke alternatieven? en
- 4 is het strafrecht een adequate respons?

Deze vier vragen moeten in deze volgorde worden beantwoord om serieus te kunnen bepalen of strafbaarstelling van bepaald gedrag nodig is. Waar het in feite op neerkomt, is dat serieus wordt bekeken wat het probleem precies is en hoe op dat probleem het beste kan worden gereageerd, zonder dit bij voorbaat al te verengen tot een misdrijf. Het strafrecht is niet de eerste, de beste, de noodzakelijkste respons, integendeel, het is het *ultimum remedium*, waarnaar pas

wordt gegrepen als alle andere mogelijkheden zijn uitgeput, en ook dan nog alleen als het een bepaald doel kan dienen. *Ultimum remedium*, alleen al omdat het strafrecht een per definitie repressieve respons is, waarmee eveneens per definitie een inbreuk wordt gemaakt op *mensenrechten*, zij het bij wet toegestaan.

'Het' probleem met een doel

In de definitie van een probleem ligt de 'oplossing' vaak al besloten. Wanneer wordt gesproken over 'misdrijven', impliceert dit een strafrechtelijk antwoord, waarin de 'daders' van die 'ernstige' 'gedragingen' moeten worden gestraft, om zo het 'leed' van de 'slachtoffers' te 'vergeldden' en 'recht te doen' aan de samenleving. Maar bedacht moet worden dat al deze woorden *labels* zijn, die verwijzen naar het *strafrecht*. In de volksgezondheid wordt over 'patiënten' en 'ziektebeelden' gesproken die 'geheeld' moeten worden, 'verslavingen' die 'therapeutisch' hanteerbaar moeten worden gemaakt om verdere 'lichamelijke of psychische schade' te voorkomen. Hetzelfde probleem kan vaak in verschillende termen worden beschreven, met een andere respons tot gevolg. De beste en waarschijnlijk meest bekende illustratie hiervan is de wijze waarop het 'drugs-probleem' in de wereld wordt benaderd: volksgezondheid (Nederland), strafrecht (vele andere landen), militair (de Amerikaanse *war on drugs*), met het bijbehorend taalgebruik.

Dat is niet anders als we het over de gruwelijkheden hebben die doorgaans worden aangemerkt als 'oorlogsmisdrijven' en 'misdrijven tegen de menselijkheid'. Deze termen verwijzen op zich zelf al naar een *strafrechtelijke respons*. Hetzelfde geldt voor de term 'impunity', het straffeloos, ongestraft blijven, van gruwelijkheden. Wie zegt het een probleem te vinden dat de 'daders' van 'misdrijven tegen de menselijkheid' te lang 'ongestraft' zijn gebleven, verwijst daarmee direct naar het strafrecht als dé oplossing van dat probleem; en hij reduceert tussen neus en lippen door een vaak complexe situatie tot alleen die feiten die strafrechtelijk relevant zijn.

Voorkomen moet nu juist worden dat te snel een bepaalde beperkte *probleemdefinitie* met bijbehorende respons de dominante wordt, waardoor immers het zicht op andere, wellicht effectievere, antwoorden verdwijnt. Het probleem van 'impunity' zou ook geformuleerd kunnen worden in termen zoals dat te lang situaties waarin gruwelijkheden worden gepleegd, zonder respons zijn gebleven. Een dergelijke, meer neutrale formulering van het probleem laat nog vele reacties open. Zo is het blikpunt hierbij niet direct gericht op gedragingen van individuen – nog zo'n kenmerk van het strafrecht – maar staat de algehele situatie centraal waarin zich het wangedrag heeft kun-

nen ontwikkelen. Het verruimt de blik, waarin de oorzaak niet wordt gelegd bij het individu – of 100.000 individuen, zoals in Rwanda – maar bij de *achtergrond* van de inmiddels zesde of zevende massamoord op rij in 40 jaar. Het is misschien wel gemakkelijker individuen aan te spreken, eenvoudiger in ieder geval dan ingewikkelde ‘wereldstructuren’, maar of het ook rechtvaardig is of, instrumenteler gedacht, effectief, is de grote vraag. *Hoe breder de focus* op een bepaalde situatie, *hoe meer facetten* die situatie blijkt te hebben, met evenzovele aangrijpingspunten voor een waarlijk effectieve respons, dat wil zeggen een respons waarmee een bepaald doel wordt bereikt.

Daarmee komen we op een tweede belang van een in eerste instantie neutrale probleemdefinitie: er kunnen doelstellingen worden geformuleerd voor een te zoeken respons, zonder dat we ons al direct moeten beperken tot de doelstellingen van het strafrecht. Die algemene doelen liggen niet vast, wellicht op een enkel, overkoepelend doel na: dat de gruwelijkheden niet onopgemerkt blijven, en (daarmee?) recht wordt gedaan aan de slachtoffers. ‘Recht doen’, dat zal inmiddels duidelijk zijn, is hier uitdrukkelijk in brede zin bedoeld, dus niet beperkt tot ‘straf’-recht doen, zoals ten onrechte nogal eens gebeurt.

Maar voor het overige zal niet in elke situatie waarin gruwelijkheden worden gepleegd hetzelfde doel worden beoogd, als het gaat om op zo’n situatie een *antwoord* te geven. Zo’n doel moet per situatie zo concreet, nauwkeurig en realistisch mogelijk worden vastgesteld. Zo kan, afhankelijk van de context, het doel zijn het voortduren van gruwelijkheden op korte termijn te stoppen, een rechtsstaat op te bouwen, het leed van een gehele samenleving onder woorden te brengen, individuen recht te doen, een symbolische daad te stellen, verzoening, herstel van een oude situatie, reparatie van materiële en immateriële schade, compensatie, waarheidsvinding. Ook bijvoorbeeld vergelding of leedtoevoeging kan als doel worden genoemd, zij het dat daarbij bedacht moet worden dat het enkele vergelden om te vergelden wel erg cynisch is, zeker voor een rationele ‘overheid’ of ‘wereldorde’, die wordt geacht geen onderbuik te hebben. Om een al bijna tot cliché verworden beeld te memoreren: *oog om oog, tand om tand maakt allen blind en sprakeloos*.

Een respons: alternatieve benaderingen

Pas wanneer het probleem en de doelen zijn geformuleerd, kan daarbij het meest effectieve antwoord worden gezocht. Dat is ‘dus’ niet altijd en in elke situatie hetzelfde, maar afhankelijk van de context van het conflict en de daarbij gestelde doelen. In ieder geval zijn *drie alternatieve reacties* te omschrijven, elk in vele variaties en combinaties denkbaar. Het gaat dan

om civiel recht, strafrecht en waarheidscommissies.

Om te beginnen het *civiel recht*: individuen die direct, zonder tussenkomst van een plaatsvervangende vervolgende instantie, een ander individu aanspreken op diens daden. Het slachtoffer, of beter: de benadeelde, de eiser *in civilibus*, houdt het heft in eigen hand, waar mogelijk en nodig juridisch en emotioneel gesteund.

Doel kan zijn, behalve het directe verantwoordelijk stellen van het individu tegen wie de civiele actie is gericht en daarmee vaststellen van de ‘schuld’ en wellicht publieke schuldbelijdenis, het eisen van bijvoorbeeld materiële en immateriële *schadevergoeding*, ten bate van de concrete eiser dan wel van een fonds dat zich voor slachtoffers in het algemeen inzet.³ In deze context lijken in beginsel vele door het slachtoffer gewenste doelen geoorloofd, waarmee hem of haar ‘recht wordt gedaan’. Ook verder gelegen doelstellingen als speciale – en waarom niet ook generale – preventie kunnen worden beoogd.

Over dit soort individuele civiele acties wordt wel betoogd dat *deze zich niet verhouden tot het feit dat ‘de mensheid’ het slachtoffer is*, en dus dat de gewraakte daden het individuele slachtofferschap te boven gaan. Bedacht moet worden dat met dit soort ronkende woorden het slachtoffer ‘zijn eigen conflict ontstolen’ wordt, zoals het wel wordt genoemd. Het is immers nog maar de vraag of het slachtoffer dit ook zo voelt; leg het individuele slachtoffer maar eens uit dat niet hij of zij, maar ‘de mensheid’ het ware slachtoffer is, en dat die onaanwijsbare en ontastbare mensheid dus wel bepaalt wat er met de dader in kwestie moet gebeuren.

Nadeel van civiele acties is dat ‘de waarheid’ die naar boven komt, beperkt is tot de voor de directe zaak relevante feiten. Niet de structuur, het patroon van feiten, maar het incident staat centraal, het incident waarbij eiser en tegenpartij waren betrokken.

Het *strafrecht*, vervolgens, kan behalve *supranationaal*, uiteraard ook *nationaal* worden toegepast; ook nationaal immers kunnen oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid worden berecht. De verhouding tussen nationaal en supranationaal is niet eenduidig. Met een beroep op, opnieuw, die toch wat ronkende stelling dat de gepleegde daden het individuele slachtofferschap te boven gaan, en de ‘gehele mensheid’ slachtoffer is, wordt berechting van de ‘groten’ op het *supranationale niveau* getrokken, terwijl de ‘kleine daders’ worden overgelaten aan de *nationale rechtspraak*. Maar waarom de mensheid niet wordt gediend door berechting van, bijvoorbeeld, Milošević in zijn eigen land, is niet op voorhand duidelijk. Opnieuw wordt ‘het slachtoffer’, maar nu op een hoger plan, namelijk in de vorm van het beschadigde land, zijn conflict ontstolen.

Het strafrecht kent vele *beperkingen*. Zo zijn de *doelstellingen* beperkt in aantal. Het doel moet in relatie staan tot het verwijt op grond waarvan wordt gestraft; en het moet op enigerlei wijze betrekking hebben op criminaliteitspreventie. Algemeen worden twee groepen doelstellingen onderscheiden:

- *beïnvloeding van menselijk gedrag*; hieronder vallen bijvoorbeeld begrippen als afschrikking en norm-inprenting. Dit kan gericht zijn op de dader zelf: speciale preventie, als ook op het gedrag van anderen: generale preventie;
- *wegnemen van de onrust en onvrede* die door het delict in de samenleving zijn ontstaan; hieronder kunnen worden gerubriceerd het voorkomen van eigenrichting, kanalisieren van wraakbehoefte en conflictoplossing.

Het strafrecht is bovendien beperkt in de zin dat daarmee niet elk doel kan, of misschien beter: mag worden nagestreefd. Als straffen vergelden is, opzettelijke leedtoevoeging, en dat is immers het 'wezen' van de straf, sluit dat hulpverlening als doel uit. Hulpverlening mag niet het oogmerk zijn waarmee strafbaar wordt gesteld of straf wordt opgelegd. En als straffen enige betrekking moet hebben op criminaliteitspreventie, sluit dat daarbuiten liggende doelen uit.

Ook is het strafrecht beperkt in zijn *werking*. Er is weinig bekend over de effectiviteit in de praktijk. Wat dat betreft is strafrecht niet meer dan een 'geloof', veeleer gebaseerd op hoop dan op feiten. Van slechts enkele doelen kan worden gezegd dat het strafrecht succesvol kan zijn. Ten eerste dat de pleger acuut gestopt kan worden. Ten tweede dat met het strafrecht in de hand het slachtoffer, via de plaatsvervangende vervolgende overheid met alle daaraan toegekende dwangmiddelen, grote macht heeft over de vermoedelijke dader. Ten derde wordt, wat specifiek een supranationale procedure betreft, wel genoemd dat dit een voorbeeld kan zijn voor een *fair trial* op nationaal niveau, bijvoorbeeld in het geval van een land in transitie naar een rechtsstaat.

Ten slotte is het strafrecht beperkt in zijn *waarheid*. Daarmee wordt bedoeld dat 'de waarheid' die door een strafrechtelijke behandeling naar boven komt, per definitie slechts dat stukje van die waarheid is dat relevant is voor het strafrecht, dus voor het vaststellen van de feiten in de zaak tegen een individuele verdachte. Niet de structuur, niet de gehele achtergrond waartegen de feiten plaatsvonden wordt blootgelegd, maar slechts de geïsoleerde daad. Een recent voorbeeld: in de 18 pagina's tellende aanklacht tegen ICTY-verdachte Momir Nikolić blijft de vermoede 'assistentie' van het Nederlandse VN-contingent bij de vermoedelijk door verdachte uitgevoerde executies onvermeld, want een en ander is voor de strafzaak tegen hem niet van belang, terwijl toch

gezegd zou kunnen worden dat dit een niet onbelangrijk deel van 'de waarheid' uitmaakt van wat zich in Srebrenica heeft afgespeeld.

Als derde voorbeeld van een respons moet uiteraard de *waarheidscommissie* worden genoemd, al dan niet uitdrukkelijk ook als *verzoeningscommissie* bedoeld, en al dan niet gekoppeld aan een *amnestie regeling*. Vele van dergelijke commissies zijn de afgelopen decennia ingesteld, waarvan de bekendste ongetwijfeld die in Chili en in Zuid-Afrika. Er is zelfs voorgesteld een permanente *International Truth Commission* in te stellen, vergelijkbaar met het permanente internationale strafhof.⁴

Een doelstelling die hierbij in het bijzonder naar voren springt, is het achterhalen van de waarheid in al haar volheid, niet beperkt tot alleen de voor individuele strafvervolging relevante aspecten. De waarheid is een doel op zich zelf, niet gericht op bestraffing van een individu. Verzoening kan van dat doel deel gaan uitmaken. Alles moet gezegd, alles moet uitgesproken worden. Aangedaan leed moet worden erkend, oprechte spijt door de plegers betuigd. Het kan in deze context belangrijker zijn dat een *groep* zich verantwoordelijk verklaart, bijvoorbeeld een geheime dienst of het leger, dan dat het aandeel van elke individuele dader vast komt te staan. Het 'theater' als het ritueel waarin de waarheid wordt gevonden en ware verzoening wordt bereikt, kan daarvan een belangrijk onderdeel uitmaken. Amnestie voor de pleger of schadevergoeding voor het slachtoffer is geen doel op zich zelf, het is hoogstens een middel om verzoening te tonen. Als iets verder liggend doel kan preventie worden genoemd: juist door de 'gehele' waarheid bloot te leggen, kunnen nieuwe gruwelijkheden worden voorkomen.

Een aantal doelen komt bij elke respons weer terug. Zijn daarmee die antwoorden dan ook uitwisselbaar? Is het lood om oud ijzer voor welke respons men kiest? Het blootleggen van de waarheid is zo'n doel. Zo zien sommigen een functie voor waarheidscommissies in het verzamelen van materiaal, waarmee vervolgens strafrechtelijke procedures kunnen worden gestart. Min of meer automatische koppeling van een waarheidscommissie aan strafrechtelijke vervolging is echter eigenlijk niet mogelijk. De waarheid kan nu juist in al haar volheid naar boven komen doordat zo'n commissie niet automatisch is gekoppeld aan strafvervolging; spijt kan worden betuigd zonder dat dit een functie heeft als strafvermindingsgrond, en daarmee oprechter zijn.

Omgekeerd: een strafhof dat zegt waarheidsvinding en verzoening tot zijn taak te rekenen, stelt zich wellicht goedbedoeld maar toch wat naïef een doel. Als een van de kamers in het ICTY schrijft: 'The International Tribunal, in addition to its mandate to

investigate, prosecute and punish serious violations of international humanitarian law, has a duty, through its judicial functions, to contribute to the settlement of the wider issues of accountability, reconciliation and establishing the truth behind the evils perpetrated in the former Yugoslavia. Discovering the truth is a cornerstone of the rule of law and a fundamental step on the way to reconciliation: for it is the truth that cleanses the ethnic and religious hatreds and begins the healing process,⁵ is dat ongetwijfeld oprecht gemeend. Maar de waarheid die het tribunaal naar boven haalt, is slechts een uiterst *beperkte waarheid*, immers slechts voor zover relevant voor de strafzaak. Het Hof kan niet anders dan voorbijgaan aan de *structurele oorzaken*, aan de 'gehele' waarheid. En als het op het eindvonnis aankomt, zal toch uiteindelijk een straf opgelegd moeten worden, waarin verzoening hoogstens als strafverminderende factor kan worden meegewogen. Juist dit straffende gevolg draagt niet bij aan een open, waarheidsvertellende houding van de plegers. Gepolariseerd gesteld: in een strafrechtelijke procedure luidt het devies voor de verdachte: 'zwijg', terwijl het in een waarheidsprocedure er nu juist om gaat dat betrokkenen zoveel als mogelijk vertellen.

Zo bezien lijken bestraffing en verzoening elkaar uitsluitende doelen, ook al draait het bij beide om 'de waarheid'. Dat lijkt nog sterker wanneer die bestraffing door een internationaal, dus extern, hof ter hand wordt genomen. Verzoening is een typische 'inside-response', waarvan slagen sterk afhangt van de betrokkenheid van de samenleving bij het gehele proces. Zoals een civielrechtelijke benadering zo'n antwoord van binnenuit is, waarin de direct betrokkene een centrale rol speelt, in tegenstelling tot nationaal en supranationaal strafrecht, waarin die centrale rol door *outsiders* wordt overgenomen, en dan ook meer een 'outside-reponse' moet worden genoemd. Daarmee zijn we aangeland bij factoren die de *keuze voor een bepaalde respons* sturen.

De context

Een respons wordt dus bij een doel gezocht. Is die 'probleemstelling' al een essentieel onderdeel van het zoeken naar een respons, de 'doelstelling' is dat niet minder. Zij blijkt van vele factoren afhankelijk. Zonder de pretentie van volledigheid kan een aantal factoren worden geïdentificeerd die zonder meer van belang zijn. Ten *eerste* lijkt van belang of het conflict waarin de gruwelijkheden plaatsvonden, wel of niet is beëindigd. Men mag verwachten dat een land waarin schendingen van mensenrechten op grote schaal voortduren, zonder uitzicht op een oplossing in de nabije toekomst, gepleegde gruwelijkheden niet zelf kan beantwoorden, als het daartoe hoe dan ook al

bereid is. Van dergelijke onwil kan ook sprake zijn als de plegers van de gruwelijkheden de overwinnaars in het conflict zijn en nauw zijn verbonden met, misschien zelfs onderdeel uitmaken van, de officiële regering. Maar de situatie is heel anders in een land dat serieus op weg is naar een democratische rechtsstaat, waarbij de respons *zelf* juist een belangrijke betekenisvolle stap in dat proces vormt. Daarin is wellicht niet alles mogelijk wat idealiter gewenst zou zijn – als zo'n ideale respons al onder woorden zou zijn te brengen – maar is wat praktisch mogelijk is al een belangrijke stap voorwaarts.

Ten *tweede* is het belangrijk of de rechterlijke macht *onpartijdig* en *onafhankelijk* is. Als de kans op schijn-berechtingen, die slechts dienen om de buitenwereld te tonen dat er iets aan de misdaden wordt gedaan, groot is, ligt een reactie van buiten meer voor de hand dan wanneer het het land slechts ontbreekt aan de middelen om de daders te berechten. Het spreekt vanzelf dat onpartijdigheid en onafhankelijkheid niet alleen betekenen dat de rechterlijke macht kan handelen zonder druk van de overheid, maar ook dat zij de verdachte een werkelijk eerlijk proces kunnen geven. Gezien de ernst van de feiten waarom het hier gaat, is de kans niet ondenkbaar dat berechting door nationale instanties verkeert in simpele wraakneming, zonder respect voor *fair trial*; zelfs de schijn daartoe moet worden vermeden.

Een *derde* factor is de reikwijdte van de gruwelijkheden, zowel in omvang als wat spreiding over de bevolking betreft. In een conflict waar alle partijen boter op het hoofd hebben, en er dus een soort evenwicht bestaat tussen daderschap en slachtofferschap tussen en binnen partijen, zou een buitengerechtigde verzoening wel eens meer kans kunnen hebben dan in een situatie waarin één partij duidelijk slachtoffer is en de andere partij de dader.

Nauw hiermee verbonden zijn, ten *vierde*, de *oorzaken van het conflict* waarin de gruwelijkheden plaatsvonden. Sommige conflicten vinden hun – gepercipieerde? – oorzaak in historische gebeurtenissen die jaren, soms zelfs eeuwen geleden plaatsvonden. Bij andere conflicten ligt de oorzaak in gecultiveerde verschillen tussen bevolkingsgroepen, wellicht ondersteund door jarenlange haatcampagnes, waaraan zich onttrekken door individuen niet eenvoudig is.

Een *vijfde* factor is de nationale 'cultuur' ten aanzien van misdaad en straf, vergeving, verzoening en dergelijke noties meer. Is er een geschiedenis van conflicten, van gruwelijkheden, en hoe is daar toen op gereageerd? Welke manier van conflictoplossing domineert in het land? Als debat en harmonie centraal staan, lijkt een buitengerechtigde verzoening een reële optie, terwijl in een land waar elk conflict direct wordt gejuridiseerd, buitengerechtigd juist

géén 'recht' gehaald lijkt te kunnen worden.

Nauw hiermee verbonden, ten slotte, is de aanwezigheid van personen die door hun integriteit, respectabiliteit en geloofwaardigheid onder de gehele bevolking in staat zijn de soms gigantische kloof tussen alle partijen te overbruggen. Het belang hiervan lijkt heel groot, maar het is tegelijkertijd onmeetbaar.

Besluit

Het supranationale strafrecht heeft zich binnen korte tijd een niet meer weg te denken plaats veroverd als respons op gruwelijkheden die in die strafrechtelijke context worden benoemd als oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid. Daarmee wordt gemakkelijk vergeten dat een strafrechtelijke respons slechts één uit vele manieren is waarop recht kan worden gedaan aan slachtoffers van gruwelijkheden. Recht doen is niet per definitie strafrecht doen. Het automatisme waarmee nu het supranationale strafrecht wordt gehanteerd, is niet terecht. Het strafrecht zou in voorkomende gevallen wel eens meer kapot kunnen maken dan ons lief is. Een rationele benadering laat zien dat er geen blauwdruk is te geven voor een antwoord op gruwelijkheden. Van geval tot geval zal moeten worden bekeken wat het specifieke aan het conflict is; in welke context het plaatsvindt; hoe doorgaans met conflicten wordt omgegaan en of dat als bevredigend wordt ervaren; of er op relatief korte termijn mogelijkheden zijn voor een meer duurzame 'oplossing', bij-

voorbeeld gegeven het feit dat de bevolking van het land wel weer met elkaar verder zal moeten; en vele, vele vragen meer. Rwanda is immers niet Indonesië is niet Chili is niet China is niet Tsjetsjenië is niet voor- malig Joegoslavië is niet Cambodja. ■

Noten

- 1 Met de 60ste ratificatie op 11 april jl. is het ICC-Verdrag in werking getreden.
- 2 Zie uitvoerig hierover Roelof Haveman, *Voorwaarden voor strafbaarstelling van vrouwenhandel*, (diss.), Deventer: Gouda Quint, 1998.
- 3 Een staat kan natuurlijk altijd besluiten over te gaan tot schadevergoeding (in de vorm van uitkeringen ineens, studiebeurzen, pensioenen) aan slachtoffers van ernstige schendingen van mensenrechten zonder dat dezen eerst daartoe zelf een actie bij een gerechtelijke instantie hebben moeten ondernemen.
- 4 Michael P. Scharf, 'The Case for a Permanent International Truth Commission', in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 1997, 7, blz. 375.
- 5 *Prosecutor v. Erdemovic*, Case No IT-96-22-Tbis, T.Ch. IIter, Sentencing Judgement II, 5 March 1998, para. 21.

Over de auteur

ROELOF HAVEMAN is universitair hoofddocent strafrecht en fellow van het E.M. Meijers-instituut voor rechtswetenschappelijk onderzoek aan de Universiteit Leiden, en programmadirecteur van het Centre for International Legal Studies, Universiteit Leiden, Campus Den Haag.

NGIZ

Herhaalde oproep
Inzendtermijn verlengd naar 1 juni 2002

GENOOTSCHAPSPRIJS 2001

Voor het afgelopen jaar 2001 stelt het NGIZ een prijs van EUR 750,- beschikbaar ter bekroning van een **doctoraalscriptie over een onderwerp aangaande internationale betrekkingen na 1945**. Deze zal door een onafhankelijke jury worden toegekend aan de auteur(s) van de beste aan de jury voorgelegde scriptie.

Naar de prijs kunnen mededingen studenten in de doctoraalfase (of afgestudeerden) aan een Nederlandstalige universiteit, en Nederlanders of Nederlandstalige Belgen, in een vergelijkbare fase (of afgestudeerd) aan een buitenlandse universiteit, die in het afgelopen academisch jaar een scriptie hebben geschreven over één van de volgende onderwerpen:

- algemene vraagstukken van internationale betrekkingen, zoals de ontwikkelings-samenwerking, be- en ontwapening, het internationale geldstelsel e.d. (waarbij in de probleemstelling de internationale aspecten van deze vraagstukken centraal moeten staan);
- ontwikkelingen in de internationale machtsverhoudingen, zoals die tot uiting komen in allianties, belangrijke vredesverdragen, statensystemen, e.d.;
- de buitenlandse politiek der verschillende landen;
- de wisselwerking tussen binnenlandse en buitenlandse politiek;
- internationale organisaties en integratieproblemen;
- theorievorming over internationale betrekkingen.

De scriptie moet beoordeeld zijn door een lid van het wetenschappelijk personeel van een Nederlandse of Nederlandstalige Belgische universiteit. De inzending van de scripties kan slechts geschieden door deze laatste persoon, op anonieme basis, d.w.z. de naam van de auteur(s) niet te vermelden. De scriptie moet in het Nederlands, Frans, Duits of Engels zijn gesteld en zijn getypt.

Inzendingen voor de **Genootschapsprijs 2001** dienen te geschieden **vóór 1 juni 2002, in tweevoud** aan de Secretaris van de Jury van de Genootschapsprijs, Mw dr M. van Leeuwen,, Postbus 93539, 2509 AM, 's-Gravenhage.

Al-Qaeda- en Talibanstrijders: krijgsgevangenen of niet?

HARRY POST

HET OORSPRONKELIJKE AMERIKAANSE standpunt dat de Geneefse Verdragen van 1949, beter bekend als de 'Rode Kruis'-verdragen, niet van toepassing zijn op de personen die gevangen worden gehouden op de militaire basis in Guantanamo Bay in Cuba, is uitgebreid bekritiseerd. De Verenigde Naties en het Internationale Comité van het Rode Kruis bevonden zich onder de vele organisaties en personen die daar geen juridische grond voor konden vinden. De Amerikaanse regering heeft haar positie in dit opzicht nu in zoverre bijgesteld, dat de Geneefse Verdragen wél van toepassing worden geacht bij de berechting van leden van het Taliban-regime, maar dat ook deze gevangenen, als 'onrechtmatige combattanten', geen status van krijgsgevangenen zullen hebben.

Dit aangepaste Amerikaanse standpunt is eveneens sterk bekritiseerd, zeker nu onlangs meer bekend is geworden over de militaire berechting die is voorzien. Men blijft de Verenigde Staten in uiteenlopende toonaarden beschuldigen van juridisch onrechtmatig unilateralisme, van het uitbaten van hun militaire hegemonie of ten minste van toepassing van het recht van de sterkste. Deze kritiek is nog verscherpt door het dreigen met (ook weer) eenzijdige stappen – d.w.z. zonder afdoende Veiligheidsraadresolutie – tegen Irak en eventueel andere bij terrorisme betrokken staten.

De strafrechtelijke procedures voor de gevangenen in Guantanamo die eind maart nader bekend werden gemaakt, geven daaraan verder voeding. Die procedures wijken sterk af van de normale Amerikaanse procedures, waardoor de procesgang snel en zonder veel *checks and balances* zal zijn. Saillant in dit opzicht is dat de tribunalen recht zullen spreken op een militaire basis die, volgens de verklaring van het Pentagon, géén soeverein gebied van de Verenigde Staten is.¹

Van het contraterrorefront in Afghanistan hebben de Amerikanen sinds het begin van het tegenoffensief in de herfst van 2001 vele honderden verdachten intercontinentaal versleept naar een basis in Cuba. De vraag is onder welk nationaal of, liever, internationaal rechtsregime deze tegenstanders en arrestanten dienen te vallen.

Daarom kunnen federale burgerlijke gerechtshoven niet interveniëren in het werk van deze 'military commissions', zoals het Pentagon ze refereert te noemen. In geval zo'n militaire commissie – bij unanieme beslissing – de doodstraf zou opleggen, staat nog wel beroep open bij een militair beroepspanel. Als deze beroepsinstantie het vonnis bevestigt, kan uiteindelijk alléén president Bush nog gratie verlenen en kan daardoor executie worden voorkomen.

Is het niet-verlenen van de krijgsgevangenen-status aan de gevangenen op Cuba inderdaad te beschouwen als schending van een 'klassieke' volkenrechtelijke verplichting door de Verenigde Staten en daarmee als teken van een tendens van 'we go it alone' in de Amerikaanse buitenlandse politiek, of biedt het volkenrecht op dit punt voor de liefhebber een beeld van grote elasticiteit?

Onrechtmatige combattanten

Het is niet onmiddellijk duidelijk wat bedoeld wordt met 'onrechtmatige combattanten', al lijkt dit begrip tot de terminologie van de Geneefse Verdragen en de daaraan in 1977 toegevoegde Protocolen, of ten minste tot het humanitaire recht inzake gewapend conflict, te

behoren*. Volgens de Amerikanen is één consequentie van die *non-status* helder. De desbetreffende personen op de Amerikaanse basis zullen géén krijgsgevangene-status krijgen en hun behandeling zal strenger zijn dan in gewone Amerikaanse gevangenissen (die toch al strenger plegen te zijn dan de West-Europese). In het 'Geneefse recht' wordt een fundamenteel onderscheid gemaakt tussen combattanten en burgers, maar niet tussen rechtmatige en onrechtmatige combattanten. Combattanten zijn, in het algemeen gesproken, de leden van de betrokken strijdkrachten. Burgers zijn de anderen die aanwezig zijn in het oorlogstheater.

De Geneefse Verdragen kennen een speciaal regime voor combattanten. Het meest bekende aspect daarvan is waarschijnlijk dat gevangen combattanten recht hebben op behandeling als krijgsgevangene. De status van krijgsgevangene gaf en geeft speciale rechten aan de betrokken individuen, die hen beschermen tegen willekeurig machtsgebruik door de partij die hen gevangen houdt. Die partij is onder een internationale verplichting haar gevangenen een aantal (basis-)rechten toe te staan, waaronder toegang door het Internationale Comité van het Rode Kruis. Deze reeks van plichten is typisch wederkerig van aard: de volgende keer kunnen de eigen strijders in een vergelijkbare positie verkeren. Vanwege het fundamentele karakter van deze rechten en plichten is het van groot belang zo precies mogelijk te bepalen wie nu wel of niet 'combattant' zijn.

De vier voorwaarden die in de Geneefse Verdragen worden gesteld zijn, zeker in militaire kring, heel bekend. Zij stammen al uit het Haagse Landoorlog Reglement van 1899. Om eraan te voldoen moeten individuen 1 opereren onder een commandant die voor hen verantwoordelijk is; 2 zij moeten vaste onderscheidingstekens dragen, die op een afstand kunnen worden herkend; 3 zij moeten hun wapens openlijk dragen; en 4 zij dienen hun acties overeenkomstig het oorlogsrecht uit te voeren.

In artikel 5 van het Geneefse Krijgsgevangenen Verdrag (het derde van de vier Geneefse verdragen) zijn garanties opgenomen voor gevallen waarin het onduidelijk is of aan deze criteria is voldaan. Dit artikel vereist dat, totdat een bevoegde instantie twijfels over hun status heeft weggenomen, de betrokkenen door het Verdrag beschermd moeten blijven. Dit artikel vermindert het risico van willekeur door bevelhebbers te velde en is als zodanig ook toegepast in Vietnam en in het Midden-Oosten. In het geval van de gevangenen in Guantanamo Bay heeft het Rode Kruis om toetsing van hun status gevraagd.

Nieuwe criteria

De ontwikkelingen in de moderne oorlogvoering, in

het bijzonder guerrilla-technieken, maakten veranderingen nodig in het recht inzake gewapend conflict. Medio jaren '70 werd overeenstemming bereikt over wijzigingen die zijn neergelegd in twee aanvullende Protocolen bij de Geneefse Verdragen: Protocol I over Internationaal Gewapend Conflict; Protocol II over Niet-Internationaal Gewapend Conflict. De meeste van die wijzigingen zijn breed erkend als geldend internationaal gewoonterecht, zodat de Verenigde Staten eraan zijn gebonden, ook al hebben zij de Protocolen tot nu toe niet geratificeerd. Onder de vele wijzigingen geeft Protocol I een belangrijke aanpassing in de criteria voor de status van combattant. Het aantal criteria is teruggebracht van vier tot drie; bovendien zijn zij aanzienlijk vereenvoudigd. Volgens het Protocol moeten de betrokken strijdkrachten 1 georganiseerd zijn; 2 onder de verantwoordelijkheid van een commandant opereren; en 3 er moet een intern disciplinair systeem bestaan, in het bijzonder om het volgen van het oorlogsrecht te waarborgen. Het Protocol behandelt de hele gewapende macht op dezelfde grondslag, of het nu om een strak georganiseerd leger van een gevestigde staat of om de los georganiseerde troepen van een tegenstander gaat. De aard van deze voorwaarden is dusdanig, dat er meer door de strijdkrachten als *geheel* dan door de individuele strijders aan moet worden voldaan.

De individuele combattant blijft echter verplicht zich te onderscheiden van de burgerbevolking, door ten minste tijdens iedere militaire aanval, of de voorbereiding daartoe, zijn wapens openlijk te dragen. Zolang de strijder zowel aan deze collectieve vereiste als aan deze individuele voorwaarde voldoet, behoudt hij zijn status als combattant en daarmee zijn recht op behandeling als krijgsgevangene. Als een individu gedurende een militaire actie zijn wapens niet openlijk draagt en gevangen wordt genomen, dan verliest hij volgens artikel 44.4 van het Protocol inderdaad zijn recht om krijgsgevangene te zijn. Volgens hetzelfde artikel heeft hij dan echter wel recht op een *vergelijkbare bescherming*, die zelfs van toepassing is in het geval dat een dergelijk persoon wordt berecht en bestraft voor misdrijven die hij heeft gepleegd. Hoewel het daarmee, in de praktijk, niet tot veel verschil in behandeling leidt, zou in dit laatste geval kunnen worden gesteld dat de strijder een 'onrechtmatige combattant' is (die géén recht op krijgsgevangene-status heeft).

Al Qaeda: burgers of huurlingen?

Het lijkt nogal onwaarschijnlijk dat de Amerikaanse autoriteiten een beroep zullen doen op deze 'individuele' uitzondering, die niet eenvoudig in een 'minder' soort behandeling van een hele categorie gevangenen

is te vertalen. Het voldoen aan de collectieve criteria zal eerder problemen opleveren. In het geval van de Taliban-autoriteiten lijken die drie criteria te kunnen worden vervuld, inclusief – misschien wat ‘grofweg’ – de vereiste van het opereren in overeenstemming met het recht inzake gewapend conflict. Behalve in gevallen waarin aan de genoemde individuele uitzondering niet is voldaan, lijkt er geen grond hun de status van combattant en krijgsgevangene te ontzeggen.

Voor de Al Qaeda-strijders zal dit anders liggen. Er lijkt weinig reden te denken dat hun interne discipline gebruikt wordt om gedrag overeenkomstig de regels inzake gewapend conflict te verzekeren. Het alles overheersende doel van de discipline is blijkbaar een vijand te bestrijden met alle denkbare, desnoods terroristische middelen. In het kader van het recht inzake gewapend conflict mag redelijkerwijs worden gesteld dat leden van een dergelijke organisatie die militaire aanvallen uitvoeren, geen combattanten zijn, maar burgers, al dan niet buitenlandse, die onrechtmatig de wapens hanteren. Zij komen niet in aanmerking voor krijgsgevangene-status en zelfs niet voor de ‘gelijkwaardige bescherming’ van artikel 44.4 van Protocol I. Een dergelijke burger is volgens het Protocol overigens niet geheel vogelvrij: hij heeft nog steeds de *minimumbescherming* die alle personen die in de macht van een Partij bij het conflict zijn, volgens artikel 75 hebben. Dit blijft het geval, inbegrepen het recht op een eerlijk proces, zelfs als deze burger beschuldigd wordt van oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid.

De enige categorie strijders die volgens Protocol I óók het recht om combattant of krijgsgevangene te zijn wordt ontzegd, zijn *huurlingen*. De lijst van voorwaarden die volgens artikel 47 aan huurlingen wordt gesteld is uitgebreid, maar op zich zelf lijken ten minste de niet-Afghaanse Al Qaeda-strijders ruwweg aan deze eisen te voldoen. De moeilijkst te vervullen voorwaarden zouden kunnen zijn dat zij niet geacht

worden te behoren tot de strijdkrachten van de Taliban, dat zij aan het conflict moeten deelnemen primair om redenen van privébelang en dat zij er materieel veel beter aan toe zijn dan vergelijkbare leden van die Taliban-strijdkrachten. Maar ook in het geval van huurlingen blijft de minimumbescherming van artikel 75 van toepassing. Voor alle twijfelgevallen over de status van een individu benadrukt het Protocol (in artikel 45), net als het Geneefse Verdrag (in artikel 5), dat krijgsgevangene-status wordt voorondersteld totdat zijn status door een bevoegde instantie is beoordeeld. Dit moet gebeuren voordat de berechting voor een misdrijf plaatsvindt.

Het is mijns inziens de hoogste tijd dat een dergelijke vaststelling van de status van de betrokken gevangenen in Guantanamo Bay plaatsvindt. Een dergelijke stap is een essentieel onderdeel van de internationale normen waaraan de behandeling van de gevangenen wordt geacht te voldoen. Dat die gevolgd zullen worden, heeft de Amerikaanse regering de wereld nu meermalen verzekerd. Het zal ten goede komen aan het beeld van een eerlijke rechtsgang ter bestraffing van de verantwoordelijken voor de op 11 september begane misdaden en voor ander terrorisme. Daarmee zal ook meer duidelijkheid ontstaan over de mate van unilateralisme in het nieuwe Amerikaans buitenlands beleid. ■

Noot

- * De primaire tegenstelling in het Geneefse recht is echter die tussen *Combatant* en *Civiliant*.
- 1 De territoriale status van de basis aan Guantanamo Bay op Cuba is overigens bepaald niet oncontroversieel. De Verenigde Staten worden geacht deze op ‘lease basis’ te gebruiken. Over de duur van de lease bestaat verschil van mening.

Over de auteur

HARRY POST is Visiting Honorary Professor aan de University of Exeter.

Nieuw Clingendael Essay

Europa in de Nederlandse politiek

Met bijdragen van Thom de Graaf (D66), Ad Melkert (PvdA), Jan Peter Balkenende (CDA) en Hans Dijkstal (VVD), onder redactie van Jan Rood

Als bijdrage aan het in Nice geëntameerde brede toekomstdebat over de Europese Unie heeft Instituut Clingendael een reeks lezingen georganiseerd waarin de leiders van een aantal politieke partijen hun visie hebben gegeven op de toekomst van de Europese Unie. De door hen uitgesproken redes zijn opgenomen in dit Clingendael Essay. In hun bijdragen gaan zij niet alleen in op het post-Nice- en post-Laken-proces, met daarbij de dwingende kwestie van de finaliteit van de Europese integratie. Ook de vraag hoe het Nederlands EU-beleid georganiseerd dient te zijn en welke in de toekomst de rol van de minister van Buitenlandse Zaken zou moeten zijn, komt aan de orde; een thematiek die niet zonder betekenis is in het licht van de komende kabinetsformatie.

Dit Clingendael Essay is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van € 7,50 op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. ‘Nederlandse politiek’. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622. U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Technologische euforie en superioriteit na Afghanistan

KURT LAFORCE

Nieuwe soorten kernwapens in Amerikaans arsenaal

DE BEELDEN VAN DE *WAR ON TERROR* IN Afghanistan konden geen groter contrast opleveren. Enerzijds toonden ze een verbeterd maar archaïsch aandoende oorlog tussen de strijders van al-Qaeda en de Taliban tegen troepen van de Noordelijke Alliantie. Die strijd werd geleverd met behulp van paarden, terreinwagens, granaatlanceerders en hier en daar een tank. Anderzijds gaf de door de Verenigde Staten opgezette *Operation Enduring Freedom* een parallele oorlog te zien. Op dat strijdtoneel werden de vijanden van de anti-terreurcoalitie bespied door een technologisch hypermoderne mengeling van observatiesatellieten en onbemande spionagevliegtuigen, werden ze aangevallen door uiterst beweeglijke commando-eenheden voorzien van de laatste nachtkijkers, draagbare computers en laserpenen, en werden ze bestookt door onzichtbare bommenwerpers (*stealth*) en door kruisraketten.

Het ziet er naar uit dat oorlogvoering met geavanceerde technologische wapensystemen de nieuwe norm wordt. Dat is een duidelijke uiting van de idee van vooruitgang in kennis en wetenschap, die ten grondslag ligt aan de westerse en vooral Amerikaanse technologiecultuur. Het gaat dan om een cultuur die overigens ook het jongste defensiebudget van de regering van de Amerikaanse president Bush beheerst. Niet alleen voorziet de presidentiële boekhouding in een stijging van de begroting van het ministerie van defensie met 12% tot een totaalbedrag van 369 miljard dollar, ze legt door toewijzing van 9 miljard dollar ook een reserve aan voor onderzoek naar nieuwe technologieën.¹ Absolute voorrang krijgen onder andere investeringen in onbemande vliegtuigen, precisiebommen en wapens die ondergrondse doelen kunnen uitschakelen. De vraag rijst wat de gevolgen zullen zijn van de veelbesproken technologische 'revolu-

Op het strijdtoneel in Afghanistan pasten de Verenigde Staten de nieuwste militair-technische snuffjes toe. Het meest geavanceerde wapentuig wordt de norm. Technologisch overwicht van precisiewapens dreigt inzet van kernwapens echter gemakkelijker te maken. Gebruik van nieuwe wapentypen past in een beleid van defensieve inspanning en offensieve betrokkenheid.

tie in militaire aangelegenheden' die ten grondslag lijkt te liggen aan het investeringsgeweld.

Een tot voor kort onderbelichte vertakking van die omwenteling is de status van kernwapens. In dit verband wordt een toekomst geschetst waarbij de combinatie van precisiewapens en kleinere kernkoppen een nieuw wapensysteem oplevert, dat zich geen dictaat laat opleggen vanwege de criteria van collaterale schade en massale vernietiging. Begin maart wisten de *Los Angeles Times* en de *New York Times* beslag te leggen op uittreksels van de geheime *Nuclear Posture Review*, de herziening van de Amerikaanse kernwapenstrategie in het kader van de nieuwe internationale veiligheidsagenda.² De in januari aan het Congres voorgelegde *Review* zou een grote nadruk leggen op offensieve afschrikking met behulp van precisie-geleide kernwapens. En bijgevolg op wapens die gemakkelijker inzetbaar worden.

Defensie in naam van het offensief

De term 'revolutie in militaire aangelegenheden' (Revolution in Military Affairs, RMA) suggereert dat er zich een periode aandient waarbij de ontwikkeling van informatiesystemen en moderne technologieën zich op een dusdanig snelle en ingrijpende wijze

manifesteert, dat de aard van oorlog en de structuren van de strijdkrachten zelf fundamenteel zullen veranderen. Indien er inderdaad zo'n omwenteling op handen is, dan vergt zij echter een breder perspectief dan technologische veranderingen. Dan zijn even essentiële veranderingen in de brede strategische en militaire doctrines van het land vereist als in militaire uitrusting en structuren.³ Niettemin voert de conservatieve Amerikaanse *National Defense University* aan dat vooral radicale militair-technologische innovaties ten grondslag aan een RMA kunnen liggen. Deze denktank stelt dat de Verenigde Staten thans over de nodige technologische bronnen voor een revolutionaire aanpak van oorlogvoering kunnen beschikken, maar dat dit potentieel nog vertaald moet worden in nieuwe doctrines en een aangepaste militaire organisatie.⁴

De retoriek van het Witte Huis begint er inderdaad steeds meer op te wijzen dat militaire technologieën in breder beleidsperspectief geplaatst worden, zij het dan wel een perspectief gebaseerd op een combinatie van defensieve terughoudendheid en offensieve eigenheid. De buitenlanddoctrine van de regering-Bush, zoals die langzamerhand vorm krijgt, omarmt de technologische middelen waarmee de Verenigde Staten op zeer flexibele basis militaire acties kunnen ondernemen, zonder evenwel gehinderd te worden door grote verliezen aan manschappen, die de publieke opinie zouden kunnen doen omslaan, en met de bedoeling een alom verpletterende indruk te wekken.

Het Pentagon en meer in het algemeen de regering-Bush presenteren naast het pleidooi voor een verhoogde defensieve inspanning steeds weer het denkbeeld van een wereldomvattende offensieve betrokkenheid. Richard Haass, hoofd van het Planningsbureau van het *State Department*, liet in november al blijken dat Amerika zich na de aanslagen van 11 september het recht voorbehoudt waar ook ter wereld transnationale terroristische dreigingen met wortel en al uit te roeien.⁵ Met steun van alliantiepartners als het kan, zonder als het moet. Of, volgens sommigen inmiddels: alleen als het kan, met anderen als het moet. Een dergelijk beleid vereist wel het gebruik van nieuwe wapentypen, die uiterst snel en doeltreffend de vijand in vrijwel elke uithoek van de aardbol kunnen raken.

Praktisch gevolg is dat Amerikaanse strijdkrachten op de minst kwetsbare plaatsen geconcentreerd worden: in het Amerikaanse thuisland of in mobiele onderdelen, zoals *battle groups* rond vliegdekschepen. Het kwetsbare eerstelijns personeel moet in een conflict maximaal gespaard worden door de klemtoon te leggen op het gebruik van onbemande aanvalswapens en zeer beperkte *hit and run*-acties. Dit draagt bij tot de in conservatieve kringen thans zeer populaire *Homeland USA*-gedachte, die ontstond vanuit een

gevoel van geografische kwetsbaarheid dat de meeste Amerikanen tot voor kort onbekend was. Het land werd met de aanslagen in New York en Washington voor het eerst sinds mensenheugenis met een territoriale dreiging geconfronteerd, wat een psychologische dreun aan het collectief veiligheidsgevoel toebrecht. Het Noord-Amerikaans continent was immers min of meer immuun voor externe aanvallen gebleken. Tot 10 september was het collectief geheugen toegespitst op de Japanse aanvallen op Pearl Harbor in december 1941, een voorpost van de zeemacht in de Stille Oceaan en nog altijd een paar duizend kilometer van het Amerikaanse vasteland.

Geografische kwetsbaarheid is in het Europese denken daarentegen historisch ingebakken. De gemeenschappelijke geschiedenis van conflicten tussen Europese staten vormt zelfs een doorslaggevend motief voor het Europese integratiestreven. Territoriale verdediging lijkt aan de overzijde van de Atlantische Oceaan blijkbaar niet tot een reflex van duurzame internationale samenwerking te leiden. Geholpen door moderne wapensystemen ontstaat er een nieuwe invulling van *homeland security*, dat eerder trekjes van een middeleeuws *fortress USA* heeft. Het Witte Huis draagt de boodschap uit dat de Verenigde Staten zich in de strijd tegen het internationaal terrorisme en tegen de proliferatie van niet-conventionele wapens gaan ingraven, zij het op een manier die het land in naam van die strijd nog steeds de vrijheid biedt aanvallen met een universele draagwijdte uit te voeren. Zo legt de voorgestelde defensiebegroting de klemtoon op nationale defensieprogramma's tegen terroristische aanvallen en op de ontwikkeling van een raketterschild, maar gaat Washington evenzeer investeren in wapensystemen om bedreigingen van de nationale veiligheid preventief en desnoods unilateraal te kunnen uitbannen.

Centrale gedachten

Leidt een revolutie in militaire aangelegenheden tot een gewijzigde rol voor de kernwapens? In conflicten als Kosovo en Afghanistan lijken nucleaire wapens géén significante rol te spelen. Ook al beschikken de Verenigde Staten over een aanzienlijk nucleair arsenaal waarmee het land een afschrikkingsmacht kan onderhouden, toch bleven deze wapens uit het beeld. Een *eerste reden* is uiteraard dat zelfs maar de overweging kernwapens in te zetten de moeizaam opgebouwde internationaal-diplomatieke steun voor de campagne *Enduring Freedom* had kunnen uithollen. De officiële kernwapenstaten hebben in een VN-resolutie een negatieve veiligheidsgarantie op zich genomen tegenover niet-kernwapenstaten die partij zijn bij het in 1968 ondertekende Nucleaire Non-Proliferatieverdrag

(NPV). In Veiligheidsraad-resolutie 984 van 11 april 1995 aanvaardden de Verenigde Staten dat men geen kernwapens zal inzetten tegen niet-kernwapenstaten, maar Washington hanteerde wel het voorbehoud dat die waarborg vervalt bij een invasie of bij een daad van agressie op Amerikaans grondgebied indien de aanvallende staat met een kernwapenstaat geallieerd is. Afghanistan is al sedert 1970 partij bij het NPV.

Een tweede reden voor het uitblijven van een rol voor kernwapens is dat het inzetten van kernwapens meteen het stigma zou opleveren dat besloten ligt in de heersende internationale norm ten aanzien van het niet-gebruik van nucleaire wapens. De norm voedt de vrees dat het eerste gebruik van kernwapens een doos van Pandora zou openen: een kernaanval zou ontaarden in een kettingreactie van staten die, met als argument het gevoel van onveiligheid, hun nucleaire programma's openlijk zouden legitimeren op basis van die eerste normschending.

Een derde en minstens even relevante reden is dat kernwapens in onze technologiecultuur niet meer als dominante en vooruitstrevende technologie gezien worden. Technologisch kunnen wordt eerder afgemeten aan prestaties binnen de informatisering, biotechnologie of communicatiesystemen. Het aanhoudende niet-gebruik van kernwapens had tot gevolg dat dit type wapens zijn militaire status enigszins zag afkalven. Ze werden vooral aangemerkt als politiek-strategische afschrikingswapens, niet zozeer als militair inzetbare wapens. Strategische kernwapens zijn slechts in het bezit van een beperkt aantal staten: de vijf officiële kernwapenstaten van het NPV, India en Pakistan als *de facto*-kernwapenstaten, en een schemerzone van verdachte kernwapenstaten waarvan men op basis van hun geheimhouding (Israël) of pogingen om nucleaire technologieën in handen te krijgen (Iran, Irak, Noord-Korea) aanneemt dat zij kernwapens zouden kunnen aanmaken of bezitten.

Het is ten slotte niet altijd even duidelijk of de kosten voor kernwapenprogramma's rationeel vertaald kunnen worden in een navenante militaire waarde. Vooral na de Koude Oorlog blijken ze niet meteen conflicten te hebben helpen vermijden, terwijl hun kostprijs toch gigantische proporties aannam. Stephen Schwartz berekende in een zeer omvattende *audit* een investering van zegge en schrijve 5,5 triljoen dollar sinds 1940. Dat cijfer is echter een zeer conservatieve en ruwe schatting van de werkelijke kosten en omvat zowel de kosten voor ontwikkeling en opbouw van het Amerikaans arsenaal, de kosten verbonden aan ontmanteling van kernwapens, zoals opgelegd door internationale verdragen, als de kosten van het beheer van het nucleaire afval.⁶

Ook tactische kernwapens ondergingen een gelijkwaardig lot. Onduidelijkheid over hun waarde in een

conflict en de ontwikkeling van nieuwe conventionele wapensystemen brachten de presidenten Bush Sr en Gorbatsjov er in 1991 toe unilaterale beloften te doen voor vermindering van grond- en zee-gestationeerde tactische kernwapens.

Kernwapens lijken daarom niet meer tot het technologische scherp van de snede te behoren. Die rol viel toe aan andere benaderingen, zoals *stealth*-technieken en onbemande wapensystemen. Prestige ontleenen kernwapens vooral aan groot destructief vermogen en aan de weinig subtiele afschrikingsdoctrine van grootschalige vernietiging. Behoudens een fundamentele wetenschappelijke doorbraak zijn de fysieke grondslagen bekend en de wapensystemen afgerond, waardoor er de komende jaren nog maar weinig vernieuwing te verwachten valt.⁷

Overigens betekent dit alles niet dat kernwapens in het algemeen géén aantrekkingskracht meer zouden genieten. Voor sommige landen en groepen kunnen juist de niet-geavanceerde kernwapens en radiologische wapens toch nieuwe wapens zijn, waarmee ze voorheen onbereikbare doelstellingen kunnen afdwingen.

Nieuw elan

Kernwapens hoeven echter geen uitzondering te vormen op de zich elders aftekenende militair-technologische revolutie. Dat is in elk geval de teneur van de *Nuclear Posture Review*. De uitgelekte schetsen van de in december vorig jaar beëindigde beleidsherziening leggen onmiskenbaar grote nadruk op verdere technologisering van de strijdkrachten en de ontwikkeling van hypermoderne conventionele wapens. Even onmiskenbaar, maar minder uitgesproken, zet het document ook de deur open voor het ontwerp van een nieuwe generatie kernwapens. In een periode waarin de Russische en Amerikaanse presidenten besluiten hun strategische kernarsenalen verder in te perken,⁸ kan een nieuwe generatie kernwapens opnieuw de rol van dominante technologie op zich nemen. Dat zou dan wel plaatsvinden in synergie met andere technologieën, zoals accurate lange-afstandsraakketten. Concreet stuurt men aan op de ontwikkeling van een generatie nucleaire *bunker busters*: uiterst doelgerichte precisie-kernwapens die ondergrondse bunkers en silo's kunnen uitschakelen. Hun explosieve kracht zou voor kernwapens nogal laag blijven, en zelfs in de buurt komen van hun conventionele tegenhangers. Zogenaamde vierde-generatiekernwapens zouden een explosieve kracht tussen 1 ton en 1 kiloton krijgen, waardoor het onderscheid met conventionele wapens op basis van kracht moeilijker wordt. De kracht wordt bij precisiekernwapens daarenboven volledig georiënteerd op de diepe ondergrond. Het Penta-

gon vervolgt daarmee het pad dat het al enige tijd bewandelt. Sinds enkele jaren beschikt de luchtmacht over een efficiënte nucleaire *bunker buster*, wat meteen voor een kleine controverse zorgde omdat tegenstanders de zwaartekrachtbom als een nieuwe ontwikkeling zagen, terwijl de Verenigde Staten na de Koude Oorlog het beleid verwoordden dat men geen nieuwe kernwapens zou ontwerpen. De precisie-kernwapens die nu op het verlanglijstje staan, verschillen van de vorige generatie doordat ze in eerste instantie veel preciezer en wendbaarder zijn dan hun vrije-valvoorgangers. Ze baseren die kenmerken op de verregaande toepassing van *global positioning*-technologie en het gebruik van eigen voortstuwingssystemen, waardoor kwetsbare bemande vliegtuigen verder van het slagveld kunnen blijven.

Ontwikkeling van nieuwe wapens vergt echter stelselmatig testen. Het *dédain* waarmee de Republieken en de regering-Bush het kernstopverdrag behandelen, is er duidelijk op gericht de nucleaire optie open te houden. In oktober 1999 verwierp de Amerikaanse senaat reeds de ratificatie van het Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT). Thans ziet de toekomst van het verdrag er zo mogelijk nog grimmiger uit. In zijn argumentatie voor de defensieplannen gaf president Bush het Congres te kennen dat de periode voor het voorbereiden van kernproeven heel goed gereduceerd kan worden, en radicaal van de huidige twee naar minder dan één jaar wordt teruggebracht. In de Geneefse *Conference on Disarmament* onderstreepte John Bolton dat het er de Verenigde Staten vooral om gaat de testoptie te behouden om flexibel te kunnen inspelen op een snel veranderende internationale veiligheidsagenda.⁹

Einde van de terughoudendheid?

Technologische vernieuwingen, precisiekernwapens en de nieuwe nucleaire doctrine beloven in elk geval een brandend agendapunt te worden in de marge van de voorbereidingsvergaderingen voor de toetsingsconferentie van het NPV in 2005. Dit voorjaar wordt in het *NPT Preparatory Committee* begonnen met de onderhandelingen voor de agenda van die vijfjaarlijkse conferentie. De ontwikkeling van dergelijke wapens en de vaststelling dat de Verenigde Staten een kerntest-optie trachten te behouden, zullen menig criticus de opmerking ontlokken dat Washington de ontwapeningsverplichtingen uit het NPV niet welgezend is.¹⁰ Naast het verdragsrechtelijke aspect belooft deze houding de onderhandelingen ook te bemoeilijken vanwege de toegenomen militaire inzetbaarheid en verdere 'conventionalisering'. Ten eerste krijgen nucleaire precisiewapens door hun specifieke militaire functie immers een hernieuwd aura van inzetbaar-

heid. In tegenstelling tot nucleaire afschrikingswapens, waar de voortdurende dreiging van massale vernietiging in de praktijk leidde tot het niet-gebruik ervan, wijst de idee van gerichte vernietiging bij precisiewapens vooral naar hun gebruik. Ten tweede verwaagt de psychologische grens tussen conventionele en niet-conventionele wapens. Een grens die traditioneel gelegd werd langs het criterium van 'massavernietiging'. In vergelijking met strategische kernkoppen is het vernietigingspotentieel van een zogenaamde *low yield*-kernkop relatief beperkt. Hoewel nucleaire precisiewapens nog steeds een aanzienlijk destructief vermogen hebben in vergelijking met de *daisy cutter*, is hun psychologische vernietigings-*impact* misschien kleiner. Het gaat hierbij om een in Afghanistan gebruikte zware conventionele antipersoneelsbom met een dodelijke uitwerking tot 300 meter en waarvan de detonatie gepaard gaat met een flits, wat meteen schrikbeelden van een kernontploffing oproept. Precisiekernwapens zijn in de eerste plaats echter bedoeld om ondergrondse bunkers en grottencomplexen uit te schakelen, die zich vaak op voldoende afstand van de burgercentra bevinden om onbedoelde nevenschade en stralingseffecten te minimaliseren.

De ontwikkeling van nucleaire precisiewapens zet de internationale norm op het niet-gebruik van kernwapens onder zware druk. Deze gedragsnorm ontleent haar kracht zowel uit de universele aversie jegens massale vernietiging als uit het aanhoudend niet-gebruik van kernwapens. Sinds de nucleaire aanvallen op Hiroshima en Nagasaki in augustus 1945 werden kernwapens steeds verre gehouden van een militaire oplossing voor conflicten. In tijden van internationale crisis wierpen kernwapens wel vaak hun schaduw op het conflict, maar weerstond men steeds de verleiding van het eerste-gebruik van kernwapens. De Cubaanse rakettencrisis van 1962 geldt wellicht nog steeds als het toonbeeld van verregaande terughoudendheid en van de ratio van het niet-gebruik. Hoewel de gedragsnorm internationaal-juridisch niet afdwingbaar is, vormt ze in de praktijk toch een sterk obstakel in nationale besluitvorming. De kenmerken van nucleaire precisiewapens maken echter dat die normatieve horde in het besluitvormingsproces wellicht niet meer zo onneembaar wordt.

Hoewel hij vrijwel onmiddellijk teruggefloten werd,¹¹ trok onderminister Bolton in een recent vraaggesprek met *Arms Control Today* toch de waarde in twijfel van de negatieve veiligheids garanties die de Verenigde Staten sinds 1978 aan de niet-kernwapenstaten van het NPV verstrekken. Meteen een veeg teken dat er in bepaalde kringen wel degelijk naar rechtvaardigingsgronden voor beperkte en gerichte nucleaire aanvallen gezocht wordt. Hij merkte op dat in een post-11 septembercontext, die vooral beheerst

wordt door internationale onzekerheid over de militaire capaciteiten van staten en terroristische organisaties, de Verenigde Staten over een arsenaal van effectieve kernwapens moeten kunnen beschikken, voor het geval de afschrikkingsstrategie faalt. Schurkenstaten of landen die tot de zogeheten 'as van het kwaad' behoren, en terroristische groeperingen van het kaliber Al-Qaeda, zijn voor Washington actoren die zich impliciet juist *niet* volgens de rationale logica van nucleaire afschrikking gedragen.

In zijn uiteenzetting van 1 mei 2001 ter rechtvaardiging van een rakettschild verwees president Bush naar de bedreiging die uitgaat van een aantal staten 'including some of the least-responsible States'. Hun vermeende irrationaliteit legitimeert niet alleen de opbouw van een defensief rakettschild, maar ook het onderzoek naar offensieve hoogtechnologische wapens, waaronder de nucleaire precisiewapens. Dat werkt dan uiteraard een verregaande drempelverlaging in de hand. Degenen die een rechtvaardiging zochten voor een eigen niet-conventionele-wapensprogramma vinden in de Amerikaanse vernieuwingsdrang een aantal schitterende argumenten. Ofwel, hoe een kentering in de technologiecultuur ertoe leidt dat kernwapens opnieuw inzetbare wapens kunnen worden. ■

Noten

- 1 *Fiscal Year 2003 Budget of the US Government*: 29, 93. Voorgelegd aan het US Congress. White House Office of Management and Budget, URL <<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2003/budget.html>>, geraadpleegd op 15 februari 2002.
- 2 Het was de *Los Angeles Times* die de bal aan het rollen bracht; Paul Richter, 'U.S. Works Up Plan for Using Nuclear Arms', in: *LA Times*, 9 maart 2002, URL <<http://www.latimes.com/news/printedition/asection/la000017501mar09.story?coll=la%2Dnews%2Da%5F-section>>
- 3 Zie Michael O'Hanlon, *Technological Change and the Future of Warfare*, Washington DC: Brookings Institutions Press, 2000, blz. 7-8.
- 4 Patrick M. Cronin, *2015: Power and Progress*, Washington DC: National Defense University Press, 1996, blz. 119.
- 5 US State Department Arms Control Mailing List, Ambassador Richard N. Haass, 'American Foreign Policy Agenda After September 11: Multilateralism for a Global Era', 15 november 2001; en *ibid.*, 'American Foreign Policy After September 11th', 26 november 2001.
- 6 Stephen Schwartz (red.), *Atomic Audit. The Costs and Consequences of US Nuclear Weapons Since 1940*, Washington DC: Brookings Institutions Press, 1998, blz. 3. Men moet voor ogen houden dat de ontwikkeling van wapensystemen onlosmakelijk verbonden is met industriële, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen in een bredere betekenis. De kosten van een kernwapenprogramma zijn via *spin on*- en *spin off*-effecten intrinsiek verbonden met de ontwikkeling van producten voor vreedzame doeleinden. Zo is er een duidelijke wisselwerking en hebben kernenergie, ruimtevaart, computers en het internet baat gehad bij de ontwikkeling van kernwapens.
- 7 O'Hanlon, a.w. noot 3, blz. 93.
- 8 Op de top van Crawford (november 2001) kwamen beide partijen overeen hun strategische kernwapensystemen drastisch te verminderen. President Bush presenteerde als eerste een concreet streefdoel ter beperking van het Amerikaanse arsenaal tegen 2010 tot 1700-2200 kernkoppen. Vlak voor nieuwjaar repliceerde de Russische president Poetin met even drastische reducties, hoewel hij nog geen specifieke cijfers op tafel legde. In mei wordt op een top in Moskou gepoogd die beloften in een min of meer formele vorm te gieten.
- 9 US State Department Arms Control Mailing List, 'Transcript: Bolton Says U.S. Will Not Resume Testing', 28 januari 2002.
- 10 Deze stelling verwijst eerder naar de geest van het verdrag. De formele verdragstekst is echter zeer genuanceerd over kernontwepening. Art VI NPV geeft aan dat de partijen moeten streven naar *onderhandelingen over effectieve maatregelen* om zo snel mogelijk de nucleaire wapenrace te stoppen en tot nucleaire ontwapening te komen.
- 11 Defensie-woordvoerder Richard Boucher gaf aan dat Boltons uitlating gelezen moet worden binnen de context van het sinds 1978 (en in 1995 herbevestigde) *no first use*-beleid. Zie Jonathan Wright, 'US Adopts Clinton Policy on Use of Nuclear Weapons', in: *Yahoo! News*, 22 februari 2002, URL <http://story.news.yahoo.com/news?tmpl=story&u=/nm/20020222/p1_nm/arms_nuclear_usa_dc_1>

Over de auteur

KURT LAFORCE is als doctoraal onderzoeker verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel.

RECTIFICATIE ARTIKEL OVER Argentinië

In het aprilnummer van dit blad stond op blz. 213-216 afgedrukt het artikel van Raymond Buve: 'Is God nog wel een Argentijn?'. Geheel buiten toedoen van de auteur is in de rechterkolom op blz. 213 sprake van de overgang van het presidentschap na de dood van Perón 'op zijn absoluut niet voor deze taak berekende weduwe Evita'. Het ging hier echter om de derde echtgenote van Perón, Isabel (officieel: Maria Estela, geb. Martinez). Onze excuses aan auteur en lezers voor deze blunder.

eindredactie Internationale Spectator

Het voorlopig samenlevingsmodel in Kosovo: zelfbestuur onder internationaal toezicht

FRANKLIN DE VRIEZE

SINDE HET EINDE VAN DE OORLOG OVER Kosovo in 1999 en als uitvoering van resolutie 1244 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties¹ wordt Kosovo formeel beheerd door een VN-bestuur, de *United Nations interim administration Mission in Kosovo* (UNMIK). Dit bestuur heeft als opdracht de verdere ontwikkeling van tijdelijke bestuursstructuren, waarin Kosovaarse politici en andere personen uit de civiele samenleving werden benoemd. Daarnaast heeft de VN-missie als taak meer permanente democratische structuren van zelfbestuur tot stand te brengen. Na de verkiezing van lokale besturen was de verkiezing van centrale interim-structuren een logisch volgende stap. Na maandenlange consultaties tussen het VN-bestuur en de lokale politieke partijen kondigde VN-bestuurder Haekkerup op 15 mei 2001 het zg. Grondwettelijk Kader voor Zelfbestuur in Kosovo af.² Het Kader stipuleert de bevoegdheidsverdeling tussen de nieuwverkozen bestuursorganen en UNMIK. De bedoeling is dat UNMIK een stapje terug doet, opdat de Kosovaarse politici meer bestuursverantwoordelijkheid op zich kunnen nemen. Daartoe is op 17 november 2001 een eigen parlement gekozen, dat een president moest kiezen, waarna een regering zou worden gevormd met negen ministers, onder wie twee niet-Albanezen.

Alle etnische gemeenschappen in Kosovo deden aan de parlementsverkiezingen mee. Dit was het resultaat van diplomatieke inspanningen van Daan Everts, het Nederlandse hoofd van de *Mission in Kosovo* van de OVSE, en van Hans Haekkerup, de Deense Speciale Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de VN. De verkiezingsdag verliep zonder noemenswaardige incidenten. De opkomst in geheel Kosovo bedroeg 63%, terwijl die onder de thans in

Het lijkt alweer lang geleden, de oorlog in en om Kosovo in 1999. In afwachting van definitieve regelingen valt het gebied onder speciaal VN-beheer; dat in subtiel samenspel toezicht houdt op de politieke transformatie richting zelfbestuur. Opbouw van evenwicht tussen tegenstrijdige belangen, zowel intern als extern, is de boodschap voor de nieuwe coalitieregering.

Servië en Montenegro verblijvende Servisch-Kosovaarse vluchtelingen op 57% uitkwam. De partij van politiek veteraan Rugova, LDK, kwam met 45% van de stemmen als grootste uit de bus, gevolgd door de PDK van ex-UÇK-leider Hashim Thaci (25%), de Servische coalitie 'Terugkeer' (11%) en de AAK van ex-UÇK-commandant Ramush Haradinaj (7%). Op 10 december 2001 vond de historische openingszitting van het parlement plaats. Albanees-Kosovaarse en Servisch-Kosovaarse parlementsleden en leden van andere minderheidsgroepen namen voor het eerst in 12 jaar weer plaats in een gemeenschappelijke politieke structuur.

Deze institutionele transformatie moet leiden tot oprichting van instellingen van zelfbestuur die in de overgangperiode, voordat over Kosovo's finale status wordt beslist, de levensomstandigheden voor de bevolking dienen te verbeteren en die een afspiegeling vormen van de democratische geloofwaardigheid van de Kosovaarse beleidsmakers. De kansen van slagen van dit model van politiek samenleven worden bepaald door een aantal uitdagingen die in dit artikel worden geschetst.³

Onderlinge Albanese verhoudingen

De inter-Albanese verhoudingen in Kosovo vormen een eerste uitdaging voor de zogeheten 'Voorlopige Instellingen voor Zelfbestuur'. Sinds de verkiezingsdag heeft zich een intensieve politieke strijd ontwikkeld rond de verkiezing van de president en de samenstelling van de regering. Het parlement wordt geacht de president van Kosovo te kiezen; het gaat daarbij om een overwegend ceremoniële, maar politiek gevoelige functie. Met 47 (van de 120) zetels is de LDK van Rugova wel de grootste parlementaire fractie, maar zij heeft niet de absolute meerderheid. De PDK heeft 26 zetels verworven; de AAK 8 zetels. De Servische coalitiepartij *Povratak* (Terugkeer) heeft – bovenop de tien gegarandeerde zetels voor de Servische minderheid – 12 zetels bemachtigd, en komt daarmee dus op een totaal van 22 leden in het parlement. Rugova was de enige kandidaat voor het Kosovaarse presidentschap, maar ook na drie stemronden slaagde hij er niet in de vereiste meerderheid te behalen. De Servische coalitie weigerde op Rugova te stemmen zolang hij hen niet uitnodigde tot politieke samenwerking en zolang de LDK-eis van onafhankelijkheid voor Kosovo niet werd opgegeven. De PDK en de AAK weigerden op hun beurt Rugova's kandidatuur te steunen zolang er geen politiek akkoord was tussen de drie Albanese-Kosovaarse partijen over een gezamenlijk bestuur van Kosovo, waarbij de PDK een van de drie topfuncties: parlamentsvoorzitter, president of premier, zou verwerven. Aangezien de parlamentsvoorzitter afkomstig is uit de rangen van de grootste partij – in overeenstemming met het Grondwettelijk Kader voor Zelfbestuur – en Rugova insisterde in zijn pogingen president te worden, eiste de PDK het premierschap op. Omdat de premier de meeste bevoegdheden en macht toekomt, weigerde de LDK lange tijd de PDK deze positie te geven.

Het gebrek aan flexibiliteit onder de Kosovaarse politici gaat terug op botsende legitimiteitsclaims. LDK-politici benadrukten herhaaldelijk dat zij een mandaat hebben om Kosovo te besturen, aangezien de LDK meer dan de helft van de Albanese-Kosovaarse stemmen heeft verworven. Voor de PDK is het daarentegen ondenkbaar dat de strijders voor de bevrijding van Kosovo géén prominente rol zouden spelen in de eerste democratische regering. Bovendien zijn de hoofdrolspelers Rugova en Thaci meer dan tien jaar in een onderling conflict gewikkeld geweest.⁴ Dat zij elkaar bijzonder vijandig gezind zijn, heeft een grotere invloed op het politiek klimaat in Kosovo dan algemeen wordt aangenomen.

Na de verkiezingen klonk in de Kosovaarse pers herhaaldelijk de oproep tot een stabiliteitspact tussen de Albanese partijen, om te voorkomen dat de kansen

op onafhankelijkheid en verbetering van de levensomstandigheden verder zouden wegebben. Totstandbrenging van een pragmatische werkrelatie tussen deze partijen zal de eerste belangrijke uitdaging vormen voor het Kosovaars politiek model.

Verhouding tussen de Kosovaarse regering en UNMIK

De toekomst van de verhouding tussen de nieuwe Kosovaarse regering en het VN-bestuur via UNMIK vormt een tweede uitdaging. De 'Voorlopige Instellingen voor Zelfbestuur' zullen bevoegd zijn voor o.a. het ontwikkelen van het openbaar bestuur en de economie, alsmede versterking van openbare diensten als post, telecommunicatie, gezondheidszorg en onderwijs. Dit noemt men de 'overgedragen bevoegdheden'. Er zijn ook 'voorbehouden bevoegdheden' voor de speciale vertegenwoordiger van de VN-secretaris-generaal. In het licht van de aanhoudende veiligheidsrisico's voor de minderheden en omdat over de finale status van Kosovo nog geen duidelijkheid bestaat, blijft de speciale vertegenwoordiger voorlopig nog bevoegd voor justitie, politie, financiën en buitenlands beleid. Deze functionaris behoudt bovendien een vetorecht op alle besluiten van de nieuwe Kosovaarse autoriteiten indien deze niet in overeenstemming zijn met resolutie 1244 van de Veiligheidsraad.

Terwijl de internationale gemeenschap de Kosovaarse leiders oproept hun bevoegdheden aan te wenden om de levensomstandigheden in Kosovo te verbeteren, laten deze politici zich soms sceptisch uit over de vraag of ze daartoe wel in staat zijn, gezien de zwakke economie, de armoede, de hoge werkloosheid (tot 70%) en de in hun ogen al te uitgebreide bevoegdheden van de speciale vertegenwoordiger.⁵ Eerder dan aan bijkomende bevoegdheden voor de 'Voorlopige Instellingen voor Zelfbestuur' ontbreekt het de Kosovaarse politici echter aan concrete beleidsplannen en aan een duidelijke politieke agenda voor de uitoefening van de bevoegdheden die nu al zijn overgedragen.⁶ De sociaal-economische programma's van de grote Albanese-Kosovaarse partijen lijken sterk op elkaar, maar ze zijn ook bijzonder vaag. De politici missen technische deskundigheid en bestuurlijke ervaring. Dit kan historisch worden verklaard: de Albanese Kosovaren hebben de afgelopen twaalf jaar geen enkele beleidsverantwoordelijkheid kunnen uitoefenen.

Het betwisten van de bevoegdheden van de speciale VN-vertegenwoordiger of het forceren van de discussie over de finale status van Kosovo zouden vluchtwegen kunnen zijn om moeilijke beleidsbeslissingen uit de weg te gaan. Er heerst dan ook bezorgdheid dat dergelijke spanningen vertaald zouden worden in een legitimiteitsconflict. De speciale vertegenwoordiger ontvangt zijn mandaat immers van de VN-

Veiligheidsraad in New York en hij heeft een legitimiteit die is gebaseerd op resolutie 1244 van de Raad. De 'Voorlopige Instellingen voor Zelfbestuur' ontvangen hun mandaat via verkiezingen; zij hebben een uit de bevolking voortkomende legitimiteit.⁷

De geleidelijke overdracht van bevoegdheden moet centraal staan, met kosovisering als rode draad. De Kosovaarse auteur Veton Surroi bepleit dan ook een basisconsensus tussen de Voorlopige Instellingen en de speciale vertegenwoordiger om samen Kosovo op te bouwen, in plaats van een ongezonde toenemende wedijver. Gezien het gebrek aan bestuurservaring van het politiek actieve deel van de bevolking is het wenselijk dat men de aanwezigheid van de OVSE en andere internationale organisaties zal benutten om basisbegrippen van goed bestuur, een onpartijdige overheid, transparantie en corruptiebestrijding een plaats te geven in de wederopbouw.

De internationale gemeenschap – in het bijzonder de Europese Unie, die vooral de verantwoordelijkheid op zich heeft genomen voor de economische wederopbouw van Kosovo – verwacht van de Kosovaren een transparant, doelmatig en onpartijdig bestuur als tegenprestatie voor Europese inzet en betrokkenheid. Die conditionaliteit zal zich in 2002 en komende jaren veel sterker doen gevoelen dan in de jaren van humanitaire hulp (1999-2001) het geval was.

De Serviërs in Kosovo

De positie van de Serviërs in Kosovo is een derde uitdaging van formaat. Na de Kosovo-oorlog vluchtte een groot deel van de Servisch-Kosovaarse bevolking naar Servië of men trok zich terug in een aantal door KFOR bewaakte enclaves in de regio ten noorden van de rivier de Ibar in Mitrovica. Teneinde de nieuwe Kosovaarse regering legitimiteit te verschaffen in geheel Kosovo, inclusief in de gebieden met een hoofdzakelijk Servische bevolking, en om aldus een feitelijke opdeling van Kosovo te voorkomen, was deelname van de Servische Kosovaren aan de parlementsverkiezingen van wezenlijk belang. Belgrado verzette zich aanvankelijk tegen de verkiezingen, bevreesd als het was dat het nieuwe parlement de onafhankelijkheid zou uitroepen. In ruil voor een aantal garanties en afspraken met UNMIK riep Belgrado toch op tot deelname aan de verkiezingen. In november 2001 werd een speciaal bureau voor de begeleiding en versnelling van de terugkeer van de Serven opgericht: het *Office of Returns and Communities*. Dit bureau is rechtstreeks ondergeschikt aan de speciale vertegenwoordiger. Er worden in dit kader ook meer buitenlandse rechters en aanklagers ingeschakeld, die moeten zorgen voor een eerlijke gang van processen tussen Albanezen en Serviërs. Uit hun huizen verdreven Serviërs dienen hun

eigendomsrechten te behouden. Het *Housing and Property Directorate* van UNMIK heeft in Belgrado een kantoor geopend waar Servische vluchtelingen uit Kosovo met hun claims terecht kunnen.

Belgrado eiste ook waarborgen dat Kosovo nooit onafhankelijk zou worden. Maar dit kon en wilde de Speciale Vertegenwoordiger Haekkerup niet toezeggen, aangezien de finale status van Kosovo in feite niet op de agenda stond. Ook de Voorlopige Instellingen voor Zelfbestuur kunnen geen eenzijdige beslissingen nemen over Kosovo's status.

Het *UNMIK-FRY Common Document*,⁸ waarin deze afspraken met Belgrado vervat zijn, stuitte op fel verzet van de Albanezen. Behalve over gebrek aan consultatie beklagden de Albanees-Kosovaarse politici zich er vooral over dat het document Belgrado inspraak geeft in Kosovaarse zaken. Hiertegen kan evenwel opgeworpen worden dat dit akkoord betrekking heeft op het vinden van een oplossing voor gemeenschappelijke problemen, zoals het lot van de vermisten en gevangenen, eerlijke rechtspraak, enz.

Dat de deelname van de Servische Kosovaren aan de verkiezingen bereikt werd via een akkoord met Belgrado en niet met de Kosovaars-Servische politici vindt zijn verklaring in het verzoek van deze politici om steun uit Belgrado, een gevolg van de precaire situatie waarin de Servische bevolking zich bevindt. De Servische vice-premier Cović werd belast met een 'Kosovo-portefeuille'. Zijn interventies resulteerden in oprichting van een samenwerkingsverband van nagenoeg alle democratische Kosovaars-Servische politieke partijen en een aantal onafhankelijken: *Koalitija Povratak* (KP, Coalitie Terugkeer). Hoewel de KP-fractie met 22 parlementsleden geen blokkerende minderheid kan vormen, is zij een factor in de Kosovaarse politiek waarmee rekening gehouden moet worden. Het is dan ook onvermijdelijk dat over de potentiële rol van KP in de Kosovaarse politiek en over de sterke sturing door Belgrado spanningen binnen de fractie ontstaan.⁹ In de nieuwe Kosovaarse regering zal ook een Servische minister zitting hebben. Indien de KP een constructieve rol wil spelen in Kosovo, zal ze allereerst een op Kosovo zelf georiënteerd programma moeten opstellen.

Bovenaan de agenda van de KP staat een grootschalige terugkeer van verdreven Serviërs. UNMIK en Belgrado ontmoeten elkaar op gezette tijden binnen een *High Level Working Group* om de strategie voor een méér dan symbolische terugkeer te bespreken.¹⁰ In de tweede helft van april 2002 moet een donorconferentie de nodige fondsen voor de terugkeerprogramma's verzamelen. De recent aangetreden nieuwe speciale vertegenwoordiger, de Duitse diplomaat Michael Steiner, heeft van de terugkeer van Serviërs een prioriteit gemaakt. Samen met de aanstelling van een quorum

van één zesde Servische ambtenaren in de overheidsadministratie (overeenkomstig de getalsterkte van de Servische fractie in het parlement) en verhoogde inspanningen voor o.a. het waarborgen van vrijheid van beweging moeten deze plannen de Servische aanwezigheid in Kosovo een duurzaam karakter geven. Maar KFOR en UNMIK hebben terugkeer van Servische militairen of politie-agenten – hoe symbolisch ook – om politieke en veiligheidsredenen uitgesloten.

Elke Servische terugkeer naar Kosovo lokt felle emoties onder de Albanen uit. Daarom zal de uitvoerbaarheid van de plannen sterk afhangen van de overtuigingskracht van de internationale gemeenschap en Kosovaarse intellectuelen en politici met vooruitziende blik, namelijk om duidelijk te maken dat terugkeer van Servische burgers die niet betrokken waren bij oorlogsmisdaden, géén bedreiging hoeft te vormen voor Kosovo. De terugkeer kan de Kosovaarse identiteit verrijken, het democratisch en multi-etnisch karakter van Kosovo versterken en bijgevolg het gewicht van een Kosovaarse stem in het komende internationale debat over de finale status van Kosovo.

Niet-Servische minderheden

De positie van de niet-Servische minderheden is een vierde uitdaging voor de Voorlopige Instellingen voor Zelfbestuur. Hoewel Roma, Ashkali, Egyptenaren, Turken, Bosniakken en Gorani zich soms in een precarie situatie bevinden,¹¹ kunnen ze rekenen op een vrij comfortabele politieke vertegenwoordiging in het Kosovaarse parlement: 13 parlementsleden, met inbegrip van de 10 gereserveerde zetels, zoals voorzien in het Grondwettelijk Kader. Bovendien beschikken ze over een vertegenwoordiger in het zeven personen tellende Presidium van het parlement en een minister in een regering samengesteld uit negen ministers.

Van doorslaggevend belang is de oprichting van het *Committee on the rights and interests of the Communities*, waarin alle etnische gemeenschappen zijn vertegenwoordigd en de minderheden samen feitelijk de meerderheid vormen. Dit orgaan kan in diverse stadia van de wetgevende procedure een bijdrage leveren, maar het heeft geen vetorecht. Toch zal de beoordeling door deze instelling van de wetgeving die het parlement uiteindelijk goedkeurt, een belangrijk element zijn voor de besluitvorming van de speciale vertegenwoordiger over fiattering en afkondiging van nieuwe wetten.

Criminaliteit

Hoewel het thema niet behoort tot de bevoegdheden van de Voorlopige Instellingen, heeft de bestrijding van criminaliteit wel directe invloed op de politieke

en maatschappelijke context waarbinnen de nieuwe instellingen functioneren. Criminaliteit in Kosovo heeft vele gezichten. De afgelopen twee jaar zijn talrijke politici bedreigd of vermoord; de meest opzienbarende moord trof LDK-parlementslid Smajl Hajdaraj uit Peja/Pec, op 17 januari 2002. Er vindt geweld tegen minderheden plaats en aan de buitengrenzen van Kosovo. Er is sprake van allerlei economische misdaden (corruptie, smokkel, belastingontduiking) die Kosovo van een deel van zijn bescheiden overheidsinkomsten beroven. Dit heeft de EU-vertegenwoordiging in Kosovo er onlangs toe gebracht een *Economic Crime Unit* op te richten.¹²

In verband met misdaadbestrijding is het gebruik van *executive orders* door de speciale vertegenwoordiger vorig jaar voorwerp van intensief debat geweest. Aanleiding was de geruchtmakende aanslag in februari 2001 op een bus Servische burgers bij de grensovergang tussen Kosovo en Servië, waarbij elf doden vielen. Vier verdachten werden aangehouden, maar uiteindelijk besliste de rechtbank in Priština – bestaande uit internationale rechters – dat er onvoldoende bewijsmateriaal voorhanden was en zij beval de vrijlating van de verdachten. Speciale vertegenwoordiger Haekkerup gebruikte een *executive order*, een extra-rechterlijke volmacht ter waarborging van de veiligheid in dit post-oorlogsgebied, om hun detentie met een maand te verlengen. Die verlenging werd, op basis van zg. vertrouwelijk bewijsmateriaal, niet minder dan vijfmaal herhaald. Vervolgens bevestigde een *Detention Review Commission* de verlenging van de hechtenis van de verdachten tot december 2001. Maar eind december 2001 heeft het Kosovaarse Hooggerechtshof de extra-rechterlijke aanhoudingen verboden en de verdachten vrijgelaten, aangezien het vertrouwelijk bewijsmateriaal waarop de speciale vertegenwoordiger zijn beslissing baseerde, nooit openbaar was gemaakt.

Deze zaak legde ernstige tekortkomingen in het Kosovaarse rechtssysteem bloot. Ondanks een tien maanden durend juridisch gevecht (en doordat onvoldoende gezocht werd naar andere verdachten dan de reeds gearresteerden) bleef slechts het feit overeind dat voor de ergste etnische misdaad begaan sinds KFOR Kosovo was binnengetrokken, géén schuldigen bestraft konden worden. Nieuwe wetgeving is thans in voorbereiding, die het gebruik van vertrouwelijk bewijsmateriaal toestaat en voorziet in maatregelen voor de bescherming van getuigen en informanten. Terwijl critici opwerpen dat dit de rechten van de verdediging schendt, argumenteren anderen dat uitzonderlijke maatregelen nodig zijn om de georganiseerde misdaad en het etnisch geweld te bestrijden.

In een recent rapport heeft de OVSE-Missie in Kosovo zich uitdrukkelijk verzet tegen het vasthou-

den van personen zonder vorm van proces, zonder tijdslimiet noch mogelijkheid tot beroep. Gezien het feit dat KFOR als eerste rechtstreeks verantwoordelijk is voor en betrokken is bij de inhechtenisneming van personen die illegaal de grenzen oversteken (vgl. het conflict in Macedonië en Zuid-Servië), neemt men thans herhaaldelijk personen in hechtenis. Maar de OVSE beklemtoont van haar kant dat het moeilijk gerechtvaardigd kan worden dat KFOR nog steeds meer dan 100 personen zonder vorm van proces vasthoudt; er is immers een rechtssysteem tot stand gekomen, terwijl het Grondwettelijk Kader de rechtstreekse toepasbaarheid van internationale mensenrechteninstrumenten in Kosovo garandeert.¹³

Om specifiek falen van het rechtssysteem te onderwerpen, voorziet sinds december 2001 nieuwe wetgeving in de mogelijkheid een college met een meerderheid van internationale rechters aan te stellen. Aanleiding voor deze wetgeving vormden gevallen van etnische partijdigheid in rechtszaken tussen Albanen en Serviërs. Het betekent in feite dat UNMIK terugkomt op een van haar vroege basisbeslissingen: het vestigen van een uitsluitend lokale rechtspraak in Kosovo. In mei 2001 richtte UNMIK de *Justice and Police Pillar* op, een geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen politie, rechterlijke macht en KFOR inzake crimineel onderzoek. Specifieke eenheden concentreren zich op illegale handel in wapens, drugs en mensen. Terwijl andere onderdelen van UNMIK worden ingekrompen, groeit deze nieuwe sector.¹⁴

De kwestie van de uiteindelijke status van Kosovo

Terwijl de internationale gemeenschap er duidelijk op toeziet dat geen van haar initiatieven tijdens de interimperiode de uiteindelijke status van Kosovo voorbestemt, werken politici in Belgrado en Priština juist aan de beste uitgangspositie voor de eindsprint naar zo'n finale status. De Servische vice-premier Cović hoopt met de hulp van de internationale gemeenschap Kosovo weer onder Belgrado's bestuur te brengen en noemde het *UNMIK-FRY Common Document* een stap in die richting. Kort na de verkiezingen riep Rugova daarentegen op tot de internationale erkenning van Kosovo's onafhankelijkheid. De internationale gemeenschap verwierp beide stellingen, verduidelijkte dat de eindstatus onbeslist blijft en benadrukte dat de Kosovaarse politici beter hun energie kunnen besteden aan de verdere ontwikkeling van het zelfbestuur ten behoeve van de Kosovaarse bevolking.

Ook na de Kosovo-oorlog en de terugkeer van de democratie in Servië is de fundamentele tegenstelling in het Kosovaars conflict ongewijzigd gebleven: de Albanese Kosovaren dringen aan op erkenning van het zelfbeschikkingsrecht, terwijl de Kosovaarse Ser-

viërs en Belgrado de territoriale integriteit van Servië en Joegoslavië benadrukken. Met het oog op deze diametraal tegengestelde standpunten is gekozen voor een voorlopige oplossing: zelfbestuur onder internationaal toezicht. De kansen op succes van dit model hangen in grote mate af van de mogelijkheden van de nieuwe regering economische vooruitgang te boeken en welvaart te scheppen, de participatie van alle belangrijke politieke actoren in de instituties te garanderen en voldoende internationale morele en financiële bijstand te blijven verwerven.

Anders dan de akkoorden van Rambouillet, die spraken van een interim-periode van drie jaar, is de huidige regeling van kracht tot anders wordt besloten. De vraag wie moet beslissen over wat na deze overgangperiode moet gebeuren, was al in Rambouillet onderwerp van hevige discussie. De Kosovo-delegatie drong aan op een referendum. Onder zware druk van de toenmalige onderhandelaars werd bepaald dat een internationale conferentie zich zou uitspreken, waarbij 'de wil van de bevolking' een van de factoren is die in overweging zouden worden genomen. Een vergelijkbare formulering valt in de preambule van het Grondwettelijk Kader te lezen. Duidelijk is dat naast die wil van de bevolking ook de zorg voor regionale stabiliteit een beslissend criterium zal zijn. In het geval dat onafhankelijkheid voor Kosovo bereikt wordt, vreest de internationale gemeenschap een domino-effect in andere wankele Balkanlanden, zoals Bosnië-Herzegovina of Macedonië. De Albanese Kosovaren daarentegen beargumenteren dat onafhankelijkheid juist stabiliteit zal brengen, want het verlenen van die status zal alle onzekerheid over de grenzen en de toekomst van Kosovo wegnemen.

Een moeizame dialoog tussen Belgrado, Priština en de internationale gemeenschap over de finale status dient zich aan. Terwijl het realistisch is te verwachten dat Belgrado *niet* in zijn hoedanigheid van bestuurder naar Kosovo kan terugkeren, is ook duidelijk dat de internationale erkenning van de onafhankelijkheid van Kosovo in de nabije toekomst *niet* op de agenda staat.¹⁵ De meest flexibele Albanees-Kosovaarse positie neemt genoegen met een confederatie van onafhankelijke republieken onder een andere naam dan Joegoslavië.¹⁶ Belgrado gaat er op zijn beurt van uit dat Kosovo nog geruime tijd onder internationaal toezicht blijft, totdat Servië, Montenegro en Kosovo gezamenlijk het integratieproces in de Europese Unie kunnen aanvatten.

Hoewel vaak wordt gesteld dat het bepalen van Kosovo's finale status veel tijd zal vergen, kunnen de politieke ontwikkelingen rond Montenegro het proces bespoedigen. Een van de belangrijke beweegredenen voor de afwijzing van onafhankelijkheid voor Montenegro door de internationale gemeenschap, voor

zover dit het einde van Joegoslavië zou betekenen, is nauw verbonden met resolutie 1244 van de Veiligheidsraad, die bepaalt dat Kosovo deel uitmaakt van Joegoslavië in de periode die voorafgaat aan de vastlegging van de finale status. Indien Joegoslavië ophoudt te bestaan, zal de discussie over Kosovo's status in een fundamenteel verschillende politieke context plaats moeten hebben.¹⁷

Tot slot

Kosovo's zelfbestuur onder internationaal toezicht heeft kans van slagen indien twee valkuilen vermeden worden: een uitgesponnen strijd tussen LDK en PDK, die de regering zou verlammen; en een ongezonde toenemende wedijver tussen de Kosovaarse regering en UNMIK. Een meer dan symbolische terugkeer van verdreven Serviërs kan tot stand komen wanneer leidinggevende politici zich daarvoor garant stellen en de wantrouwige Albanese bevolking overtuigen.

Met als argument de precare situatie van de minderheden en de moeilijkheden om een regering te vormen, pleiten vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap voor uitstel in het bepalen van de finale status van Kosovo. Indien nauwgezet voorbereid en begeleid, kan het bepalen van de status van Kosovo bijdragen tot stabiliteit in de regio en tot normale relaties tussen zowel de etnische gemeenschappen in Kosovo als tussen Kosovo en Servië. Zolang Albanese Kosovaren vrezen voor en Servische Kosovaren hopen op herintegratie van Kosovo in Servië, zullen beide bevolkingsgroepen elkaar blijven beoordelen als tegenstanders als het gaat om eigen doelstellingen. Democratische politici in Servië beseffen dat het onmogelijk is op vreedzame wijze een gebied terug te winnen en te besturen indien 90% van de bevolking zich daartegen verzet. Daarom hoeft Belgrado's onvermogen het debat over de finale status te openen, de internationale gemeenschap er niet van te weerhouden zelf het initiatief te nemen.

Een internationale conferentie die de wil van de bevolking als doorslaggevende factor agendeert, kan het proces vooruit helpen door formules aan te reiken die tegenstrijdige belangen proberen te verzoenen. Het concept van 'voorwaardelijke onafhankelijkheid', zoals bepleit door de 'International Crisis Group' en de 'Independent International Commission on Kosovo', is een van de weinige gedocumenteerde aanzetten om het debat verder te brengen dan handhaving van de *status-quo*.¹⁸

Dit alles vergt een geduldig proces van vertrouwenwekkende maatregelen in de contacten tussen Kosovo en Servië. Er is geen reden waarom een nieuw te vormen Kosovaarse regering zich niet onmiddellijk zou laten betrekken bij de gesprekken over dergelijke

stappen in de 'High Level Working Group', zoals voorzien in het *UNMIK-FRY Common Document*. ■

Noten

- 1 United Nations Security Council Resolution 1244: <http://www.un.org/docs/scres/1999/99sc1244.htm>. Het betreft hier een unieke operatie, waarbij de internationale gemeenschap formeel een deel van het grondgebied van een land onttrekt aan het centrale gezag en er zowel *de facto* als *de jure* een protectoraat instelt door het bestuur over te nemen, zij het voor een overgangsperiode, in afwachting van een definitieve regeling van de status van Kosovo. Zie ook: D. Leurlijk en D. Zandee, *Kosovo: Van crisis tot crisis*, Instituut Clingendael, Den Haag, oktober 1999, blz. 91.
- 2 Constitutional Framework for Self-Government in Kosovo: <http://www.un.org/peace/kosovo/pages/regulations/constiframe.htm>
- 3 Dit artikel schetst de politieke ontwikkelingen tot ultimo januari 2002. Het bevat de analyse van de auteur en vertegenwoordigt niet noodzakelijk de positie van de OVSE. (Zie ook naschrift blz. 271.)
- 4 Begin jaren '90 sloot Thaci zich in Zürich aan bij de LPK, de Volksbeweging van Kosovo, die ten grondslag ligt aan de oprichting van het UÇK. In 1998 vochten het UÇK en Thaci zowel tegen het Servisch bestuur als tegen de politieke invloed van de LDK. In Rambouillet speelde Thaci de eerste viool als hoofd van de Kosovaarse delegatie. Na de oorlog leidde hij enkele maanden een eigen zogeheten voorlopige regering, die de LDK-afdelingen zoveel mogelijk poogde te marginaliseren. Toch verloor de PDK in oktober 2000 de eerste vrije gemeenteraadsverkiezingen van de LDK, ten gevolge van onvrede onder de bevolking over de onrechtmatige wijze waarop ex-UÇK-strijders eigendom hadden verworven of betrokken waren in illegale handel. Zie: F. De Vrieze en B. Kerremans, 'De kroniek van een aangekondigde escalatie: de tragiek van de Kosovaarse crisis', in: B. Kerremans (red.), *Nooit meer oorlog? Europa en conflictpreventie*, Leuven: Davidsfonds, 2001, blz. 149-188; F. De Vrieze, 'De Kosovo-diplomatie: waarom de voorspelde oorlog niet werd voorkomen', Antwerpen: Universitaire Instelling Antwerpen, *PSW-Papers*, maart 2001.
- 5 Wat dit laatste betreft circuleren er nogal uiteenlopende beoordelingen. Tom Konings, vice-Speciale Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de VN, stelt dat UNMIK 80% van zijn bevoegdheden zal overdragen aan de nieuwe instituties, terwijl de 'Onafhankelijke Internationale Commissie voor Kosovo' spreekt over beperkte autonomie in plaats van het aangekondigd substantieel zelfbestuur. Zie Tom Konings in *Koha Ditore*, 26 november 2001, Priština; Independent International Commission on Kosovo: <http://www.kosovocommission.org/reports/followup.html>
- 6 A. Fetahu, 'Kosovo: Self-Government Begins at Home', in: *IWPR's Balkan Crisis Report*, n. 299, 23 november 2001; <http://www.iwpr.net>
- 7 International Crisis Group, *Kosovo: Landmark Election*, Brussel/Priština, 21 november 2001; <http://www.crisisweb.org>
- 8 UNMIK-FRY Common Document, 5 november 2001: <http://www.decani.yunet.com/unfry.html>
- 9 *V.I.P. Daily News Report*, 14 en 15 januari 2002.
- 10 R. Pacarizi, *Plans for Return of Kosovo Serbs*, AIM, 23 december 2001; <http://www.aimpress.org>

- 11 OSCE and UNHCR, *Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo*, October 2001; http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/minorities/min_rep_08_eng.pdf
- 12 B. Beasley-Murray, 'Kosovo: Mafia Crackdown', in: *IWPR's Balkan Crisis Report*, n. 306, 21 december 2001.
- 13 A. Qirezi, 'Kosovo: Court Overturns Haekkerup Detention Orders', in: *IWPR's Balkan Crisis Report*, n. 308, 11 januari 2002; <http://www.iwpr.net>. In een uitvoerig rapport uit de OSCE Mission in Kosovo fundamentele kritiek op het gebruik van 'executive orders' door de Speciale Vertegenwoordiger en op het vasthouden van personen door KFOR. De OVSE beklemtont dat de uitzonderingssituatie voorbij is en een rechtssysteem operationeel is en dat internationale mensenrechtenstandaarden gerespecteerd dienen te worden. In KFOR-Camp Bondsteel worden thans ongeveer honderd personen vastgehouden zonder vorm van proces, tijdslimiet of mogelijkheid tot beroep. Zie: OSCE Mission in Kosovo, *Review of the Criminal Justice System in Kosovo*, Priština, oktober 2001; http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/criminal_justice3.pdf
- 14 S. Manuel, 'A Case of Executive Order', in: *Focus Kosovo*, UNMIK Priština, december 2001, blz. 14-15; J.-C. Cady, 'Unique Cooperation between Police and Justice', in: *Focus Kosovo*, UNMIK Priština, december 2001, blz. 13; <http://www.unmikonline.org/pub/focuskos/index.htm>
- 15 F. De Vrieze, 'Conflict Management in Kosovo', in: European Center for Conflict Prevention (red.), *Searching for Peace in Europe and Eurasia: An Overview of Conflict Prevention and Peace Building Initiatives*, New York: Lynne Rienner, februari 2002; <http://www.conflict-prevention.net>
- 16 B. Haxhiu, 'Independent? Yes, but how?', in: *Koha Ditore*, 11 november 2001.
- 17 F. De Vrieze, *The Montenegrin Dilemma*, Londen: Center for Documentation and Research/UNHCR, *Writenet Paper* n. 03/2001, oktober 2001; <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd>
- 18 Het voorstel verenigt zowel een garantie dat Kosovo niet onder Servische of Joegoslavische soevereiniteit kan terugkeren als de legitieme internationale beoordeling dat Kosovo niet klaar is voor volledige onafhankelijkheid. Terwijl de speciale vertegenwoordiger verantwoordelijk blijft voor o.a. de bescherming van minderheden en de grenzen, moeten formules voor regionale integratie en participatie aan het 'Stabilisatie- en Associatieproces' met de Europese Unie het lange-termijnperspectief voor Kosovo, Servië en Montenegro aangeven. Zie: International Crisis Group, 'A Kosovo Roadmap. I: Addressing Final Status; II: Internal Benchmarks'; *ICG Balkans Report no 125*, Brussel/Priština, 1 maart 2002; www.crisiswebn.org

Over de auteur

FRANKLIN DE VRIEZE studeerde politieke wetenschappen / internationale betrekkingen aan de Universiteit van Antwerpen en volgt sinds 1992 van nabij de politieke ontwikkelingen in Kosovo en voormalig-Joegoslavië. Thans is hij werkzaam als 'political affairs officer' op het hoofdbureau van de OVSE Missie Kosovo in Priština.

Naschrift (eindred.):

Op 3 maart hebben de politieke partijen in Kosovo uiteindelijk overeenstemming bereikt over een nieuwe coalitieregering, die op 4 maart door het parlement werd gekozen. Er werd een compromis bereikt tussen LDK en PDK: LDK-leider Rugova wordt president; de PDK levert de premier, maar dat zal niet PDK-leider Thaci worden, maar Bajram Rexhepi, tot medio 2000 burgemeester van de etnisch verdeelde stad Mitrovica, die als gematigd bekend staat. Het compromis werd bereikt door sterke druk van de kant van de nieuwe speciale VN-vertegenwoordiger Steiner. De nieuwe regering telt tien ministersposten. Naast LDK en PDK nemen AAK en *Povratak* eraan deel.

Zojuist verschenen

Clingendael A-4 publicatie

Europa en de Pax Americana. Het transatlantisch bondgenootschap in de schaduw van morgen

Door Peter van Ham

Hoe staat het met de transatlantische betrekkingen? Na '9-11' heeft Europa zich solidair verklaard met de Verenigde Staten en heeft het veel gedaan om Amerika behulpzaam te zijn in de strijd tegen het internationale terrorisme. Maar hebben de Verenigde Staten Europa eigenlijk nog wel nodig? De regering-Bush ziet Europa niet langer als een geprivilegieerde bondgenoot, en soms slechts als een kritische lastpost die de toekomstige Pax Americana niet wenst te accepteren. Deze nieuwe Clingendael-publicatie geeft aan dat Europa hard zal moeten werken om als een volwaardige partner van de Verenigde Staten een rol te spelen in het proces van 'mondiale sturing', d.w.z. het politieke management van de voortschrijdende mondialisering. Het gaat hier niet alleen om het voortbestaan van de NAVO, maar om de mogelijkheden van Europa om samen met de Verenigde Staten als een verenigd 'Westeren' op te treden. De studie concludeert met een vijftal richtlijnen voor de EU om de betrekkingen met de Verenigde Staten beter gestalte te geven.

De auteur is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Dit Clingendael Essay is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van € 7,50 op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'Pax Americana'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622. U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Ontwikkelingssamenwerking: stiefkind van verkiezingen 2002

LEO VAN MAARE

DE VERKIEZINGSKOORTS IN NEDERLAND IS snel opgelopen. Ontwikkelingssamenwerking speelt daarbij tot nu toe geen enkele rol. Het debat gaat over de zaken dicht bij eigen huis en haard: veiligheid op straat, zorg, files, WAO, de NS, Nederland immigratieland of bordjes met 'vol' aan de grens. Aantasting – al of niet vermeend – van eigen verworvenheden, van eigen vrijheden en rechten is nog altijd een betere voedingsbodem voor emotie, debat en actie dan het volstrekt ontbreken daarvan ver van het eigen bed. De schande van de dagelijks terugkerende armoede van meer dan een miljard mensen op deze wereld is niet doorgedrongen tot de top-10 van prioriteiten in de komende verkiezingen voor de Tweede Kamer. Wie had gedacht dat de rampzalige gebeurtenissen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 tot een minder bijziende blik op de problemen in de wereld zouden leiden, komt vooralsnog bedrogen uit.

Natuurlijk is de consensus over de wenselijkheid van ontwikkelingssamenwerking binnen de Nederlandse politiek groot. De verschillen over de aanpak tussen de onderscheiden partijen zijn relatief beperkt en dat leidt in het algemeen niet, ook niet in verkiezingstijd, tot debatten waar de vonken vanaf spetteren. Die brede consensus is een groot, te koesteren goed. Het draagvlak heeft bijgedragen tot een hoge en welkome mate van continuïteit in de Nederlandse inspanning en opstelling. Voor zover er een enkele maal sprake was van min of meer structurele beleidswijzigingen, zoals het nieuwe landen-concentratiebeleid van de huidige minister voor Ontwikkelingssamenwerking, werden die wijzigingen politiek breed gesteund. Maar een consensus over ontwikkelingssamenwerking is geen automatisme. Het draagvlak mag nog steeds breed zijn, over de vraag hoe diep dat draagvlak reikt verschillen de meningen. De Nederlandse consensus heeft voortdurend onderhoud nodig en minstens eens in de vier jaar tijdens het hoogte-

Hulpverlening aan ontwikkelingslanden lijkt op zijn hoogst een ondergeschoven kind aan de vooravond van de algemene verkiezingen in Nederland. De vraag is of het draagvlak voor internationale samenwerking op ontwikkelingsgebied zo groot is, of het de kiezer of de partijen een zorg zal zijn, maar wellicht ook of tegenstellingen onder tafel verdwijnen.

punt van het democratische verantwoordingsproces een grote beurt. Het handhaven van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking wordt niet gediend met een stilzwijgen door politieke partijen tijdens de verkiezingsstrijd, met achteroverleunen, met overmatige tevredenheid over eigen prestaties.

Tegen deze achtergrond wordt hier een aantal elementen uit de verkiezingsprogramma's tegen het licht gehouden.¹ Bedoeling daarbij is niet het toekennen van de schoonheidsprijs. Inventarisatie van verschillen van opvatting en benadering, maar ook van punten van overeenstemming is het oogmerk. Ook al zijn dus de verschillen van opvattingen tussen politieke partijen vaak niet hemelsbreed, er valt ook op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking op 15 mei wel degelijk iets te kiezen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de grondslagen en doelstellingen; de ter beschikking te stellen financiële middelen; de rol van internationale organisaties; de internationale handel met ontwikkelingslanden; en de politieke aansturing.

Grondslag en doelstellingen

De opvattingen over de *grondslag* van ontwikkelingssamenwerking variëren van het voldoen aan een *morele verplichting* tot het aanvaarden van de *noodzaak*. Zoals te verwachten, is de morele grondslag vooral te vinden bij partijen aan de linkerkant van het politieke

spectrum, maar ook bij de ChristenUnie. De PvdA heeft het over de oneerlijke verdeling in de wereld, die een sterke morele verplichting jegens arme landen met zich brengt. De ChristenUnie hanteert als uitgangspunt een rechtvaardige wereldorde. GroenLinks maakt haar grondslag duidelijk door ontwikkelingssamenwerking op te nemen in het hoofdstuk dat de titel 'Solidariteit' draagt. Voor de SP geldt ongeveer hetzelfde. Maar ook Leefbaar Nederland zit op deze lijn. Al worden woorden als solidariteit vermeden, in de stelling 'als rijk land moet Nederland zijn (ontwikkelingssamenwerkings-) bijdrage handhaven' gloort ook bij deze nieuweling iets van een morele grondslag. Ook voor D66 geldt dit, waar als richtingaanwijzing voor ontwikkelingssamenwerking in het programma wordt aangegeven: 'Naar een rechtvaardige verdeling van welvaart en welzijn'. De VVD lijkt meer op de lijn van de noodzaak vanuit Nederlands perspectief te zitten. Onder de kop 'Ruimte voor internationale samenwerking' stelt de VVD: 'Het buitenlands beleid moet ten dienste staan van het behartigen van belangen van Nederland, en van Nederlanders en Nederlandse bedrijven in het buitenland.'² Tegelijkertijd moeten stabiliteit en vrede buiten de landsgrenzen worden bevorderd, want dat zijn 'voorwaarden voor democratie, welvaarts groei en respect voor mensenrechten'. Het CDA ten slotte heeft de breedste grondslag door zowel solidariteit als uitgangspunt te benadrukken en tegelijkertijd te wijzen op de noodzaak van ontwikkelingssamenwerking ter voorkoming van onbeheersbare processen van armoede, geweld, oorlog, terrorisme of milieubedreiging.

Ten aanzien van de *doelstellingen* van ontwikkelingssamenwerking zijn de verschillen tussen partijen opvallend. Voor de VVD, de SGP en D66 zijn bevorderen van zelfredzaamheid, van eigen kracht respectievelijk van economische zelfstandigheid de doelstelling van ontwikkelingssamenwerking. Die opstelling lijkt een zekere afstandelijkheid met betrekking tot de interne ontwikkelingen in ontwikkelingslanden te impliceren. Economische zelfstandigheid c.q. zelfredzaamheid geeft natuurlijk in principe het betrokken ontwikkelingsland ruimte en middelen om zelf het halen van de nationale armoededoelstellingen dichterbij te brengen, maar een garantie dat het, als door een 'onzichtbare hand', ook echt gebeurt is er niet. GroenLinks en de PvdA benadrukken daarentegen de 'zeven beloften' die tijdens de Millennium Top van de Verenigde Naties in 2000 op het niveau van staats- en regeringshoofden zijn aanvaard. Daarbij gaat het juist wél om het mede met externe hulp realiseren van specifieke nationale doelstellingen als halvering van de extreme armoede en uitbanning van ongelijke onderwijskansen voor jongens en meisjes. Leefbaar Nederland mikt op doelgerichte projecten die armoede,

honger en ziekten bestrijden en het onderwijs bevorderen. Ook ten aanzien van de doelstellingen neemt het CDA een tussenpositie in door in dit verband zowel armoedebestrijding, het bevorderen van goed bestuur en de opbouw van een maatschappelijk middenveld (*civil society*) als een sterkere positie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie te noemen.

De discussie over doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking heeft géén vrijblijvend karakter en reikt veel verder dan het zo fraai mogelijk verpakken van een boodschap. Keuzen moeten worden gemaakt over toe te passen instrumenten en over welke landen voor hulp in aanmerking komen. De uitkomsten van dat keuzeproces hangen ten nauwste samen met te bereiken doelstellingen. Zo is het in dit verband van belang dat het CDA ook uitdrukkelijk bevordering van behoorlijk democratisch bestuur als *doelstelling* noemt. Het CDA zet daarmee de lijn voort die in de afgelopen periode is gevolgd in haar oppositie tegen een bepaald aspect van het nieuwe beleid van PvdA-minister Herfkens. Dat beleid concentreert de ontwikkelingshulp op die landen die reeds een behoorlijk bestuur hebben. Met dat beleid dreigen, aldus het CDA, arme landen die geholpen kunnen worden bij het optuigen van een nog ontbrekend goed bestuur, buiten de boot te vallen.³ Op zijn minst opvallend is dat in de definitieve versie van het verkiezingsprogramma van de PvdA, anders dan in het eerdere concept, nu toch ook is opgenomen dat democratie en goed bestuur als *doelstellingen* op zich zelf (en dus niet alleen als prealabele *voorwaarden*) actief moeten worden bevorderd. Met die *last minute*-aanpassing in haar programma lijkt de PvdA op een verruiming van het door de eigen minister tot nu gevoerde concentratiebeleid af te stevenen. Daarmee wordt de VVD de enige partij die blijkens haar verkiezingsprogramma nog expliciet het nieuwe concentratiebeleid van PvdA-minister Herfkens in zijn huidige vorm wil voortzetten.

De omvang van de ontwikkelingshulp

In het verleden was de omvang van de hulp eigenlijk het enige onderwerp waarover tijdens kabinetsformaties echt moest worden onderhandeld. De ruzie daarover bij de formatie van het eerste Paarse kabinet mondde uiteindelijk uit in niets meer of minder dan de brede Herijkingsexercitie. Ook nu liggen er hobbels op dit vlak. PvdA, de ChristenUnie en GroenLinks zijn voor het verhogen van de omvang van de huidige 0,8% naar 1% van het bruto nationaal product (BNP). Per jaar betekent dat ruwweg een structurele toename met 1 miljard euro. D66, het CDA en Leefbaar Nederland zijn daarentegen voor het handhaven van de 0,8%. In dat geval houdt de omvang van

de hulp (nu totaal ongeveer 4 miljard euro) jaarlijks gelijke tred met de groei van het BNP. De VVD is zuiniger en gaat in haar programma uit van bevrozing van de omvang van de hulp tot de internationaal afgesproken omvang van 0,7% van het BNP is bereikt. Het door onderhandelingen te overbruggen verschil wordt bij voortzetting van 'Paars' dan ongeveer 1,5 miljard euro per jaar. Dat is veel groter en dus ook moeilijker (zeker bij terugkeer van tekorten op de overheidsbegroting) te overbruggen dan het verschil bij het begin van de huidige coalitie in 1994.⁴

Opvallend is voorts dat in het VVD-programma ook wordt gepleit voor bevrozing van de buitenlandprogramma's in de zg. Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). De hiervoor sinds de Herijking vastgestelde norm van 1,1% BNP zou hiermee komen te vervallen. Afgezien van de daaruit voortvloeiende beperking van buitenlanduitgaven van andere ministeries dan Buitenlandse Zaken, lijkt hiermee ook de coördinerende rol van de minister van Buitenlandse Zaken voor deze uitgaven op de tocht te staan.

Rol internationale organisaties

Nederland is traditioneel voorstander van kanalisering van hulp via internationale organisaties. Ongeveer een derde deel van de Nederlandse hulp wordt via internationale organisaties aangewend. Wel is in de loop der jaren en zeker ook gedurende de huidige regeerperiode dat standpunt langzaam geëvolueerd van ronduit positief naar constructief kritisch. Daarbij werden zaken als effectiviteit en samenwerkingsbereidheid medebepalend voor de omvang van de Nederlandse bijdragen aan internationale organisaties. Vrijwillige bijdragen aan minder goed functionerende organisaties zullen worden verminderd of stopgezet, stelt de Memorie van Toelichting bij de begroting van Buitenlandse Zaken voor 2002 onomwonden. Die constructieve maar kritische benadering van de multilaterale, via internationale organisaties te kanaliseren hulp is ook terug te vinden in een aantal verkiezingsprogramma's. Zo stelt de VVD: 'Multilaterale programma's worden genereus gesteund zolang de effectiviteit ervan vaststaat' en GroenLinks: 'De effectiviteit van de VN moet worden vergroot.'

Opvallender is echter dat ook de veel verder gaande kritiek van niet-gouvernementele organisaties op internationale organisaties als het IMF en de WTO haar weg naar een aantal verkiezingsprogramma's heeft gevonden. De straatprotesten van Seattle, Gothenburg en Genua mogen na de gebeurtenissen van 11 september 2001 aan luidruchtigheid hebben ingeboet, de roep om democratisering van internationale organisaties is er niet minder om geworden.⁵ De verkie-

zingsprogramma's van PvdA, D66, SP en GroenLinks vragen uitdrukkelijk om versterking van de democratische controle en toezicht op internationale organisaties. Daarbij gaat het om zaken als een gelijkwaardige deelname van ontwikkelingslanden aan de besluitvorming (D66, SP en GroenLinks), om parlementaire controle op internationale organisaties (PvdA) en het door die organisaties afleggen van verantwoording (PvdA).

Internationale handel

Het niet-gouvernementele protest van de anti-globalisten, in het bijzonder ook ten aanzien van het functioneren van de WTO, weerspiegelt zich ook in de zeer uitgebreide aandacht die in de meeste verkiezingsprogramma's wordt geschonken aan problemen van de internationale handel. Ontwikkelingssamenwerking is niet slechts een zaak van financiële en technische hulp. Voor ontwikkelingslanden zijn mogelijkheden voor het participeren in de internationale handel structureel van aanzienlijk groter belang. De aandacht van verkiezingsprogramma's erkent dat belang en de noodzaak van een coherente benadering van handel en hulp. Daarbij gaat het om de relatie tussen handelsafspraken en arbeids-, gezondheids- en milieunormen, om het voorkomen van handelsprotectie en van het dumpen van overschotten.

Het openstellen van de Westerse markten voor produkten – inclusief landbouwprodukten – uit ontwikkelingslanden wordt in vrijwel alle verkiezingsprogramma's bepleit. D66 en de ChristenUnie zijn daarbij het minst vérgaand: D66 heeft het over een perspectief van het 'uiteindelijk' wegnemen van handelsbelemmeringen voor ontwikkelingslanden; de ChristenUnie beperkt de afschaffing van importbeperkende maatregelen tot industriële produkten en laat dus de voor ontwikkelingslanden belangrijke landbouwsector in de kou staan. De overige partijen spreken zich in hun verkiezingsprogramma's in het algemeen minder terughoudend uit. Wel wordt door veel partijen een relatie gelegd met het ook door ontwikkelingslanden voldoen aan bepaalde normen voor internationale handel. De PvdA en GroenLinks noemen in dit verband sociale en ecologische voorwaarden, de VVD het belang van het voldoen aan gezondheidseisen en aan kwaliteits- en milieuvoorwaarden, terwijl D66 de wenselijkheid onderstreept het dierenwelzijn een plaats te geven op de internationale handelsagenda. Het CDA erkent als enige expliciet in zijn verkiezingsprogramma dat internationale normen voor milieu en arbeid nog niet volledig haalbaar zijn voor alle ontwikkelingslanden, ongetwijfeld tegen de achtergrond van de niet denkbeeldige veronderstelling dat handelsnormen ook als nieuwe, ongewenste vor-

men van protectie zouden kunnen worden misbruikt.

Behalve over het door ontwikkelingslanden bij hun export hanteren van normen, spreekt een aantal verkiezingsprogramma's zich ook uit over de importkant: de toegang tot hun markten van produkten uit geïndustrialiseerde landen. Van belang daarbij is voorkomen van dumping van overschotten van landbouwprodukten op de markten van ontwikkelingslanden met alle negatieve gevolgen van dien voor de lokale produktiemogelijkheden. De verkiezingsprogramma's van PvdA, GroenLinks en de SP bepleiten in dit verband afschaffing van de EU-exportsubsidies op landbouwprodukten en het stoppen met het dumpen van de Europese overproduktie in ontwikkelingslanden. Meer in het algemeen is in dit verband ook relevant de vraag in hoeverre ontwikkelingslanden geacht worden hun grenzen open te stellen. PvdA, GroenLinks, SP en Leefbaar Nederland erkennen expliciet, overeenkomstig het aloude argument inzake *infant industry*, dat ontwikkelingslanden hun markten tijdelijk mogen afschermen en aldus de globalisering even buiten de deur kunnen houden.⁶

Politieke aansturing

Traditioneel komt in de aanloop naar verkiezingen de vraag op naar de politieke aansturing van ontwikkelingssamenwerking. Moet er al of niet een minister blijven, met of zonder portefeuille, en wat zijn de bevoegdheden? Een aantal verkiezingsprogramma's spreekt zich hierover uit, waarbij de onderlinge verschillen fors zijn. De VVD kwam in het verleden en komt ook nu tot de conclusie dat aanstelling van een minister zonder portefeuille tot onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en scheidslijnen leidt en wil de verantwoordelijkheid voor ontwikkelingssamenwerking in de handen van een staatssecretaris op het ministerie van Buitenlandse Zaken leggen. Ook de revolutionaire beperking door Fortuyn van het Kabinet tot 6 ministers impliceert dat ontwikkelingssamenwerking in zijn visie op zijn hoogst door een staatssecretaris zal worden bestierd. D66 en GroenLinks zijn daarentegen voorstander van opwaardering van de taak tot een minister voor Internationale Samenwerking. Bij GroenLinks is dat een minister die verantwoordelijk is voor zowel ontwikkelingssamenwerking als alle internationale handelsbetrekkingen (inclusief wapenexport, landbouw, WTO). GroenLinks trekt daarmee consequent de lijn door van de door vrijwel alle partijen nagestreefde noodzaak van coherentie tussen ontwikkelingssamenwerking en het internationale handelsbeleid. Voor D66 dient de minister van Buitenlandse Zaken zich te concentreren op Europa en moet het rigide onderscheid tussen buitenslands beleid en ontwikkelingssamenwerking wor-

den doorbroken met een minister voor Internationale Samenwerking.⁷

Opvallend is dat CDA noch PvdA zich in het verkiezingsprogramma op dit punt uitspreekt. Van de PvdA mag worden aangenomen dat deze, net als de ChristenUnie, voor het handhaven van de huidige situatie van een minister voor Ontwikkelingssamenwerking zonder portefeuille is. Van het CDA is dat niet zo zeker. Lijsttrekker Balkenende heeft zich al eens uitgesproken voor een verandering die in de buurt komt van de oplossing van D66. In het geval van het CDA, of in ieder geval van zijn politieke voorman, betekent dat een minister van Buitenlandse én Europese Zaken. Naast Europa is die minister verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid en de betrekkingen met de Verenigde Staten en Rusland. Voor het beleid ten aanzien van landen die hulp ontvangen en de overige landen in Azië, Afrika en Latijns-Amerika zorgt in de optiek van Balkenende een minister voor Internationale Betrekkingen of voor Internationale Samenwerking. Voorts ziet Balkenende, naast beide genoemde ministers, een overigens niet nader ingevulde taak voor een staatssecretaris op het ministerie van Buitenlandse Zaken.⁸

De voorstellen van D66 en van Balkenende roepen herinneringen op aan de kritische opmerkingen die onder meer door het CDA werden gemaakt over de taakinvulling van het toenmalige ministersduo op Buitenlandse Zaken in het eerste Paarse Kabinet. Daarbij werd Van Mierlo aangeduid als minister van 'Noord' en Pronk als minister voor 'Zuid'. D66 bewaart daaraan kennelijk goede herinneringen; Balkenende geeft voorrang aan coherentie van beleid boven consistentie van de eigen opstelling in de tijd.

Conclusies

Ontwikkelingssamenwerking zal tijdens de komende kabinetsformatie geen onoverkomelijke hobbels of breekpunten opleveren. Dat is de eerste conclusie die uit de inventarisatie van een aantal elementen uit de verkiezingsprogramma's kan worden getrokken. Dat betekent niet dat alle onderlinge verschillen in de verkiezingsprogramma's verwaarloosbaar klein zijn. Dat is zeker niet het geval. De verkiezingsuitslag zal wel degelijk van belang zijn voor de vraag naar welke kant de weegschaal bij de formatie zal doorslaan. Op het punt van het hulpvolume is veel te winnen en te verliezen, al lijkt het compromis van handhaving van de hulp op het huidige niveau van 0,8% BNP voor de hand te liggen. De opvatting van de VVD over de binding van de hulp aan besteding in Nederland wordt niet door andere partijen gedeeld en zal het dus waarschijnlijk niet halen. Het door minister Herfkens op gang gebrachte beleid van concentratie lijkt ook door

de opstelling van haar eigen partij aan enige verruiming toe. De brede en terechte aandacht voor de handelsproblemen van ontwikkelingslanden zal niet op stel en sprong tot beleidsaanpassingen kunnen leiden, omdat na de kiezers ook Brussel nog moet worden overtuigd.

Echt interessant wordt dit keer echter de vraag naar de politieke aansturing van ontwikkelingssamenwerking. Anders dan bij voorgaande verkiezingen en formaties wordt het antwoord op die vraag niet uitsluitend bepaald vanuit de optiek van ontwikkelingssamenwerking. In alle voorafgaande gevallen was vanuit die beperkte optiek de conclusie dat alles maar bij het oude moest blijven. De sterk toegenomen aandacht voor versterking van de nationale coördinatie van het EU-beleid en de mogelijke consequenties voor de politieke aansturing van het ministerie van Buitenlandse Zaken bieden een nieuwe context, waarin ook naar het takenpakket van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking kan worden gekeken. Die nieuwe situatie maakt het niet, zoals eerder, bij voorbaat illusoir dat versterking van de coherentie van het brede beleid ten opzichte van ontwikkelingslanden een belangrijke taak wordt voor de volgende minister voor Ontwikkelingssamenwerking. ■

Noten

- 1 Wachten op het verkiezingspamflet van prof. dr W.S.P. Fortuyn werd in dit verband niet beloond. Zijn programma bevat geen enkele stellingname over ontwikkelingssamenwerking, met uitzondering van opmerkingen over opvang van vluchtelingen in de regio en de vaststelling dat landen 'het volste recht hebben op hun eigen ontwikkelingsproces en op hun eigen manier om hun grote economische, sociale en culturele problemen op te lossen, inclusief die van de mensenrechten'. Dat mensenrechtenrelativisme staat overigens op gespannen voet met het tegelijkertijd ook door Fortuyn in hetzelfde verkiezingspamflet onderschreven universele karakter van mensenrechten.
- 2 Als enige van de partijen pleit de VVD dan ook voor het bij de uitvoering van bilaterale hulpprogramma's zoveel mogelijk inschakelen van Nederlandse bedrijven en NGO's, de zogenaamde 'binding'. In zijn Elsevier-artikel van 2 juli 1994 toont Fortuyn zich ook voorstander van koppeling van ontwikkelingssamenwerking aan 'vitale economische belangen van ons land', een pleidooi dat hij overigens niet herhaalt in zijn pamflet voor de komende verkiezingen.
- 3 Het CDA werd hierin gesteund door het WRR-rapport *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, 2001.
- 4 De marge tussen VVD enerzijds en de partijen die naar een hulpomvang van 1% van het BNP streven anderzijds, is groter dan het door het CPB in het voorzichtige scenario voorziene begrotingsoverschot bij ongewijzigd beleid in 2003 en zou in dat jaar – *ceteris paribus* – leiden tot een omslaan van het kleine begrotingsoverschot in een tekort. Zie hiervoor *Economische Verkenning 2003-2006*, CPB (2001), blz. 71.
- 5 Vgl. de Clingendael-studie *Verbetering van Besluitvorming voor een Vitale Multilateraal Bestel* (2002).
- 6 In de conceptversie van het verkiezingsprogramma beperkte de PvdA deze tijdelijke afschermingsmogelijkheid nog tot de 'armste' ontwikkelingslanden. In de definitieve versie is die beperking losgelaten.
- 7 Het gebruik van het voorvoegsel 'voor' in de taakaanduiding van de opgetuigde minister bij zowel GroenLinks als D66 lijkt erop te wijzen dat beide partijen uitgaan van handhaving van de constructie van een minister zonder portefeuille.
- 8 Zie de Clingendael-lezing van prof. J.P. Balkenende van 22 november 2001: *Europe is asleep, it's time to awaken her!*

Over de auteur

DRS L.VAN MAARE is econoom en verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken te Den Haag. Hij is tijdelijk werkzaam op de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Als zodanig schreef hij onder meer de in noot 5 genoemde studie. Dit artikel schreef hij op persoonlijke titel.

Olie, gas en geopolitiek: de Kaspische regio onder de loep

MARTIN VAN DEN HEUVEL

In het begin van de jaren '90 vestigde een complex van factoren de aandacht van de internationale oliewereld op het gebied rond de Kaspische Zee. De olieproductie uit de Noordzee was aan het dalen, wat ook voor de reserves in andere gebieden gold. Natuurlijk bezaten de staten aan de Perzische Golf nog een reusachtige olie-overvloed, maar Westerse investeerders waren daar niet welkom. Tegelijkertijd was de Sovjetunie uiteengevallen en beschikten, zo leek het, opeens onafhankelijke staten als Azerbajdzjan, Kazachstan en Turkmenistan over grote mogelijkheden. De geruchtenstroom meldde dat er rond de Kaspische Zee minstens zoveel olie te vinden zou zijn als in Koeweit.

R. Hrair Dekmejian en Hovann H. Simonian, beiden verbonden aan de University of Southern California, geven in dit boek een beeld van de situatie rond de Kaspische Zee sinds 1990. Zij schetsen daarbij de historische en politieke achtergronden, alsmede de economische factoren. Daaronder vallen de schattingen van de aanwezige olie- en gasvoorraden en de kosten van de winning en het transport. Dat laatste is voor dit landgebied, ver af van de zeeën, een lastig punt. Een gebruikelijke weg voor Kaspische olie was die via de pijpleiding van Bakoe naar Novorossiysk aan de Zwarte Zee. Daarvandaan kon zij dan per schip door de Bosporus en de Dardanellen naar het Westen toe. Maar Turkije tekende bezwaar aan

tegen deze route, vanwege het gevaar dat Istanbul liep met al die olietankers door de nauwe zee-engten.

De politieke redenen van Turkijes bezwaren waren echter duidelijk. De Turkse regering steunde de aanleg van een pijpleiding van Bakoe via Georgië en Turkije naar de baai van Ceyhan aan de Middellandse Zee. Die leiding, waarvan de aanleg nog niet gereed is, loste in de ogen van Azerbajdzjan, Turkije én de Verenigde Staten een belangrijk probleem op: de pijpleiding hoefde niet door Rusland te lopen, de invloed van Moskou zou erdoor beperkt worden.

Dit laatste is een interessant geval van hoe de Amerikaanse regering om politieke redenen ingreep. De Amerikaanse oliebedrijven wilden voor de Azerbajdzjaanse olie liever de route via Iran naar de Perzische Golf. Dat was een kortere en veel goedkopere oplossing, maar het Witte Huis verbood het.

De Kaspische wereld is ingewikkeld. In Azerbajdzjan wisselde het schrift in nog geen eeuw van het Arabisch in het Latijn, in het Cyrillisch en weer terug in het Latijn. Via hun taal zijn de Azeris verbonden met de Turken, maar door hun Sjiëtische godsdienst met Iran. Van democratische ontwikkeling is in de Kaspische wereld ook nog nauwelijks sprake. Neem Turkmenistan. Dat schetst zich

R. Hrair Dekmejian & Hovann H. Simonian: *Troubled Waters. The Geopolitics of the Caspian Region.* Londen/New York: L.B. Tauris Publishers, 2001; vi + 271 blz.; £ 39,50; ISBN: 1-86064-639-5

zelf als een schitterend voorbeeld van moderne ontwikkeling. De Communistische Partij werd herdoopt in de Democratische Partij. Alle parlementsleden zijn er uiteraard lid van. Verkiezingen met 99% jaknikkers zijn normaal en Saparmurad Niyazov is inmiddels tot president voor het leven benoemd. Deze 'Grote Leider' weet zeker dat de Turkmeense psychologie dit eenheidsdenken nodig heeft.

Wat de Verenigde Staten betreft, de Amerikaanse regering raakte in de jaren '90 hoe langer hoe meer bij de Kaspische wereld betrokken. Maar de auteurs constateren daarbij dat het Amerikaanse doel zich geleidelijk ontwikkelde tot vermindering van de afhankelijkheid van de olie uit Iran en de Arabische staten; van de vroegere inzet om in de regio democratie en mensenrechten te bevorderen, bleef weinig over (blz. 138). Op dat terrein valt er echter nog veel te doen, al was het maar omdat grote delen van de islamitische geestelijke elite bij de commercie betrokken zijn en zich weinig van hun vele arme gelovigen aantrekken. Ook dat belemmert andere Westerse investeringen in de Kaspische wereld buiten olie en gas. De landen daar blijven riskant vanwege hun corruptie en politieke onderdrukking,

wat hun stabiliteit niet bevordert.
Dekmejian en Simonian bieden een rijke collectie van gegevens en in

het Westen vaak te weinig bekende onderlinge verbanden. Zij voegen er noten en een waardevolle bibliografie

van bijna 100 pagina's aan toe.
DR. M. VAN DEN HEUVEL is Oost-Europadeskundige. Hij levert regelmatig bijdragen aan de *Internatio-*

De bezieling van een Zweedse secretaris-generaal

EDY KORTHALS ALTES

Dit boek, de handelseditie van een vorig jaar aan de Katholieke Universiteit Nijmegen verdedigd proefschrift, geeft een indringend beeld van datgene wat deze grote internationale staatsman ten diepste bezielde toen hij, in de jaren 1953-1961, als secretaris-generaal leiding gaf aan de Verenigde Naties. Over Dag Hammarskjöld zijn vele boeken geschreven, maar ik ken er geen dat zo diep ingaat op het innerlijke proces dat deze eenzame, zelfs voor naaste medewerkers moeilijk toegankelijke man heeft doorgemaakt.

In haar tekstanalytisch onderzoek richt Monica Bouman zich vooral op een twaalftal teksten uit zijn dagboek *Merkstenen*. Het daarin beschreven innerlijke proces naar rijpheid wordt vervolgens getoetst aan twee belangrijke redevoueringen, die beide zijn visie op twee kernproblemen weergeven: Internationale Dienstbaarheid en De Wereld en de Natie.

Het is de grote verdienste van Monica Bouman dat zij erin geslaagd is een aantal teksten uit *Merkstenen*, dat in een uiterst geconcentreerde stijl is geschreven, toegankelijk te maken. En dat juist op een moment waarin er – niet in de laatste plaats onder politici en diplomaten – een grote behoefte bestaat aan visie en inspiratie. Dat in deze waardevolle tekstanalyse herhalingen voorkomen, acht ik geen ernstig bezwaar; herkauwen van voedzame

kost komt immers de innerlijke verwerking daarvan meestal ten goede. Dat is ook dit keer nodig, want het boek biedt heel wat meer dan een vrijblijvend verhaal over een internationaal staatsman die zijn tijd vooruit was. Vooral de hoofdstukken over zijn innerlijke groei naar rijpheid kunnen vragen oproepen over de eigen persoonlijke ontwikkeling.

Verhelderend is de aandacht die in het boek wordt gegeven aan personen die Hammarskjöld inspireerden. Dat zijn, behalve zijn ouders, vooral Albert Schweitzer, Jacques Maritain en Martin Buber. Van doorslaggevende betekenis voor zijn zoektocht naar de kern van het leven waren echter de middeleeuwse mystici, zoals Thomas a Kempis en Meister Eckhart. In deze opsomming mis ik wel de Lutherse bisschop Nathan Söderblom, een groot oecumenicus, die hem een weg wees uit zijn agnostische periode tijdens zijn jonge jaren.

Bouman is erin geslaagd de grote betekenis van de innerlijke motivatie voor ons handelen in de samenleving goed naar voren te doen komen. Zij geeft zorgvuldig aan waar voor Hammarskjöld de wezenlijke elementen lagen op zijn zoektocht naar rijpheid. Een moeizame

Monica Bouman: Internationale dienstbaarheid als vrijheid en plicht - De levensweg van Dag Hammarskjöld.

Kampen: Kok, 2001; 302 blz.; € 27,50;
ISBN: 90-435-0387-8

maar fascinerende tocht, waarbij de 'innerlijke dialoog', die ten slotte uitmondde in mystieke ervaring, van grote betekenis is geweest. Deze was bepalend voor de houding waarmee hij de wereld tegemoet trad. Contemplatie en actie lagen voor hem immers in elkaars verlengde.

Het is de mystieke ervaring die hem maakte tot 'een vrij mens', vrij van zichzelf en de machten waarmee hij van doen had. Hij komt daarin tot 'de grote ontdekking dat ik geen belang aan mijzelf hoeft te onlenen. Ik heb waarde en wel van nature' [...] De mystieke ervaring is de ontdekking van de adel van de mens. Deze heeft hij immers van nature en hoeft hij niet te verwerven door eigen inspanning. [...] De mystieke mens ontdekt zijn waarde omdat hij zich ervan bewust wordt dat zijn diepste zelf gedragen wordt door God.' (blz. 128)

Het zijn deze intense bewustwording en het besef van een grote samenhang waarvan hij deel uitmaakte, die hem brachten tot de keuze voor de dienstbare inzet van zijn leven.

Bouman maakt duidelijk dat

Hammarskjöld in dit streven naar geestelijke rijpheid en de daaruit voortkomende innerlijke groei de basis ziet voor de grondhouding van internationale dienstbaarheid. Daarin is de moed hebben jezelf te zijn essentieel.

Dat komt goed tot uitdrukking in de lezing over *Internationale Dienstbaarheid*, waarin gesproken wordt over een plicht tot internationale dienstbaarheid. 'Wereldburgers moeten streven naar geestelijke rijpheid, een leven in maatschappelijke dienstbaarheid.' Woorden die haaks staan op onze 'Ik-gerichte cultuur', waarin vaak alle aandacht uitgaat naar de eigen carrière en niet naar dienstbaarheid. Maar wel woorden die in onze interdependente wereld alle verantwoordelijke mensen aangaan.

Relevant is ook de analyse van zijn rede over: *De Wereld en de Natie*. Bouman gaat daarbij in op de spanning tussen nationalisme en internationalisme en Hammarskjölds stelling: 'We moeten de wereld dienen door dienst aan de natie en de natie dienen door dienst aan de wereld.' De vraag is daarbij niet: de natie of de wereld. Maar eerder, hoe de wereld te dienen door dienst aan onze natie en hoe de natie te dienen door dienst aan de

wereld (blz. 151). Deze opgave doet een beroep op het oordeelsvermogen. Hoe werkt hier de plicht tot internationale dienstbaarheid in door? Het streven naar rijpheid van geest wordt gezien als de basis voor internationale dienstbaarheid (blz. 163).

Graag had ik een diepgaander analyse gezien van de argumentatie voor dit hoofdstandpunt dan op pagina 154 is gegeven. Daar valt wel wat meer over te zeggen dan 'dat we het werk van de Verenigde Naties moeten ondersteunen'. Natuurlijk is het juist dat de VN een 'poging is om ons een kader te bieden waarbinnen het mogelijk is om de wereld te dienen door dienst aan de natie, en onze natie te dienen door dienst aan de wereld'. Zeker nu het unilaterisme op zo'n gevaarlijke wijze de kop opsteekt, is dit zelfs een uiterst waardevolle gedachte. Maar hier ligt toch niet de kern van het argument waarom we de wereld moeten dienen?

Ten slotte een enkel woord van kritiek op ondergeschikte punten. Afgezien van nogal wat tekstfouten zou een meer gesserreerde formulering hier en daar wenselijk zijn geweest. Het zwakste punt vind ik de samenvatting en conclusies. Deze doen geen recht aan de rijke inhoud

van een boek dat niet diagonaal moet worden gelezen, maar waarvan de kern zorgvuldige overweging verdient. Gezien het belang van het onderwerp hoop ik dat er binnenkort een beknopte Engelse versie zou mogen verschijnen.

Boumans boek is van grote actualiteit en relevantie. Deze analyse van het innerlijke rijpingsproces van een vooraanstaand internationaal staatsman is niet in de laatste plaats van belang voor politici, diplomaten en wetenschapslieden die zich zorgen maken over de koers van onze wereldsamenleving. Door de aandacht die gegeven wordt aan de samenhang tussen de innerlijke motivatie en het politieke handelen wordt een perspectief geopend op een constructieve benadering van de grote wereldproblemen. De lezer wordt onwillekeurig meegenomen op een zoektocht – de langste reis die een mens maken kan: de reis naar binnen.

DRS. EDY KORTHALS ALTES, oud-ambassadeur, is Honorary President van *Religions for Peace* en auteur van o.a. *Europa Ontwaak! - Over de noodzaak van spirituele vernieuwing*, 2de druk, Damon, 2002

Humanitaire interventie of nemen van verantwoordelijkheid

STELLA BEERNINK

Humanitaire interventie is een van de meest controversiële en moeilijkste kwesties in zowel de internationale betrekkingen als het internationaal recht. Controversieel is de besluitvorming wanneer de humanitaire interventie plaatsvindt én wanneer men het laat afweten. In het

Millennium Rapport aan de Algemene Vergadering in 2000 benadrukte VN-secretaris-generaal Kofi Annan dit dilemma en ver-

ICISS: The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.
Ottawa: International Development Research Centre, december 2001; 91 blz. (in bijlage CD-Rom); ISBN: 0-88936-960-7

klaarde: '... if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offer every precept of our common humanity?'

In september 2000 besloot de regering van Canada als reactie op Annans oproep tot de oprichting van een onafhankelijke *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS). Na een jaar van intensief onderzoek, overleg en debatten kwam het rapport *The Responsibility to Protect* uit.

Gezien de omvangrijke wetenschappelijke verwarring over 'interventie' in het algemeen en 'humanitaire interventie' in het bijzonder, heeft voornoemde Commissie besloten tot een terminologische ingreep. Geen 'humanitarian intervention', maar 'responsibility to protect'. Het gebruik van de term 'humanitaire interventie' vormde een barrière die het debat geen stap vooruit hielp. Een betere benaming is volgens de Commissie dan ook 'the responsibility to protect', letterlijk vertaald 'de verantwoordelijkheid om te beschermen'. De nieuwe term moet aangeven waar het werkelijk om draait en waar de discussie moet beginnen. Niet alleen de staat moet de verantwoording nemen om zijn burgers te beschermen, maar ook andere staten moeten de taak van bescherming van de burgerbevolking op zich (willen) nemen wanneer het elders mis dreigt te lopen.

Staatssoevereiniteit impliceert dus bovenal verantwoordelijkheid. Waar het woord 'interventie' staten voorheen louter angst inboezemde – het heeft immers iets confronterends – komt de term 'verantwoordelijkheid' allicht minder bedreigend over. Men zou kunnen stellen dat deze 'verantwoordelijkheid' een brug slaat tussen respect voor soevereiniteit en plicht tot interventie.

Als de Commissie spreekt over

de verantwoordelijkheid om te beschermen, wordt gedoeld op drie elementen die van groot belang zijn: *the responsibility to prevent, to react* en *to rebuild*. Het voorkomen van conflicten, het reageren op situaties die in conflicten kunnen uitmonden (in het uiterste geval militaire interventie) en de wederopbouw van een staat na een militaire interventie, waarbij tevens de oorzaken van het conflict moeten worden aangepakt.

De nieuwe benaming zou dus ook tot een nieuwe benadering kunnen leiden. De Commissie vindt echter dat een naamsverandering alléén het probleem niet oplost. Het besluitvormingsdilemma verandert hiermee uiteraard niet. De morele, wettelijke, politieke en operationele vragen omtrent humanitaire interventie blijven bestaan. Elke staat (en ook elke 'niet-staat') heeft hierover zijn eigen opvatting en bij elke definitie van humanitaire interventie blijkt ook elke staat weer een andere mening te zijn toegedaan.

Daarom stelt de Commissie zich onder andere ten doel een zo duidelijk mogelijke omschrijving te geven van omstandigheden die aanleiding kunnen zijn voor militair ingrijpen. De vraag rijst aan welke criteria voldaan moet worden. Het rapport komt met zes criteria voor een militaire interventie: *right authority, just cause, right intention, last resort, proportional means* en *reasonable prospects*.

Wat betreft *just cause* kan de Commissie zeker op verzet van staten rekenen, zij pleit hier namelijk ook voor *anticipatory* interventie. Zij is van mening dat – onder het motto *nooit meer Rwanda* – militaire actie gerechtvaardigd is wanneer overduidelijk blijkt dat bijvoorbeeld massamoord op korte termijn niet te vermijden valt. En juist op dit punt willen de meningen onderling nogal flink botsen.

De Commissie heeft niet nagelaten aanbevelingen te doen aan de Algemene Vergadering, de Veiligheidsraad en de secretaris-generaal

van de VN. De meeste aanbevelingen spreken voor zichzelf, zoals deze aan de Algemene Vergadering:

- de vaststelling van de zogeheten 'drempel' voordat tot humanitaire interventie mag worden overgegaan;
- een duidelijke vastlegging van voorzorgsmaatregelen in geval van militaire interventie.

Vooraf de aanbevelingen aan de Veiligheidsraad, zoals de besluitvorming over richtlijnen voor militaire interventie en het zich onthouden van gebruik van vetorecht in gevallen waar de permanente vijf geen belang bij hebben, lijken vooralsnog niet haalbaar.

De VN-Veiligheidsraad is en blijft uiteraard de aangewezen organisatie om militaire interventies goed te keuren. De vraag is echter of de politieke wil bij de vijf permanente leden wel aanwezig is om de aanbevelingen waar te maken. Een groot struikelblok blijft dan ook die politieke wil van de staten. Zij moeten immers instemmen met een dergelijke gang van zaken. Staatssoevereiniteit, de belangen van een staat, het besluit geen gebruik te maken van het vetorecht: het zijn voor staten gevoelige punten die niet van de ene op de andere dag van ondergeschikt belang zullen zijn.

Maar als de staten tegenwerken, of niet in staat zijn mee te werken, moet de verantwoordelijkheid om te beschermen de overhand krijgen. Een herhaling van Rwanda moet koste wat kost voorkomen worden.

Het rapport besluit wellicht niet voor niets met: 'We cannot be content with reports and declarations. We must be prepared to act. We won't be able to live with ourselves if we do not.'

Bij het Rapport is een CD-Rom gevoegd met aanvullend onderzoek en achtergrondinformatie over hoe de Commissie te werk is gegaan. Deze toont voorts hoe grondig het onderzoek is geweest en welke academici eraan hebben meegewerkt.

De CD bevat essays over soevereiniteit, interventie en preventie; een historisch overzicht van humanitaire interventies sinds de oprichting van de VN in 1945; en verscheidene analytische kwesties die met dit onderwerp te maken hebben. De elf conferenties die de Commissie heeft

gehouden over de hele wereld, een bibliografie van meer dan 2000 artikelen en boeken maken rapport en CD-Rom tot een onmisbaar naslagwerk over humanitaire interventie. Of, zoals het wellicht zou moeten heten: 'de verantwoordelijkheid om te beschermen'.

STELLA BEERNINK studeerde aan de Universiteit of Kent in Canterbury European Legal Studies en behaalde in november 2001 haar Masters International Law aan King's College in Londen. Thans loopt zij stage bij de afdeling onderzoek van het Instituut Clingendael.

Inheemse volken weer een juridische stap verder

SERV WIEMERS

Tien jaar geleden onderzocht ik voor mijn afstudeer-scriptie de volkenrechtelijke positie van inheemse volken, met de nadruk op Noord-Amerikaanse Indianen. Toen ik stuitte op het vraagstuk van de internationale rechtspersoonlijkheid, wilde ik concluderen dat de Indiaanse en andere inheemse volken inderdaad internationale rechtspersoonlijkheid bezitten. Ze manifesteren zich immers op het internationale toneel, er zijn verdragen, zoals de ILO (International Labour Organization)-Conventie 107/169, die zich specifiek op inheemse volken richten, en op internationaal niveau hadden de inheemsen een forum in de vorm van de VN-Werkgroep Inheemse Bevolkingen.

Mijn begeleider, professor Kooijmans, later minister van Buitenlandse Zaken en inmiddels rechter in het Internationaal Gerechtshof, waarschuwde mij echter om niet tot al te snelle conclusies te komen. 'Het vraagstuk van de internationale rechtspersoonlijkheid is zo'n complexe materie, daar kun je een aparte studie aan wijden,' aldus Kooijmans toen.¹

Zelf ben ik er niet toe gekomen, maar gelukkig heeft nu iemand anders die handschoen opgepakt. Anna Meijknecht heeft aan het vraagstuk van de internationale rechtspersoonlijkheid van inheemse

volken (en minderheden) haar proefschrift gewijd en daarmee is dit hiaat in de rechtsvorming rond inheemse volken opgevuld.

Ze promoveerde vorig jaar in Tilburg, bij een andere oud-bewindspersoon, professor Hirsch Ballin, en haar proefschrift is nu uitgegeven in de *School of Human Rights Research Series*.

Twee oud-bewindspersonen en coryfeeën op het gebied van internationaal recht hebben dus onderzoek naar dit onderwerp aangemoedigd, maar hoe relevant is die internationale rechtspersoonlijkheid van inheemse volken? In ieder geval is het juridisch denken over inheemse volken weer een stap verder. En dat is van belang na een vergeten eeuw voor de inheemse volken. Tot de twintigste eeuw hadden de inheemse volken – waartoe ik hier in ieder geval de Indianen, Aboriginals en Maori's wil rekenen – internationale rechtspersoonlijkheid. Ze sloten immers verdragen af en voerden oorlog met de nieuwkomers en werden veelal op voet van gelijkheid met (overige) staten behandeld. Aan het begin van de vorige eeuw was hun positie echter dramatisch verslechterd. De meeste overlevenden

Anna Meijknecht: *Towards international personality: the position of minorities and indigenous peoples in international law.*

Antwerpen/Groningen/Oxford: Intersentia, 2001; xiv+271 blz.; € 50
ISBN: 90-5095-166-X

werden ondergebracht in reservaten en gedegradeerd tot binnenlands onderwerp. Daarmee verloren de inheemse volken hun internationale rechtspersoonlijkheid.

Aangezien de schending van hun rechten ook in de twintigste eeuw doorging, zochten de inheemse volken opnieuw naar erkenning op internationaal niveau. De eerste duidelijke manifestatie daarvan was de bezetting van het Amerikaanse dorpje Wounded Knee in 1973. De Oglala Sioux Indianen beriepen zich op het recht op zelfbeschikking en op een in 1868 tussen de Verenigde Staten en de Sioux gesloten verdrag, waarin de laatsten als gelijke verdragspartner werden erkend.

Wounded Knee eindigde met drie doden aan Indiaanse kant, veel publiciteit en een afwijzende reactie van de Verenigde Naties. Toen de VN aangaven dat zij zich niet met de kwestie wensten te bemoeien, konden de Indianen begrijpen dat ze geen internationale rechtspersoonlijkheid (meer) hadden. Het was tegelijkertijd echter de start van

een lobby om die erkenning bij de VN alsnog te verkrijgen.

In 1977 kwamen Indianen voor het eerst de Verenigde Naties binnen in de vorm van de *International NGO Conference on Discrimination Against Indigenous Populations in the Americas*, in Genève. In 1981 volgde de *International NGO Conference on Indigenous Peoples and the Land*. Het jaar daarop werd de *Working Group Indigenous Populations* onder de Mensenrechtencommissie van de VN opgericht. En de ontwikkelingen gingen nog verder. De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties riep 1993 uit tot het Jaar van de Inheemse Volken en twee jaar later startte zelfs een desbetreffend Decennium, dat tot 2004 doorloopt. Ook ligt er inmiddels een *Draft United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, en de *Working Group* is omgebouwd tot een *UN Permanent Forum on Indigenous Issues*.

Ook buiten de VN Mensenrechten Commissie vonden de laatste jaren belangrijke ontwikkelingen plaats. Prominent strijdster voor inheemse rechten, Rigoberta Menchú, kreeg de Nobelprijs voor de Vrede. De ILO-Conventie 107 (uit 1957 en gericht op integratie van inheemse volken) werd omgezet in Conventie 169, waarin de inheemsen zich veel meer konden vinden. In Australië, Canada en Mexico werden serieuze concessies aan de oorspronkelijke bevolking gedaan. Organisaties als de Europese Unie en de Wereldbank stelden beleidslijnen op. Zelfs Nederland liet zich niet onbetuigd, met een rapport van de Advies Commissie Mensenrechten en Buitenlands Beleid.

De vergeten eeuw werd zo voor de inheemse volken afgesloten met een aanzwellende aandacht voor hun positie. Langzaam maar zeker veroveren ze weer een serieuze plek op het internationale toneel. Dat is natuurlijk niet onopgemerkt aan internationaal-juristen voorbij gegaan. Vanaf de jaren tachtig is er in de volkenrechtswetenschap

van groeiende aandacht voor dit onderwerp. Belangrijke vragen zijn wat de status van inheemse volken is binnen het bestaande internationaal recht en in hoeverre zij recht hebben op zelfbeschikking. Dat laatste leidde tot felle discussies over de 's'. 'Indigenous Peoples' zijn volken, en volken hebben recht op zelfbeschikking (zie beide artikelen 1 in de BuPo- en EcoSoc-verdragen). 'Indigenous People' (zonder 's') daarentegen zijn inheemse mensen, die zich slechts tot de 'gewone' mensenrechten kunnen wenden.

Anna Meijknechts boek *Towards International Personality: The Position of Minorities and Indigenous Peoples in International Law* past dus geheel in deze dynamische ontwikkeling. Meijknecht betreft er overigens ook minderheden bij, hoewel die in de studie een duidelijk ondergeschoven positie krijgen. Dat is ook niet zo vreemd, omdat de rechten van minderheden minder ver gaan en ook minder in ontwikkeling zijn dan de inheemse rechten.

De invalshoek van de studie is duidelijk. Door het hele boek heen is het begrip 'international person', zoals geformuleerd door het Internationaal Gerechtshof in de 'Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations'-zaak, het uitgangspunt. Het begrip kent drie elementen: *internationale rechtskwaamheid* (kan de groep zelf rechten bezitten op internationaal niveau); *internationale rechtssubjectiviteit* (heeft de internationale rechtsorde rechten aan de groep toegekend); en *internationale procesbevoegdheid* (kan een groep een zaak aanhangig maken op internationaal niveau).

De auteur doorloopt braaf volgens de regels van de rechtswetenschap de drie elementen. De eerste twee vormen niet zo zeer een probleem; het stukt wat betreft de inheemse volken bij de internationale procesbevoegdheid, onder juristen bekend als *ius standi*. Inheemse volken hebben als groep nauwelijks toegang. Belangrijkste uitzondering is de

al vermelde *Working Group Indigenous Populations*, die is opgegaan in het *UN Permanent Forum on Indigenous Issues*. Maar deze VN-organen zijn meer politieke fora dan strikt juridische organen.

Veel verder komt Meijknecht niet, en dat maakt de studie enigszins onbevredigend. Het is een keurige opsomming van wat er thans speelt op juridisch vlak, zonder een verrassende conclusie of nieuwe invalshoek. Van een dissertatie zou je toch iets meer verwachten. Bovendien wemelt het boek van de herhalingen. De drie elementen van de internationale rechtspersoonlijkheid worden bijna om de bladzijde uitgelegd. Herhalingen, conclusies en introducties kunnen een studie verduidelijken, maar gaan bij overdosering irriteren. Het boek zou minimaal gehalveerd kunnen worden en dan nog steeds een gedegen juridisch werk opleveren.

De vraag is voor wie het boek in zijn huidige vorm relevant is. Niet-juristen zou ik het niet aanraden, want daarvoor is het eenvoudigweg te juridisch, met te veel jargon. Voor gespecialiseerde juristen is het boek vanwege alle herhalingen weer te langdradig. Relevant is het wél voor de ontwikkeling van het internationale recht aangaande inheemse volken en waarschijnlijk ook voor de inheemse volken zelf. Toen ik in 1992 het stamkantoor van de Kahnawake Mohawk Indianen binnenliep, vond juist een discussie plaats over de *blue water thesis* op basis van mijn artikel in het *Leiden Journal of International Law*. Dit juridische begrip houdt in dat het recht op zelfbeschikking alleen zou gelden voor volken die worden bestuurd door kolonisten overzee (en dus niet als de kolonisten zelf onafhankelijk zijn geworden). In die zelfde zin zal de studie van Meijknecht argumenten kunnen aanreiken aan inheemsen en diegenen die zich inzetten voor hun rechten.

Volgens Meijknecht voelt de internationale gemeenschap een

morele noodzaak de aan inheemse volken toegebrachte schade ongedaan te maken. Op basis daarvan zou de internationaal-rechtelijke positie van inheemse volken versterkt kunnen worden. Staten zijn echter van nature niet enthousiast over nieuwe actoren in de internationale arena, en zeker niet als deze zich min of meer willen losmaken van de staten waarbinnen ze nu wonen. Inheemse volken zullen dus alle zeilen moeten bijzetten, en ook

deze studie naar de internationale rechtspositie kan een juridische stap in de goede richting zijn. Wie weet dat dan ooit professor Kooijmans, maar nu als rechter in het Internationaal Gerechtshof, zich weer gaat buigen over de internationale rechtspersoonlijkheid van inheemse volken.

Noot

- 1 De afstudeerscriptie is samengevat in een artikel in het *Leiden Journal of Interna-*

tional Law: Serv Wiemers, 'The international legal status of North American Indians after 500 years of colonization', jrg. 5, nr 1, blz. 69-90 (februari 1992).

Over de auteur

DRS SERV M. WIEMERS studeerde internationaal recht aan de Rijksuniversiteit Leiden en de University of Connecticut School of Law. Hij is thans werkzaam op de Nederlandse Ambassade te Peking.

Olympische Spelen in diskrediet

HARM J. HAZEWINKEL

De Olympische Winterspelen in Salt Lake City zitten er weer op. Over de sportieve kant van dit gebeuren zullen we het hier niet hebben – wie dat wilde heeft dat uitgebreid in de media kunnen volgen. Maar bij tijden waren ook nu weer de schaduwkanten van de Olympische Spelen zichtbaar. Het overtrokken Amerikaanse patriottisme, dat de olympische beginselen volledig overstemde. Het gemanipuleer bij de juring, met als dieptepunt het merkwaardige besluit bij het kunstrijden twee gouden medailles voor het paarrijden uit te reiken na een door de media in niet geringe mate aangewakkerde hysterie. Het bijna weglopen van de Russen van 'de Wilde Spelen van het Wilde Westen', wat slechts door persoonlijk ingrijpen van president Poetin werd voorkomen. Waarbij deze laatste wel stevig uithaalde naar het volkomen verziekte en gecommmercialiseerde karakter dat de Olympische Spelen thans zo dikwijls kenmerkt.

Daarmee zijn wij bij Martin van den Heuvel gekomen, die wellicht blij verrast zal zijn geweest in Vladimir Poetin althans op dit punt een gelijkgezinde geest aan te treffen.

Van den Heuvel heeft namelijk een boek geschreven onder de titel *Geschonden Ringen*, waarin hij uiteenzet hoezeer

de olympische beweging thans in de greep van commercie – en daarmee vrijwel direct verbonden corruptie – is terechtgekomen. Hij hangt zijn verhaal op aan de manier waarop de keuze van Salt Lake City tot stand kwam. Dat is zoals bekend uitgekomen, en het is geen verheffend verhaal dat de auteur ons te vertellen heeft. Hij komt dan ook met de cynische vraag wat de olympische idealen en de Olympische Spelen überhaupt nog met elkaar te maken hebben.

Om die vraag te beantwoorden is Martin van den Heuvel in de geschiedenis van de Olympische Spelen, en vooral in die van de laatste jaren, gedoken. Dan blijkt al gauw dat reeds vóór de Tweede Wereldoorlog en zeker ook daarna het Internationaal Olympisch Comité (IOC) het met de olympische idealen niet steeds even nauw had genomen, met als dieptepunt

Martin van den Heuvel: *Geschonden Ringen – Commercialisering en Corruptie in de Olympische Beweging*.

Soesterberg: Uitgeverij Aspekt, 2002; 111 blz.; € 12,48; ISBN: 90-5911-041-2

uiteraard de Spelen van 1936 in Berlijn. Maar ook het gemak waarmee de Duitse en Italiaanse gedelegeerden die het nazistische of fascistische regime trouw hadden gediend na de oorlog terugkeerden of bleven zitten, spreekt boekdelen. Dat na 1945 de Koude Oorlog niet ongemerkt aan de Olympische Spelen voorbijging, mag bekend worden verondersteld. Van den Heuvel, gepromoveerd op het onderwerp Sport in de Sovjetunie, kan daar wel een boekje over opendoen – en dat doet hij dan ook. Zoals hij verder in het boek ook een verhaal weet te vertellen over de vaak twijfelachtige wijze waarop in diverse steden de Spelen zijn binnengehaald. Voor zo'n stad mocht dat een gouden greep zijn geweest, maar grote – minder bedeelde – delen van de bevolking waren vaak de verliezers, van Mexico tot Atlanta, van Seoul tot Barcelona.

Maar niet alleen de Olympische

Spelen, sport in meer algemene zin is *business* geworden. In een volgend hoofdstuk krijgt de lezer daarvan een aantal saillante voorbeelden voorgeschoteld, binnen het voetbal, de atletiek en de schaaksport, een reeks die overigens gemakkelijk uit te breiden zou zijn. Op de oorzaken daarvan wordt echter helaas nauwelijks ingegaan, een korte verwijzing naar de toegenomen welvaart en de televisie daargelaten. Eigenlijk is dat jammer, want hierover zou heel wat meer te zeggen zijn. Commercialisering en – eventueel daarmee samenhangend – corruptie zijn natuurlijk van alle tijden, maar ze zijn alleen mogelijk indien daarvoor ook de voorwaarden aanwezig zijn. Sporten als boksen, paardenrennen en de wielersport, om niet te spreken van auto- of motorrennen, hebben al vroeg een sterk commerciële inslag gekregen. Aan de andere kant, voor sporten die weinig tot een brede verbeelding spreken, zoals korfbal, schoonzwemmen of dammen, bestonden minder mogelijkheden om aan het grote geld te komen. Overigens, toen in de jaren zeventig een poging werd gedaan in de schaatssport commercie in te voeren, waarbij men er van uitging dat de miljoenen kijkers die aan de buis gekluisterd waren om de successen

van Ard Schenk, Kees Verkerk en Jan Bols te volgen, ook bereid zouden zijn hiervoor miljoenen op tafel te leggen, liep dat op een mislukking uit – maar inmiddels is ook de schaatssport commercieel geworden.

Een belangrijk element spelen daarbij overduidelijk degenen die, nationaal maar vooral internationaal, leiding geven aan de sportbeweging en Van den Heuvel noemt daarvan interessante voorbeelden, zoals in het voetbal de Braziliaanse FIFA-voorzitter Havelange, in de atletiek de Italiaanse IAAF-voorzitter Nebiolo en bij het schaken de huidige FIDE-voorzitter, de wel heel merkwaardige Kal-mukse president Iljoemzjinov – al had diens voorganger, de dubieuze Filipijn Campomanes, hier ook wel een plaatsje verdiend.

Dit alles leidt rechtstreeks naar degene die waarschijnlijk het meest voor de commercialisering van de Olympische Spelen heeft gedaan, Juan Antonio Samaranch, IOC-president van 1980 tot 2001. Eigenlijk is het eindoordeel van Van den Heuvel over deze zeer uiteenlopend beoordeelde Spanjaard nog vrij gematigd, al krijgen de negatieve kanten natuurlijk wel ruime aandacht. Maar ook Samaranch heeft natuurlijk nooit zo'n macht gehad, dat hij alleen de Olympische Spelen

naar zijn hand kon zetten. Ook na zijn vertrek, zo constateert de auteur, blijft het IOC een gezelschap dat meent zijn eigen regels te kunnen stellen. Of, ondanks alle pogingen tot het bestrijden van althans de ergste uitwassen, veel zal verbeteren, blijft een open vraag.

De gemiddelde toeschouwer lijkt zich daar overigens nauwelijks wat van aan te trekken. Die wil mooie sport en vooral successen zien – de volgorde mag men kiezen – en als hij in dat opzicht voldoende aan zijn trekken komt, spelen andere overwegingen kennelijk geen of althans een minder grote rol. Daarmee zijn we dan weer bij de achtergronden van de commercialisering van de sport. Zolang in de sport veel geld omgaat, omdat de toeschouwers bereid zijn dat – direct of indirect – ervoor neer te leggen, zullen ook velen bereid zijn ver te gaan om hun deel uit die koek te snijden, want waar het aas is, zullen de gieren zich verzamelen. Daarover zou Martin van den Heuvel misschien ook nog eens een boek moeten schrijven.

Over de auteur

HARM J. HAZEWINKEL is verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken te Den Haag.

Aankondiging

In de tweede helft van 2001 heeft het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen, Clingendael, in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, onderzoek verricht naar het beleid van de Europese Unie op het gebied van wetenschappelijk onderzoek en technologische ontwikkeling.

Het onderzoeksrapport is thans verschenen.

***Van coöperatie via coördinatie tot integratie
Van Spinelli tot Busquin: Onderzoeksbeleid van de Europese Unie in perspectief***

door: Peter A. Schregardus & Gerard J. Telkamp
(projectleider: A. van Staden)

In dit rapport zijn de voorstellen van Europees Commissaris voor Onderzoek, Philippe Busquin, van begin 2000, om te komen tot een Europese Onderzoeksruimte, vergeleken met de diverse voorstellen die in het begin van de jaren '70 door Europees Commissaris Altiero Spinelli zijn gedaan, met het oog op coördinatie en samenwerking op het gebied van wetenschap, onderzoek en technologische ontwikkeling. Gebleken is dat de huidige voorstellen veel meer kans van slagen maken dan die van dertig jaar geleden, in het bijzonder nu in maart 2000 de Europese Raad van Lissabon heeft besloten dat Europa zich moet ontwikkelen tot een Europese kennismaatschappij.

Dit onderzoeksrapport is te bestellen bij Instituut Clingendael door overmaking van 3 euro op gironr. 595900, t.n.v. Internationale Spectator, o.v.v. 'Spinelli'. Voor meer informatie kunt U bellen: 070-3746622.

Brian J. Hesse: The United States, South Africa and Africa. Of grand foreign policy aims and modest means.

Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2001; xvi + 238 blz.; £ 40,- ISBN 0-7546-1739-4

In deze studie toont auteur (Associate Director, Washburn University, Kansas) aan dat het Amerikaanse en Zuid-Afrikaanse beleid inzake Afrika in de periode 1990-1999, ondanks wederzijdse 'modest means', naar elkaar toe is gegroeid. Wat die bescheiden middelen betreft, verwijst hij met betrekking tot Zuid-Afrika naar de onzekere politieke situatie in die periode, de recessie en de uitdagingen waarmee het land werd geconfronteerd; met betrekking tot de Verenigde Staten onder meer naar de onwil om, na de negatieve ervaringen in Somalië, nog personeel, geld en uitrusting aan Afrika te spenderen. Auteur hanteert vier, elkaar soms overlappende, perioden. De eerste is die van 'Obsolescence', waarin de gevolgen van de val van de Berlijnse muur en de bevrijding van Nelson Mandela aan de orde worden gesteld. Beide zijden wensten een zo spoedig mogelijke normalisering van de relaties, terwijl veel van de Verenigde Staten werd verwacht. De tweede periode krijgt de titel 'Flux'. Hoge verwachtingen stuiten op de harde realiteit, een en ander gecompliceerd door regimewisselingen, de hardnekkigheid van 'oud beleid' en binnenlandse kwesties die wederzijds de aandacht vroegen. In de daaropvolgende periode kreeg zowel de Amerikaanse als de Zuidafrikaanse 'Afrikapolitiek' een focus waarin men het verleden achter zich liet, doeleinden formuleerde en men elkaars aanwezigheid gewaar werd. In de daarop volgende periode van 'Coalescence' groeiden doeleinden en strategieën naar elkaar toe en werden ze 'strikingly similar'. Deze periode kenmerkt zich door een intense wens, zowel in Washington als in Pretoria, 'to

Boekaankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg, die ook alle bijdragen aan deze aflevering verzorgde.

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website:
www.clingendael.nl/library/publications

increase trade and commercial links, and to better integrate Africa into the global economy. It was a period when liberal economics were preponderate' (blz. 189). Volgens de auteur waren de hierboven aange-stipte 'bescheiden middelen' een belangrijke kracht die de relatie Amerika-Zuid-Afrika vorm gaf en die de uiteindelijke 'congruentie' van beider Afrikapolitiek bepaalden. (F.v.d.B.)

Milan Jazbec: The Diplomacies of New Small States. The case of Slovenia with some comparisons from the Baltics.

Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2001; x + 237 blz.; € 81,20 ISBN 0-7546-1706-8

In het huidige Europa is sprake van twee, tegenovergestelde, trends. Aan de ene kant is sprake van integratie, aan de andere kant van desintegratie van bepaalde gebieden. Deze laatste trend is het gevolg van het streven naar grotere autonomie van regio's binnen een bepaald gebied, terwijl het verdwijnen van het IJzeren Gordijn tot de vorming van nieuwe onafhankelijke staten leidde. Zo ontstonden er de laatste tien jaar 15 nieuwe staten op het vroegere grondgebied van de Sovjetunie, vijf op ex-Joegoslavisch grondgebied en vier op Tsjechoslowakije uitte in de Tsjechische Republiek en Slowakije. In het eerste deel van deze studie beschrijft Jazbec (State Secretary, Ministry of Defence, Republic of Slovenia) dit proces van integratie en desintegratie. In het tweede deel analyseert hij de sociologische kenmerken van de 'new small states' en

hun beperkte mogelijkheden op diplomatiek terrein. Hij richt zich daarbij vooral op Slovenië, terwijl hij tevens verwijst naar de ontwikkeling en ervaringen in Estland, Letland en Litouwen. Alle vier landen beschikken over beperkte menselijke hulpbronnen, moeten een groot beroep doen op onervaren, vooral jonge mensen (inclusief vrouwen) en hebben (nog) slechts beperkte opleidingsmogelijkheden ten behoeve van een diplomatieke dienst. Dit deel bevat tevens een (theoretische) verhandeling over definities van diplomatie. In deel drie behandelt auteur de uitdagingen en problemen verbonden aan het opzetten van diplomatieke organisaties in de nieuwe staten (ministerie van buitenlandse zaken, diplomatiek-consulaire missies, de ontwikkeling van een internationaal netwerk, enz.). Op basis van praktische en theoretische overwegingen suggereert hij dat een aantal van 50 diplomatieke missies de bovengrens is van 'what is still acceptable and feasible for a small new state' (blz. 197/198). Hiervan zou niet meer dan een vijfde grotere missies kunnen betreffen. Verdere groei zal waarschijnlijk een zeer geleidelijk karakter dragen: 'a more noticeable widening could take place only after the new small states have joined the EU', aldus de auteur (blz. 198). In een slothoofdstuk wordt gesignaleerd dat de globalisering nieuwe vragen en dilemma's oproept, maar dat het nog een te 'onvolledig verschijnsel' is om veel over de gevolgen daarvan te kunnen zeggen. (F.v.d.B.)

Dimitrios Kavakas: Greece and Spain in European Foreign Policy. The influence of southern member states in common foreign and security policy.

Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2001; x + 404 blz.; £ 45,=
ISBN 0-7546-1821-8

Samenwerking in Europa op het gebied van buitenlands en veiligheidsbeleid houdt zowel in een concentratie op, als een aanpassing van, het eigen nationale beleid. Het gaat daarbij om een proces van aanpassing van de deelnemende landen aan de structuur van een meer gemeenschappelijke benadering op basis van toenemende samenwerking. Tegen deze achtergrond komen in dit proefschrift twee *case studies*, van Griekenland en Spanje, aan de orde, waarin dit proces wordt geanalyseerd en de invloed van deze landen op het gemeenschappelijk Europese buitenlands en veiligheids-

beleid wordt nagegaan en vergeleken. Het gaat om twee landen die gemeen hebben dat hun buitenlands beleid aan grotere beperkingen is onderworpen dan dat van landen als Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, die over veel uitgebreider netwerken ten dienste van hun buitenlands beleid beschikken. Aan de andere kant verschillen deze landen in omvang, politieke structuur en geopolitieke omgeving (denk bijvoorbeeld aan de relatie tussen Griekenland en Turkije) in voldoende mate van elkaar om een vergelijking interessant te maken. De studie bestaat uit twee delen. In deel I worden oorsprong en ontwikkeling van het Europees buitenlands beleid en de Griekse en Spaanse participatie ('in its shape and function') behandeld. In deel II komt de relatie van het nationale buitenlands beleid tot het Europese beleid aan de orde. Onder de noemer 'Foreign Policy Action in CFSP' worden

Spaanse en Griekse initiatieven, alsmede reacties op concrete gebeurtenissen waarbij de EU op enigerlei wijze betrokken is geweest (Midden-Oosten, Golfoorlog, Maastricht, de Balkan, enz.), geanalyseerd. In het hoofdstuk 'Geopolitics and Foreign Policy Behaviour' wordt de invloed van geopolitieke factoren op het Spaanse en Griekse beleid nagegaan. Speciale aandacht wordt geschonken aan wat de auteur de 'securitisation of a policy issue' noemt, wat hij definieert als 'a process that moves an issue outside public debate and transforms it into an issue of "vital national interest"' (blz. 9). In zijn conclusie, die overigens meer een samenvatting is (op zich zelf overigens interessant), noemt hij de Griekse benadering van de buitenlandse politiek meer 'ethnocentristisch', en de Spaanse meer 'eurocentristisch'. (F.v.d.B.)

Deze rubriek bevat beknopte aankondigingen van bijeenkomsten op het terrein van de internationale betrekkingen die een openbaar karakter hebben. Kopij, bij voorkeur in vóorbewerkte vorm, kan uiterlijk de vijfde dag van de maand voorafgaande aan de maand van verschijning van beoogd nummer van de Internationale Spectator worden ingeleverd bij mev. S. van Ankeren, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, fax. 070-3282002; tel. 070-3245384.

Agenda

Activiteit Volkenrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van de bestrijding van internationaal terrorisme
(voorjaarsbijeenkomst Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht (NIVR))
Plaats Carlton Ambassador Hotel, Sophialaan 2, Den Haag (bij Plein 1813)
Organisator NIVR
Kosten gratis
Datum 16 mei (aanvang 19.30 uur)
Aanmelding Secretaris NIVR, J.J. van Haersolte-van Hof, De Brauw Blackstone Westbroek (tel. 070-3285519; fax. 070-3242095; email: j.j.vanhaersolte@dbbw.nl)

Activiteit Risk & Recruitment: Tolerance for casualties among professional forces
(symposium t.g.v. veertigjarig bestaan van de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht (SMK))
Plaats Instituut Defensie Leergangen, Brasserskade, Den Haag
Organisator SMK i.s.m. KMA
Kosten onbekend
Datum 13 juni
Aanmelding SMK (tel. 015-2844745; email: cm@smk.nl)

The WTO in 2002: A New Start?
Maastricht
The Amsterdam-Maastricht Summer University i.s.m. de Rechtenfaculteit van de Universiteit van Maastricht voor entreekosten bezoek onderstaande website
21-22 juni
AMSU (tel. 020-6200225; fax. 020-6249368; email: office@amsu.edu; of bezoek website: www.amsu.edu/courses/law)

Activiteit
Plaats
Organisator
Kosten
Datum
Aanmelding

What Future for What Europe?
(debat over een nieuwe constitutie en de uitbreiding van de Europese Unie)
European Institute for Public Administration, Maastricht
The Amsterdam-Maastricht Summer University i.s.m. EIPA
650 euro
1 en 2 juli
Ruggero Lala (email: ruggero.lala@amsu.edu); of bezoek de volgende website: www.amsu.edu/courses)

Activiteit
Plaats
Organisator
Kosten
Datum
Aanmelding

Dick A. Leurdijk

argues that the arrest and handing over of indicted war criminals is a necessary but weak link in the set-up and functioning of international tribunals. This has become evident in the case of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), which, under the unique conditions of the implementation of the provisions of the Dayton Peace Agreement, has become dependent on the authorities in the former Yugoslavia (Belgrade) and the Serb entity of the *Republika Srpska*, as well as the NATO-led Stabilization Force. In an effort to by-pass such dependency problems, ideas have been put forward on the establishment of a special 'tracking team' or an international arrest team. Leurdijk concludes that also in the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) the provisions on the arrest and surrender of indictees hardly give any indication of the nature of sanctions in cases of non-compliance.

Adriaan Bos

surveys the position of the United States towards the International Criminal Court (ICC). The ICC Statute has finally, four years after the Rome Conference, reached the threshold number of sixty ratifications so it will take effect as from the 1st of July. First an overview of the American position before the Rome Conference is presented, followed by an elaboration on the position during the negotiations and preparations for the entry-into-force of the ICC Statute. The author concludes that initially the American contribution has been both active and constructive. However, especially since the election of George Bush Jr to the Presidential office, American attitudes as to the ICC have become a reflection of the current climate of rigid antimultilateralism.

Larissa van den Herik

investigates the Rwanda Tribunal, which has been established as a belated reaction to the genocide in 1994. The UN Commission on Human Rights Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions in Rwanda has identified three causes of recurrent genocide in Rwanda. These are the absence of alternate power, the existence of a culture of impunity and the effectiveness of the media in inciting genocide. The Tribunal's objectives are to prosecute those responsible for genocide and other violations of international humanitarian law, to restore and maintain peace, and to initiate a process of

national reconciliation. The author considers the Tribunal's performance so far; in particular attention is given to the media case. In so doing, the Tribunal's results are outlined and it is demonstrated that the Tribunal effectively addresses the three causes of the genocide. The remaining challenge concerns the objective of bringing national reconciliation. It is argued that prosecution of Rwandese Patriotic Front (RPF) conduct in 1994 is imperative to fulfil this goal.

Roelof Haveman

deals with motives and drawbacks of supranational criminal courts. Within less than a decade, supranational criminal law has gained an important place in the discussion on what to do against atrocities which in a penal context are called war crimes and crimes against humanity. It is, however, easily forgotten that a penal approach to atrocities is only one approach out of a range of possibilities to do justice to victims of those atrocities. Justice, after all, not only means prosecution and sentencing individual perpetrators. The automatism of a criminal approach is not justified by its effectiveness. A rational approach of conflicts shows that there is no blueprint for responding to atrocities. From conflict to conflict it has to be considered what is specific to the conflict; in which context the conflict takes place; what is the dominant way of responding to conflicts in a given country and is this considered satisfactory; and many more questions. Having defined the conflict in very broad terms, one or more goals can be set for this specific conflict. Given the definition and the goals, in the end the best response may be chosen. This 'best' response is not per se a penal approach. Reconciliation, e.g. through a truth and reconciliation commission, may prove more appropriate. After all, cases and countries like Ruanda, Indonesia, China, Chile, Chechnya, the former Yugoslavia and Cambodia are very different.

Harry Post

addresses the problem of the status of the Al Qaida and Taliban fighters who were captured by the Americans during the recent Afghan War and are now kept in prison at Guantanamo Bay in Cuba. The Americans argue that the 1949 Geneva Conventions are not applicable in respect to these prisoners, and that as 'unlawful combatants' they have no right to be accorded prisoner-of-war status. This position has been criticized, in particular by

the United Nations and the International Committee of the Red Cross. The author shares this criticism and presents a legal argumentation on the basis of a thorough study of the relevant provisions in the Geneva Conventions and Protocols.

Kurt Laforce

asserts that the United States' current emphasis on advanced weaponry may well spur the development of a new generation of nuclear weapons. He departs from the assessment that there is an 'Afghan high' indicating an extremely positive view towards new battlefield technologies. Indeed, the so-called revolution in military affairs in combination with an increased emphasis on defence suggests a nuclear posture more inclined towards the use of nuclear weapons. Nuclear weapons, such as fourth-generation bunker busters, might gain new momentum as usable military weapons thereby taking on a renewed veil as advanced weapons. Any eventual use of these weapons, even in discriminatory settings, will surely crumble the strong historical international norm against the use of all nuclear weapons.

Franklin De Vrieze

examines Kosovo's political transformation, following the promulgation of the 'Constitutional Framework for Self-Government' on 15 May 2001 and the inclusive Assembly elections of 17 November 2001. Whether the Provisional Institutions of Self-Government will succeed

in their main task of improving living conditions in Kosovo largely depends upon different parameters such as finding a pragmatic working relationship between the quarrelling Kosovo-Albanian political parties, establishing a consensus between the new government and UNMIK, creating better living conditions for the Kosovo Serbs and other minorities, and combatting crime. While the international community is very careful not to pre-judge the final status of Kosovo during the actual interim period, a difficult dialogue between Belgrade, Prishtina and the international community is expected. Until further notice, Kosovo's self-government under international supervision will be the model for the years ahead.

Leo van Maare

compares the election platforms for the next parliamentary elections in mid-May 2002 of some eight Dutch political parties with respect to their development cooperation policies. He finds areas of agreement in line with the traditional broad consensus on development issues in the Netherlands. But he also identifies a number of important differences between parties in particular on goals and objectives, the volume of assistance and political management at the Cabinet level. He concludes that during the negotiations on the formation of a new government in particular the issue of political management of development cooperation could well become a matter in dispute, much more so than it has been in the past.

AANBOD OUDE JAARGANGEN

Voor liefhebbers is beschikbaar een reeks oude jaargangen van de Internationale Spectator, compleet van 1964 tot heden. De jaargangen zijn gratis af te halen in Paterswolde, na afspraak met de aanbieder, de heer G. Plat. Geïnteresseerden kunnen reageren per telefoon 06 51 22 47 77 of 050 3145209 of via e-mail: ger.xandra@freeler.nl