

DE IRAK-OORLOG EN HET INTERNATIONAAL RECHT

De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk beroepen zich ter rechtvaardiging van hun militaire actie tegen Irak niet alleen op een waaier van politieke, maar ook op juridische argumenten. Doorstaan deze laatste de toets van het internationaal recht? Ik meen van niet.

Laten we de kwestie eerst in zijn internationaalrechtelijke context plaatsen. Daarbij moeten we in de allereerste plaats aanknopen bij het Handvest van de Verenigde Naties: zowat alle staten (191) – met inbegrip van de V.S., het Verenigd Koninkrijk en Irak - zijn lid van de VN en hebben bijgevolg de verplichtingen onder het Handvest onderschreven. Die verplichtingen gaan voor op enig ander verdrag (art. 103 Handvest) en hebben derhalve een constitutionele draagwijdte voor de internationale gemeenschap. De VN werden na de tweede wereldoorlog opgericht vanuit een vastberadenheid om “*komende geslachten te behoeden voor de gesel van de oorlog*”. Zij kregen daarom onder meer het doel mee “*door het aanvaarden van beginselen en het invoeren van methodes te verzekeren, dat wapengeweld niet zal worden gebruikt behalve in het algemeen belang*”. Eén van de kardinale beginselen die de leden van de VN moeten respecteren, is dat zij zich “*in hun internationale betrekkingen onthouden [...] van bedreiging met of het gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of de politieke onafhankelijkheid van een Staat*” (artikel 2, lid 4, VN-Handvest). Deze bepaling is bewust ruim geformuleerd: niet alleen “oorlog”, maar meer algemeen alle gebruik van geweld in de internationale betrekkingen, en zelfs het dreigen daarmee, werd verboden. VN-leden moeten hun internationale geschillen vreedzaam oplossen (artikel 2, lid 3). Het VN-Handvest kent op dit geweldverbod slechts twee uitzonderingen: geweldgebruik toegestaan door de Veiligheidsraad, die de primaire verantwoordelijkheid draagt voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid en in dat kader een machtiging kan geven tot gewapende actie indien geweldloze maatregelen onvoldoende blijken, en het “*inherent recht tot individuele of collectieve zelfverdediging in geval van een gewapende aanval*” (artikel 51). Het verbod van interstatelijk geweldgebruik vormt volgens het Internationaal Gerechtshof (*Nicaragua*-arrest) daarenboven een regel van internationaal gewoonterecht; de *International Law Commission* acht dit zelfs een norm van dwingend volkenrecht (*ius cogens*).

Vinden de juridische argumenten die ter rechtvaardiging van een oorlog worden geuit, steun in de ene en/of de andere uitzondering? Laten we eerst het argument onder de loupe nemen als zouden vroegere resoluties van de Veiligheidsraad reeds een machtiging voor nieuw geweldgebruik bieden. De Britse *Attorney General*, Lord Peter Goldsmith, heeft stelling genomen in die zin. Hij beroept zich op drie Irak-resoluties van de Veiligheidsraad, nl. 678, 687 en 1441, allen genomen in het kader van hoofdstuk VII van het VN-Handvest (wat betekent dat de Veiligheidsraad de desbetreffende situatie een bedreiging van de vrede acht en overgaat tot voor alle VN-leden bindende dwangmaatregelen, die kunnen gaan van geweldloze acties zoals economische sancties tot het gebruik van geweld). De twee eerstgenoemde resoluties dateren uit de tijd van de golfcrisis en -oorlog in 1990-‘91, toen Irak Koeweit was binnengevallen. Resolutie 678 (van 29 november 1990), aangenomen nadat geweldloze VN-maatregelen Irak er niet toe gebracht hadden zich uit Koeweit terug te trekken, machtigt VN-leden die samenwerken met Koeweit, na een ultimatum dat op 15 januari 1991 verstreek, “*to use all necessary means*” om de internationale vrede en veiligheid te herstellen. Op die expliciete machtiging tot

geweldgebruik beruiste operatie *Desert Storm*. Resolutie 687 (van 3 april 1991) bracht een staakt-het-vuren tot stand en legde Irak tal van verplichtingen op, onder andere de vernietiging of verwijdering van massavernietigingswapens onder internationaal toezicht. Volgens Lord Goldsmith schortte deze resolutie de machtiging tot geweldgebruik vervat in 678 op, maar ze beëindigde deze niet. Een materiële schending (“*material breach*”) van 687 doet deze machtiging volgens de *Attorney General* heropleven. Tenslotte is er de recente resolutie 1441 van 8 november 2002. Deze resolutie stelt dat Irak “*has been and remains in material breach*” van zijn verplichtingen onder de voorgaande resoluties en geeft Irak “*a final opportunity*” om zijn ontwapeningsplichten alsnog na te komen. Irak moest binnen 30 dagen een “*currently accurate, full, and complete declaration*” maken van al zijn programma’s voor ABC-wapens (d.w.z. nucleaire, biologische en chemische wapens); valse of onvolledige verklaringen en een gebrek aan medewerking zouden een “*further material breach*” opleveren. De resolutie eindigt met de waarschuwing dat Irak “*will face serious consequences as a result of its continued violations of its obligations*”. De *Attorney General* stelt dat Irak ook na resolutie 1441 materiële schendingen blijft begaan en dat bijgevolg de machtiging tot geweldgebruik onder resolutie 678 tot op vandaag blijft gelden. Als de Veiligheidsraad in resolutie 1441 de bedoeling had gehad om een nieuwe resolutie te eisen teneinde geweldgebruik toe te laten, dan had hij dat volgens Lord Goldsmith zo bepaald: maar de resolutie vereist enkel dat verdere materiële schendingen door Irak aan de Veiligheidsraad worden gerapporteerd en dat deze hierover beraadslaagt. De resolutie bepaalt inderdaad dat de Veiligheidsraad in dat geval onmiddellijk bijeenkomt “*in order to consider the situation and the need for full compliance*”. In dezelfde lijn ligt het standpunt van de Amerikaanse hoogleraar Ruth Wedgwood: resolutie 687 zou een “*perpetual post-war regime*” hebben gecreëerd dat in samenhang met resolutie 678 geweldgebruik bij alle latere materiële schendingen zou toelaten.

Wij kunnen deze redenering niet onderschrijven. Het valt moeilijk in te zien hoe men een twaalf jaar oude machtiging tot geweldgebruik, gegeven in een volstrekt andere context (nl. het ongedaan maken van de invasie en bezetting van Koeweit door Irak in 1990-‘91), vandaag de dag tot nieuw leven kan brengen indien de Veiligheidsraad niet uitdrukkelijk zelf die intentie heeft geformuleerd.¹ *A fortiori* ziet men niet in hoe die machtiging thans de toelating zou impliceren om met geweld een regimewisseling (“*regime change*”) af te dwingen. Hoe kan men trouwens resolutie 1441 zien als een bevestiging dat geen nieuwe resolutie nodig is voor het toelaten van geweld, nu op de dag zelf dat zij werd aangenomen drie permanente leden van de Veiligheidsraad (Frankrijk, Rusland en China) een gezamenlijke verklaring aflegden waarin zij – met verwijzing naar verklaringen van de Britse en Amerikaanse vertegenwoordiger – stelden dat deze resolutie elk automatisme inzake geweldgebruik uitsluit en dat het aan de Veiligheidsraad toekomt hierover een besluit te nemen? Dat de Veiligheidsraad “impliciet” een machtiging tot geweldgebruik zou hebben gegeven, lijkt ons een onhoudbaar standpunt gelet op het fundamenteel karakter van het geweldverbod.

¹ Sommigen zullen misschien geneigd zijn hiertegen in te brengen dat de Veiligheidsraad in resolutie 1441 onder meer verwijst naar resolutie 678. Men hoede zich er echter voor de vierde considerans van resolutie 1441 zo te lezen alsof resolutie 678 de machtiging gaf “*all necessary means*”, d.w.z. geweld, te gebruiken om “*all relevant resolutions subsequent to resolution 660 (1990)*”, d.w.z. met inbegrip van resoluties 687 e.a., af te dwingen. Deze considerans is een letterlijke weergave van paragraaf 2 van resolutie 678: de “*subsequent*” kan derhalve enkel slaan op resoluties genomen tussen 660 en 678.

Daarnaast is er de vraag of het zelfverdedigingsrecht hier toepasselijk is. Vooral de V.S. beroepen zich eveneens op dit argument. In zijn toespraak tot het Amerikaanse volk van 17 maart stelde president Bush onder andere dat “*the United States of America has the sovereign authority to use force in assuring its own national security*” en dat “*responding to such enemies [d.w.z. “terrorists and terrorist states”] only after they have struck first is not self defence. It is suicide*”. Daarmee verwoordt hij de zeer brede opvatting die de V.S. vandaag de dag hanteren inzake het begrip ‘zelfverdediging’. Echter, artikel 51 van het VN-Handvest spreekt enkel van het recht tot zelfverdediging “*in geval van een gewapende aanval*”. Daarvan is in casu geen sprake. Er is evenmin sprake van een imminente dreiging van een dergelijke aanval (of, onder de zgn. “Webster-doctrine”, een dreiging die “*instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation*” is en derhalve actie noodzakelijk maakt). Buiten de context van een aanval of minstens imminente dreiging staat de Amerikaanse doctrine van ‘pre-emptive strikes’ - die in september 2002 werd bekrachtigd in de Nationale Veiligheidsstrategie van de V.S. - op gespannen voet met het internationaal recht. Prominente Amerikaanse politici, van ex-president Carter tot ex-buitenlandminister Kissinger, hebben overigens gewezen op het feit dat, wanneer de V.S. zich een dergelijke bevoegdheid toeëigenen, de andere landen zulks ook kunnen. Rusland, Australië, Indië en Israël hebben inmiddels elk op hun eigen manier het recht geclaimd om preventief op te treden tegen terroristen in buurlanden of elders in de wereld. Nodeloos om te beklemtonen dat het gevaar op ontsporing hier bijzonder groot is.

Er is een derde lijn in de argumentatie die af en toe de bovenhand haalt. Zij kwam onder andere tot uiting in de *Azoren-verklaring* die de Amerikaanse president en de Britse, Spaanse en Portugese eerste minister aflegden op 16 maart. Daarin is sprake van een “*solemn obligation to help the Iraqi people build a new Iraq at peace with itself and its neighbours*”. Deze “bevrijd het Irakese volk”-argumentatie komt dicht bij de doctrine van humanitaire interventie, die vier jaar geleden ook her en der gehanteerd werd ter rechtvaardiging van militaire acties van de NAVO in de Kosovocrisis. Zij komt erop neer dat in uitzonderlijke omstandigheden, wanneer een politiek regime de mensenrechten aanhoudend en op grove wijze schendt, een gewapende interventie door andere staten mogelijk wordt. Maar tot op heden vinden eenzijdige - d.w.z. niet door de Veiligheidsraad gemandateerde - humanitaire interventies geen steun in het VN-Handvest noch in het internationaal gewoonterecht: de internationale gemeenschap is hierover alsnog bijzonder sterk verdeeld (er is m.a.w. geen eenstemmige “*opinio iuris*”) en het minste wat men van de statenpraktijk kan zeggen is dat zij bijzonder onsystematisch is en vele inconsistenties vertoont.

Jan Wouters
Hoogleraar internationaal recht
K.U.Leuven