

De Casus Foederis in het NATO-Verdrag

door Henry M.V. BUNTINX

Gegradueerde in Strategie.

★

Het NATO-Verdrag is bondig. Met welgeteld een preambule (1) en 14 artikelen zit het er op. De tekst is vlot leesbaar, maar dit betekent helemaal niet dat hij model staat voor handzaamheid. Het tegendeel is veeleer waar. Hij is algemeen gehouden en bevat geen pasklare recepten om soelaas aan te dragen voor elke concrete situatie waarin de NATO kan komen te verkeren.

Het is een ruim constitutioneel document, niet opgesteld in de gedetailleerde taal der juristen. Dat blijkt onmiddellijk uit de declaratorische stijl van de beginselverklaring in de preambule. Het hoeft ons trouwens helemaal niet te verwonderen. Want vooral de USA hebben destijds net niet gewild dat de bindingskracht van het Verdrag al te juridisch zou vastliggen. Terwijl de Westeuropeanen dat anno 1949 wel hadden gehoopt. De Amerikaanse reserve hield verband met het feit dat men nog niet helemaal los was van de Rooseveltse opvatting volgens dewelke de UNO het in laatste instantie allemaal voor het zeggen moest hebben. Maar in werkelijkheid deed die UNO het al geruime tijd niet meer. De Veiligheidsraad werd verlamd door al te vake exercities in het gezwaai met het veto-recht. In de praktijk bleek dat een idealistisch-legalistische structurering zonder meer illusoir was en dat men op de keper beschouwd behoefde terug te vallen op het oude mechanisme van het machtsevenwicht. Maar pas in 1949 trokken de USA hieruit de voor de hand liggende conclusie.

Uit de tekst van het NATO-Verdrag blijkt duidelijk dat het om een defensieve organisatie gaat, bestemd om de veiligheid van de aangesloten leden tegen uitwendige gevaren te verzekeren. Maar ook lag de bedoeling voor om de alliantie gebeurlijk te laten fungeren als een strategische afschrikkingsmacht, d.i. als supplement van de toenmalige Amerikaanse nuclear deterrent. Zodat de functie van de NATO dan toch weer boven

(1) De preambule heeft dezelfde bindende juridische kracht als de clausules. Zij is dus geen moralisme zonder meer.

het louter-defensieve uitgaat. Afschrikking houdt immers het midden tussen pure statische verdediging en offensieve bedreiging. In deterrence steekt een goed stuk dynamiek. De middelen waarmee wordt afgeschrikt zijn anticipatief maar de manier waarop zij « hun werk doen » is psychologisch-offensief.

Uit het Verdrag blijkt vervolgens dat de NATO een speciaal type van regionaal begrensde organisatie is. Veiligheid en verdediging hebben te maken met de regio, omvattende Westeuropa, Noord-Amerika en de Noordatlantische Oceaan, gaande vanaf de Noordpool tot aan de Kreeft-skeerkring. Het gaat dus niet om een conglomerale coalitie van staten maar wel om de aan mekaar gekitte totaliteit van de leden. Het onderscheid is belangrijk want dit specifiek regionale karakter heeft van meetaf aan aanleiding gegeven tot een controverse over het al dan niet toepasselijk zijn van de art. 52 tot en met 54 van het UNO-Charter op de NATO. Op die vraag werden positieve (2) en negatieve (3) antwoorden gegeven. Voor het laatste standpunt pleit naar mijn gevoelen het feit dat moeilijk kan worden aanvaard dat de NATO-partners anno 1949 de bedoeling hadden hun interne keuken voor de Veiligheidsstraat open te stellen en wel bepaald omdat de tegenstander in dat gremium zetelde en over het veto-recht beschikte. Ook art. 5,2 van het NATO-Verdrag stelt duidelijk dat de alliantie geen UNO-agentschap is. Expliciet wordt op die plaats gezegd dat de leden de Veiligheidsraad zullen inlichten van zodra zij op een gewapende aanval hebben gereageerd, hetgeen impliceert dat de UNO er tot op het ogenblik van de riposte moet buiten blijven. In de art. 52 tot en met 54 staat duidelijk dat regionale akkoorden van UNO-origine op elk ogenblik (dus ook in vreedstijd) de Veiligheidsraad moeten op de hoogte houden van hun militaire preparatieven, iets wat voor de NATO zeker niet kan gelden. En een derde reden voor het niet-toepasselijk zijn van de art. 52-54 is te vinden in het feit dat de NATO geen algemene verantwoordelijkheid draagt voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid van de regio als territoriale homogeniteit (4). Inderdaad, Ierland Spanje en Noord-Afrika liggen weliswaar binnen de regio en kunnen in de praktijk van de NATO-defensie meeprofitieren, maar contractuele verantwoordelijkheid bestaat er voor deze landen niet.

De NATO is een alliantie tussen partijen, maar dan een alliantie die verschilt van de militaire coalities uit de 19 de. eeuw. Alhoewel niet streng geïntegreerd, beschikt zij reeds in vreedstijd over organen, die een gedeelte van de soevereiniteitsrechten van de partijen met toestemming

(2) Hans KELSEN : Is the North Atlantic Treaty a Regional Arrangement ? in *American Journal of International Law*, 1951/45.

(3) Atlantic Alliance : NATO's Role in the Free World, London, 1953.

(4) J. NISOT : Le Traité de l'Atlantique Nord et la Charte des Nations Unies, in *Droit International*, n° 3-4, 1951.

van dezen hebben overgenomen. Het is een soort militaire en politieke integratie in potentia, waarbij elk lid zijn vrijheid van handelen behoudt totdat de casus foederis et belli zich actualiseert.

Men kan zeggen dat het NATO-Verdrag een individualistische oplossing is voor een collectief veiligheidsprobleem, een soort balance-of-power systeem, aangepast aan de minimumvoorwaarden van het UNO-Charter en voor de rest gebaseerd op de algemene voorschriften van het internationaal publiek recht.

Interpretatie.

Om een verdrag te interpreteren, moet alle relevant materiaal worden aangetrokken. De tekst-zelf, verklaringen van politici die bij de opstelling meewerkten, verdragen in pari materia, de omstandigheden waarin werd genegociëerd, analogie-gevallen, de logica, de travaux préparatoires en de publicaties van vooraanstaande juristen.

Nu stelt zich de vraag of een dergelijk breed opgezet constitutioneel document vatbaar is voor strikte juridische methodes van interpretatie? Diezelfde vraag werd reeds eerder gesteld in verband met het UNO-Charter, dat ook niet vrij is van politieke vingerafdrukken. (5) Sommige deskundigen leggen de nadruk op het ruime karakter van dergelijke teksten en stippen aan dat de inhoud bedoeld is om te worden aangepast aan de toekomstige wisselende omstandigheden. Anderen hebben het over een codex van principeverklaringen en morele richtlijnen, waarop de methode van de logische- en semantische analyse moet worden toegepast.

Bestaat er zoiets als een politieke interpretatie van een verdragstekst? Daarop heeft het Internationaal Gerechtshof te Den Haag destijds categoriek neen geantwoord. (6) Steeds weigerde dit Hof ten gerieve van de Veiligheidsraad en van de Assemblee een « aangepaste » interpretatiemethode voor het Charter uit te werken. In dat Charter komen trouwens nogal wat ongedefiniëerde noties voor (het begrip-agressie), waarvoor de Raad geacht wordt van geval tot geval uit te maken of een gestelde daad aan de vage notie beantwoordt, ja dan neen. Het Hof heeft zich heel galant uit die situatie gered door er op te wijzen dat een dergelijk punt buiten zijn competentie valt en dat het Veiligheidsraad toekomt feiten te constateren terwijl het Hof enkel kan uitmaken of bepaalde feiten (een

(5) C. EAGLETON : *The United Nations : a Legal Order ?* in *Law and Politics in the World Community*, New York, 1955.

(6) *Conditions of Admission to Membership Cases*, in de *International Court of Justice Reports*, Den Haag, 1958.

maal wanneer zij zijn vastgesteld) iets met de letter van het Charter hebben te maken. Het Hof gaat er dus van uit dat het definiëren van het begrip agressie nog altijd een politieke consideratie is en geen juridische. En dat heeft op zijn beurt te maken met het feit dat de internationale gemeenschap nog altijd allergisch is voor een enumeratieve bepaling van het begrip agressie en het uit pragmatisch oogpunt liefst houdt bij duiding van elke case afzonderlijk.

Nochtans wordt het NATO-Verdrag liefst zoveel mogelijk juridisch geïnterpreteerd. Maar omdat dit niet altijd mogelijk is, hebben de leden onder mekaar voorzien dat de Ministerraad unaniem oordeelt hoe het in specifieke gevallen nu allemaal behoort te zijn. De leden hebben dat bewust zo gewild en hebben uitdrukkelijk negelaten in het Verdrag een clause op te nemen die in geval van flagrante onenigheid voorziet in jurisprudentiële arbitrage vanwege het Hof. Als UNO-leden zijn de NATO-partners wel degelijk lid van dit Hof maar niets verplicht hen de controversen aan dit lichaam voor te leggen.

In de NATO-ministerraad worden beslissingen genomen die aan het Verdrag een wending kunnen geven, die niet altijd conform is met de letter van de tekst. Zo is men het er over eens dat artikelen die over de instrumenten van de verdediging spreken, functioneel moeten worden opgevat, d.w.z. volgens het principe van de effectieve interpretatie. De Gaulle had een eigen mening toen hij Verdrag en Organisatie scherp van mekaar scheidde. Juridisch was deze Franse houding verdedigbaar, maar politiek inopportuun.

Er dient eveneens rekening te worden gehouden met het feit dat zo weinig mogelijk afbreuk wordt gedaan aan de grote fundamenteën waarop de soevereiniteit van de leden berust. Dus moet bij de interpretatie van de tekst het principe van de restrictie worden toegepast. Nochtans begrijpt men onmiddellijk dat toepassing van een dergelijke procedure moeilijkheden kan opleveren, omdat niet alle leden identieke belangen hebben te verdedigen. Zo zegt art. 5 dat elk lid in zekere zin zelf bepaalt welk soort bijstand het levert wanneer een partner wordt aangevallen. Moet deze voorziening nu volgens de regel van de restrictie zo worden opgevat dat het de USA vrij staat Westeuropa bij te staan in alle gevallen of moet hier dan toch een zekere automatische verplichting gelden? Het midden houden tussen vrijheid van handelen en verdragsverplichtingen is de opgave van de Ministerraad, maar daarvoor bestaan er geen vaste regels, doch enkel bepaalde conventies.

Eenstemmigheid bij het nemen van beslissingen of bij de interpretatie van de tekst sluit de onthouding niet uit. Het veto geldt echter niet. De leden kunnen zich onthouden maar zij kunnen geen stellingname belet-

ten de wil in van de anderen. Dissidenties zijn dus mogelijk, maar zij komen officieel niet naar buiten. Men tracht veeleer een vergelijk te vinden door middel van een procedure die gelijkenis vertoont met die van een jury in criminele assisenzaken.

Bij alle onzekerheid omtrent de interpretatie-procedures mag niet worden vergeten dat het Verdrag werd opgesteld in een tijd van zoeken en tasten. Er moesten dus wel vragen openblijven om de tijd de kans te geven zijn werk te doen. Trouwens, uitdrukkelijk werd bij de opstelling van de tekst voorzien dat na een periode van 10 jaar amendering mogelijk zou zijn, maar geen enkel lid heeft ooit van die clausule gebruik gemaakt.

Doelstellingen.

In het vierde lid van de preambule wordt gesteld dat de leden het voornemen hebben te handelen overeenkomstig art. 51 van het UNO-Charter. Hetgeen niet belet dat er tussen beide teksten toch verschillen bestaan. Het NATO-Verdrag spreekt over « collective defence » terwijl in art. 51 van het UNO-Charter sprake is van « collective self-defence ». De eerste uitdrukking is ruimer bedoeld en slaat terug op twee eventualiteiten. Vooreerst dat een lid, dat niet wordt aangevallen maar zich bedreigd gevoelt door een agressie tegen één van zijn partners, reageert alsof het om eigen zelfverdediging gaat. En secundo dat een lid, dat niet wordt aangevallen, toch riposteert om een partner ter hulp te komen. (7) Niettegenstaande dit alles spreekt art. 5 van het NATO-Verdrag dan toch weer over self-defence, hetgeen er op wijst dat de algemene beginselverklaring ruimer bedoeld is dan het operationele artikel dat de casus foederis regelt. In elk geval kan een dergelijke subtiliteit niet juridisch (wel politiek) worden uitgebuit omdat de preambule strictu sensu dezelfde rechtskracht bezit als de artikelen.

In de tekst van de preambule is ook belangrijk dat er wordt gesproken over « unite their efforts » en niet over « coordinate their efforts ». De partijen hebben dus nooit gedacht aan een losse coalitie en evenmin aan een louter technisch-militair akkoord tussen de legerstaven. De vastberadenheid om tot iets meer te komen, wordt nog extra aangescherpt met de woorden « they (d.i. de leden) are resolved... », waarmee het lid aanvangt.

Op dit vierde lid van de preambule sluit onmiddellijk art. 3 aan. Dit artikel volgt bijna expressis verbis de bewoordingen en de inhoud van de

(7) A. TURNER : *Bulwark of the West : Implications and Problems of NATO*, Toronto, 1953.

zgn. Resolutie Vanden Berg. Door deze resolutie werd de Amerikaanse toetreding tot de NATO afhankelijk gemaakt van de voorwaarde dat alle leden permanent en effectief aan hun eigen defensie-apparaat moeten werken en bereid blijven tot wederzijdse hulpverlening, vooraleer er sprake kan zijn van US-hulp. De Nixon-doctrine is op de keper beschouwd niets nieuws. Deze is trouwens steeds de doctrine van de USA geweest en het getuigt van idiotie te willen beweren dat de USA zich engageerden om te domineren. Dat geldt ook voor Azië. De economische hulpverlening onder het Marshall-plan was op dezelfde manier geconcipteerd. De reden voor dat alles was niet dat de USA de zaken niet aankonden maar had veeleer te maken met het feit dat men wilde beletten dat Westeuropa aan dynamiek zou inboeten. Het was in die dagen maar al te duidelijk dat Westeuropa alle inspanningen aan de USA wou overlaten en het dient gezegd dat de Amerikanen zich door de West-Europeanen hebben laten verleiden met als gevolg de totaal scheef getrokken situatie die wij nu kennen.

Uitdrukkingen als « *separately and jointly* » evenals « *individual and collective capacity* » leggen de leden verplichtingen op die terzelfdertijd individueel en geconcentreerd zijn. Wel beschouwd wegen dergelijke verplichtingen zwaar door ofschoon nergens wordt gespecificeerd waarover het in concreto gaat. Geen enkel lid is gehouden een specifieke bijdrage te leveren noch wordt gesproken over tijdstip, periode, timing of de aard en hoeveelheid van de te leveren bijstand. Zoals op zovele plaatsen in het Verdrag wordt van elk lid verondersteld dat hij bij zichzelf uitmaakt wat kan en wat moet, zowel met betrekking tot de eigen veiligheid als tot die van de collectiviteit. In 1949 kon men daarin betrekkelijk gerust zijn en wel bepaald omdat de West-Europeanen mits Amerikaanse hulp wel bereid leken zich militair te engageren. Vandaag echter is de toestand ietwat veranderd zodat eventuele interpretatie-moeilijkheden niet zijn uitgesloten.

Voorafgaandelijke organisatie van de collectieve verdediging is niet in strijd met art. 51 van het UNO-Charter en nog minder met het internationaal publiek recht. (9) En wel om de voor de hand liggende reden dat een dergelijke voorbereiding geen daad van self-defence is in de fysieke betekenis van het woord. Evenmin kan het worden beschouwd als een provocatie of bedreiging en is dus niet in strijd met art. 2,4 van het UNO-Charter. Het recht om op voorhand de collectieve defensie te organiseren ligt impliciet besloten in het recht tot « *collective defence* » tegen

(8) Deze resolutie maakte het de USA mogelijk tot een defensie-alliantie toe te treden.

(9) KELSEN : *The Law of the United Nations*, New York, 1960.

een mogelijke agressie en wel op basis van het principe dat het grotere het kleinere steeds moet insluiten.

Na de woorden « armed attack » in art. 3 volgt niet (zoals in art. 5) « in Europa and North America ». De reden hiervoor is dat het elk NATO-lid vrij staat een andere staat buiten de NATO-regio bij te staan, zelfs dan wanneer de veiligheid van de alliantie niet wordt bedreigd. Evenwel met de restrictie dat deze extra-regionale bijstand de cohesie van de NATO niet schaadt.

De uitdrukking « mutual aid » moet relatief worden opgevat. Zij betekent dat de bijdrage van elk lid tot de totale defensiecapaciteit afhankelijk is van de geografische ligging, de hulpbronnen en de economische kracht. Het kan dus ook gaan om basisfaciliteiten, het leveren van grondstoffen, het uitwisselen van technologische gegevens enz. (10) « Mutual aid » veronderstelt dus dat niet elk land voor zichzelf alles kan opbrengen wat nodig is.

Overleg.

Art. 4 behandelt het onderling overleg voor het geval er gevaar dreigt. Het is een louter preparatieve maatregel met de bedoeling de leden in een optimale defensie-situatie te brengen.

Zulkdanig onderling overleg is zowel van politieke als van militaire aard. Politiek gezien is het de taak van de uitvoerende macht van elk der leden en van hun vertegenwoordigers bij de NATO. Noch in urgentiegevallen noch bij overleg in vreedstijd komen de parlementen aan bod. Deze kunnen wel binnen nationaal verband controle uitoefenen op de executieven maar daarbij houdt het op. De Noordatlantische Assemblee is een nuttig clearing-house zonder werkelijke beslissingsmacht.

Ofschoon elk NATO-lid ook verplichtingen heeft onder het UNO-Charter (bv ; voor het vreedzaam regelen van geschillen) verbiedt dit niet met mekaar overleg te plegen over de vraag hoe een gebeurlijke militaire bedreiging best kan worden beantwoord. Art. 33 van het UNO-Charter zegt dat elk lid verplicht is een oplossing te zoeken door onderhandelingen, maar dit kan niet verhinderen dat het betrokken lid met zijn NATO-partners onderzoekt of er sprake is van een militaire bedreiging en van welke aard die is. Overleg binnen het kader van de NATO kan een nuttig middel zijn om uit te maken of en tot op welke hoogte de NATO gebruik zal maken van de procedures, vastgesteld in art. 33 en 35 van het UNO-Charter.

(10) Lord ISMAY : NATO - The First Five Years, Paris, 1954.

Nochtans mag met art. 4 niet licht worden omgesprongen. Vooraleer deze clause in te roepen, moet het NATO-lid ernstig rekening houden met de voorschriften van het UNO-Charter en met de mogelijkheden van een UNO-actie. Onderling overleg onder art. 4 zou maar tot gecoördineerde actie mogen leiden wanneer absoluut vaststaat dat de UNO onmogelijk de toestand aankan.

Het doel van onderling overleg is te komen tot een gezamenlijke gedragslijn. Unaniem kunnen de leden besluiten tot het al dan niet voeren van een actie. Maar wanneer unanimiteit onmogelijk blijkt, kan elke partij voor zichzelf uitmaken wat zij zal doen en onder welke vorm. Nochtans ontslaat unilateraal optreden dit lid niet van zijn verplichtingen onder het UNO-Charter en het NATO-Verdrag.

De bedreiging waarvan sprake in art. 4 hoeft niet noodzakelijk verband te houden met een mogelijke gewapende aanval. Ook burgerlijk oproer en subversie vallen er onder. Voor die laatste gevallen is het niet nodig met onderling overleg te wachten totdat het gevaar acuut wordt. Het doel van art. 4 ligt er immers in te verhinderen dat er gevaarlijke situaties ontstaan die kunnen escaleren.

Maar wat betekent consultatie? In NATO-verband dient te worden gewezen naar het zgn. Rapport der Drie Wijzen (11) waarin de nadruk wordt gelegd op het uitwisselen van informatie, collectieve discussie, het uitwisselen van informatie vooraleer nationale beslissingen worden genomen en militaire planning in samenwerking met de diverse legerstaten. Tot nogtoe werd alles nogal gemakkelijk op de USA afgewenteld en daarom wordt het hoogtijd dat de Westeuropeanen hun verantwoordelijkheden opnemen.

De termen « territorial integrity, political independence or security of any of the parties » moeten op dezelfde manier worden geïnterpreteerd als in art. 2 van het UNO-Charter. De drie begrippen zijn bovendien interdependent. Veiligheid is uiteraard de zekerheid welke een staat heeft dat zijn politieke onafhankelijkheid en zijn territoriale integriteit worden gerespecteerd door andere staten en dat geen van hen zal trachten de bestaande orde te verstoren door gewelddadige acties of door subversieve geniepigheid.

Het is af en toe een twistpunt of territoriale integriteit identisch is met onschendbaarheid. De enen menen dat de integriteit niet wordt aangetast tenzij de aanvaller het kennelijk inzicht heeft het grondgebied van een andere staat te annexeren of zijn politieke onafhankelijkheid aan te tasten. In deze opvatting zou bv. een *occupatio bellica* die aan de overwonnenen

(11) NATO, *Facts and Figures*, Brussel, 1969.

een zekere mate van politiek zelfbestuur toestaat (hetgeen dus een subjugatio is) de integriteit niet aantasten. Anderen daarentegen vinden terecht dat een dergelijke definitie te eng is en aanleiding kan geven tot heelwat onrechtvaardige toestanden. Art. 2,4 van het UNO-Charter verbiedt de leden immers geweld aan te wenden of ermee te dreigen met de bedoeling ofwel gebied te annexeren ofwel om een independente staat te onderwerpen. Daarom wordt een bedreiging met invasie of de schending van de grenzen beschouwd als een bedreiging van de territoriale integriteit binnen de zin van art. 4 van het NATO-Verdrag, zelfs dan wanneer de bedoeling van annexatie niet uitdrukkelijk voorligt.

De politieke onafhankelijkheid van een staat kan ook worden bedreigd door acties die niet zo ver gaan als dreiging met invasie of schending van grenzen. Intimidatie, propaganda, subversieve druk, economische boycott e.a. kunnen eveneens een bedreiging vormen evenals het sluiten van bepaalde coalities tussen twee of meer niet-NATO-leden.

Casus foederis et belli.

Art. 5 is de operationele clause, die de casus foederis van de alliantie bepaalt. Alhoewel dit recht steunt op art. 51 van het UNO-Charter, vloeit het er niet uit voort maar wel uit het internationaal publiek recht. Nochtans was het de bedoeling van de auteurs van het Verdrag de casus foederis overeenkomstig het UNO-Charter te construeren. Vooral de Amerikaanse Senaat heeft daar op aangedrongen toen de tekst ter ratificatie werd voorgelegd. Er kunnen zich immers situaties voordoen waarbij één NATO-lid zich moet verdedigen ofschoon er geen reden bestaat om de globale casus foederis toe te passen. In een dergelijk geval is zelfverdediging toegelaten op grond van het internationaal publiek recht. (12) In een dergelijk geval heeft de riposterende partij niet het recht art. 5 van het NATO-Verdrag in te roepen om assistentie van alle partners af te dwingen.

De vraag is wel eens gesteld of de eerste paragraaf van art. 5 niet in strijd is met art. 51 van het UNO-Charter? Of anders gesteld, kunnen UNO-leden bij ontstentenis van een gewapende aanval in actu op voorhand een verdrag afsluiten dat voorschrijft dat militair zal worden gereageerd bij een mogelijke agressie? De Sovjet-Unie heeft daarop neen geantwoord. Zij argumenteerde dat er in 1949 geen dreiging tegen het

(12) In het internationaal recht, dat steunt op het gewoonterecht, wordt de term « self-defence » breder genomen dan in art. 51 van het Charter. De betekenis van « self-defence » in het Charter is begrensd door het art. 2, 4.

Westen bestond en verklaarde art. 5 van het NATO-Verdrag voor onwettelijk. (13) Een dergelijke redenering is nochtans een eclatant sofisme en een éézijdig pleidooi voor de eigen winkel. In een dergelijk geval zou elke groep van partners met afspraken moeten wachten totdat het gevaar reëel wordt en vallen wij terug op sommige vooroorlogse situaties van coalities, iets wat zelfs het UNO-Charter tracht te vermijden. Overigens weten wij uit ervaring dat het afsluiten van verdragen tussen dictaturen heelwat minder tijd en rompslomp in beslag neemt dan in parlementaire democratieën.

De eerste paragraaf van art. 5 bevat grosso modo volgende bijzonderheden :

- Het feit dat een gewapende aanval op één partij moet *worden beschouwd* als een aanval op alle. Op die plaats wordt de uitdrukking « shall be » gebruikt, die in de derde persoon enkelvoud op een « moeten » en « noodzakelijk zijn » duidt. Het is dus geen neutrale toekomstige tijd in de grammaticale betekenis van het woord. Van belang is ook dat dit « moeten » betrekking heeft op het louter-intentionele « beschouwen als... »
- De specifieke verplichting om *onmiddellijk* een actie te ondernemen om de aangevallen partner ter hulp te komen. Eigenaardig genoeg zien wij hier het omgekeerde gebeuren. Het sterk bindende « shall be » wordt vervangen door het toekomstige « will ».
Waaruit volgt dat de strenge verplichting om een bepaalde toestand te erkennen, niet betekent dat het daadwerkelijk verlenen van bijstand even rigiede wordt gesteld. Het is een subtiel onderscheid dat in de praktijk aanleiding kan geven tot een sliert juridische moeilijkheden en haarklieverijen. Al met al kan men zeggen dat de casus foederis et belli *niet zo automatisch* bepaald is als sommige NATO-officials dat wel eens beweren.
- Doel van de riposte is het herstel en het behoud van de veiligheid binnen de Noordatlantische regio. Over « vrede » wordt niet gesproken en nergens laten deze zinssneden vermoeden dat de NATO verplichtingen op zich neemt die tot de pacificatie competenties van de UNO behoren.
- Elk lid levert de bijstand, die het nodig acht. Dit punt werd wel eens geïnterpreteerd als de quasi-optionele clause van het Verdrag.

(13) Statement of Foreign Ministry of the Soviet Union on NATO, in *Milestones of Soviet Foreign Policy, Moskou, 1968.*

Het feit dat woorden als « shall be », « will » en « as it deems necessary » in éénzelfde clausule door mekaar worden gebruikt, duidt allesbehalve op rechtlijnige afspraken zoals wij die wel in de tekst van het Verdrag van het Warschaupakt terugvinden. Nadat de toenmalige Amerikaanse Staatssecretaris Dean Acheson de tekst aan president Truman had voorgelegd, vertelde hij de journalisten dat « each party retains for itself the right of determination as to whether an armed attack has in fact occurred and what action it deems necessary to make. The USA would not automatically be at war if one or other parties to the Treaty were attacked... » Dat is een niet onbelangrijke reserve. Maar wanneer men de omstandigheden onderzoekt waarin ze werden uitgesproken, dan wordt de zaak ietwat duidelijker. Het was niet zozeer het hulpverlening aan een aangevallen partner dat aan de orde was dan wel het feit van het zich in staat van oorlog bevinden met de agressor van een ander verdragslid.

De moeilijkheden waarmee Acheson had af te rekenen, kwamen van de US-Senaat. Deze hield angstvallig vast aan zijn constitutioneel recht om oorlog te verklaren en wilde beletten dat een al te automatisch functionerende casus foederis de President met quasi volmachten zou bekleeden (14). In dat verband was de « armed attack upon one constitutes an armed attack upon all » een gevaarlijke verplichting, vooral in verband met een mogelijke aanval op Westeuropa, die dan zou moeten worden beschouwd als een aanval op de USA, terwijl het omgekeerde enkel van academisch belang bleef. Het Congres en de Senaat wilden de mogelijk openhouden om van geval tot geval een oordeel te kunnen vellen. Als uiterste toegeving stemden zij er mee in ook na de opheffing van het bezettingsstatuut in Westduitsland Amerikaanse troepen gestationeerd te houden, zodat er toch een psychologische zekerheid blijft bestaan. Maar een aanval op Westeuropa moet niet noodzakelijk van US-kant een officiële oorlogsverklaring aan de agressor betekenen.

Met de terminus « armed attack » en die van agressie zitten wij meteen op de glijbaan van het internationaal publiek recht. Het enige houvast in NATO-verband, ligt in de betekenis welke in art. 51 van het UNO-Charter aan die uitdrukking wordt gegeven.

In het UNO-Charter kent men enkel de daadwerkelijke fysieke gewapende aanval en wordt in alle talen gezwegen over pre-emptieve aanvallen. De USA hebben die expediënte bepaling in 1949 aanvaard ofschoon zij tijdens de Cuba-krisis van 1962 toch naar het middel van de selectieve blokkade grepen, uitgaande van de stelling dat de installatie van raketten

(14) Cf. de Tonkin-resolutie en vergelijk ook het automatisme in de art. 4 en 6 van het WEU-Verdrag, waarvan de USA geen lid zijn.

een offensieve bedreiging vormde voor de USA. De verrechtvaardiging post factum luidde dat die maatregelen werden genomen in het raam van de principes van het internationaal publiek recht en niet op basis van het UNO-Charter.

Overeenkomstig de *rebus sic stantibus* getuigt het van pragmatische zin aan te nemen dat gewapende agressie niet gelijk staat met een algemeen offensief. Het ontwerp van definitie in 1956 door Nederland bij de UNO ingediend, (15) luidde als volgt : « any use of armed force which leaves the State against which it is directed no means other than military means to preserve its territorial integrity or political independence, it being understood that the definition may never be construed to compromise acts of legitimate individual or collective self-defence or any act in pursuance of a decision or recommendation by a competent organ of the UN. » Deze bepaling kan niet bevredigen. Zij laat een reeks eventualiteiten buiten beschouwing : gewapende aanval op troepen, op vlooteenheden en luchtvloten van de NATO-leden, die zich buiten de regio bevinden. (16) Onrechtstreekse dreigingen vallen er ook niet onder : onvriendelijke daden zonder aanwending van militair geweld, de weigering van een staat om de activiteiten van gewapende bendes op zijn grondgebied te verhinderen, het samentrekken van troepen langs de grenzen enz.

Het is niet voldoende te weten of een gewapende aanval in de zin van art. 5 zich factisch heeft voorgedaan, opdat het recht op verdediging kan worden ingeroepen. Een aantal omstandigheden kunnen zich voordoen waarbij het moeilijk is uit te maken wat er daadwerkelijk gebeurt en wat niet. Bij vele gevallen moet dus wel enumeratief worden tewerk gegaan. Algemeen wordt aanvaard dat volgende handelingen wel degelijk in de categorie van de gewapende aanval thuishoren : invasie door gewapende eenheden (ook bij kleine incursies), zeeblokkade van kusten en havens, hulp aan gewapende bendes, luchtbombardementen enz.

Een aantal mogelijke situaties hangen nog steeds in de lucht. Binnenlandse omwentelingen geïnspireerd van buitenaf en soortgelijke underground-activiteiten. Ook het geval waarin een minderheid door een revolutie een toestand wil scheppen die lijnrecht indruist tegen de beginselen van het NATO-Verdrag ; in een dergelijk geval mogen de NATO-partners op aanvraag ter hulp komen.

Al blijft het begrip « armed attack » vooralsnog vaag, toch levert het enkele voordelen op. Het laat de potentiële agressor in onzekerheid en

(15) *United Nations Review*, nr 6, 1956.

(16) Het NATO-Verdrag voorziet in art. 6 enkel de casus foederis voor aanvallen op troepen, schepen en vliegtuigen binnen een bepaalde regio.

verschafft een speelruimte aan de partner waarop een beroep wordt gedaan voor bijstand.

Dat elk lid voor zichzelf moet uitmaken of de casus foederis in de praktijk moet operationeel worden, is de enige leidraad voor een alliantie, die geen speciale voorzieningen aanvaardt en de beslissingen over de aard der bijdrage overlaat aan het collectief orgaan. Nergens wordt gezegd dat dit het prerogatief van de Ministerraad is. Ook de voorschriften van art. 39 van het UNO-Charter, volgens hetwelk de Veiligheidsraad uitmaakt of er sprake is van agressie, werden niet overgenomen in het NATO-Verdrag. De veiligheidsraad wordt enkel bij de zaak betrokken nadat de NATO-leden militair hebben geriposteerd op een actie die zij zelf als agressie hebben gekwalificeerd.

Wanneer de situatie eenmaal in handen is van de Veiligheidsraad, houdt de competentie van de NATO op om uit te maken of er inderdaad sprake was van agressie. De Veiligheidsraad kan dan - maar ook pas dan - uitmaken of de partijen aanvankelijk juist oordeelden en of hun riposte geoorloofd was. Als UNO-leden zijn de NATO-partners nadien verplicht volgens art. 25 van het Charter zich neer te leggen bij de verdere verplichtingen van de Veiligheidsraad.

Het woord « action » in de uitdrukking « action as it deems necessary » is ook uitermate vaag gehouden. Van automatische verplichting tot militaire hulp is geen sprake omdat louter diplomatieke middelen zoals het plechtig protest kunnen volstaan. Hetgeen niet belet dat de partijen in eer en geweten de morele plicht hebben, hun bijdrage te leveren.

Art. 51 van het UNO-Charter waarop wij voor de term « action » zijn aangewezen, beperkt niet de draagwijdte van de reactie op een gewapende aanval. Nemen wij nu aan dat art. 51 uiteindelijk teruggrijpt op het internationaal recht, dan mag de reactie niet veel groter zijn dan de omvang van de aanval. Maar als wij stellen dat art. 51 het recht op verdediging begrenst ten overstaan van het internationaal recht, dan is het volume van de reactie materiëel gelimiteerd door de globale context van het Charter. In dit verband is art. 5 belangrijk waar het stelt dat de partijen moeten « restore and maintain the security of the Atlantic area. » Door deze inlassing krijgt de NATO de opdracht verder te gaan dan enkel het verdedigen van de regio en eigent zij zich een competentie toe, die dicht bij die van de Veiligheidsraad ligt. Om dat aan te kunnen, is het om praktische redenen normaal dat de NATO contra-middelen aanwendt die merkelijk groter zijn dan die welke de agressor heeft ingezet. Ook is het dan toegelaten een riposte op hoger kwalitatief niveau in te zetten, d.i. op dat van de nucleaire wapens als de conventionele overmacht van de agressor proportioneel te groot is.

De kwestie omtrent het volume en de intensiteit van het defensieve antwoord doet ook de vraag rijzen naar het eventueel gebruik van de nucleaire strategische wapens zonder dat men via het tussenstadium van het tactisch gebruik escaleert. Strategische nucleaire oorlogsvoering is vooralsnog niet onwettelijk. Maar volgens art. 5 zijn de USA niet verplicht strategische nucleaire wapens in te zetten om Westeuropa te verdedigen. De kwestie van evenredigheid tussen riposte en agressie loopt hier helemaal in het honderd. Het gaat immers niet om kwantitatief optrekken maar wel om kwalitatieve verhoging van de drempel en juridisch is deze zaak niet geregeld. Vandaar de byzantijnse discussies over de vraag of een geminiaturiseerd tactisch nucleair wapen « kleiner » is dan een conventionele block-buster van meerdere tonnen TNT. Andere onopgeloste vragen is de kwestie of de radioactieve fall-out mag worden meegeteld in de additie van warmteradiatie en drukverhoging. De neiging blijkt te ontstaan dat men het wel doet wanneer het om kleine nucleaire tuigen gaat die enkel worden ingezet tegen troepenconcentraties en militaire steunpunten. Men argumenteert dan dat de riposte erin bestaat te beletten dat de agressie aanhoudt zodat een situatie wordt afgewend die een nog grotere inbreuk op het internationaal recht zou betekenen.

UNO

Grosso modo herneemt de tekst van de tweede paragraaf van art. 5 de inhoud van het tweede lid van art. 51 van het UNO-Charter. Maar de verschillen zijn de moeite waard om te worden onderzocht.

Art. 51 eist dat de ripostanten een rapport naar de Veiligheidsraad sturen en opgave doen van de maatregelen, die zij hebben genomen. Maar er wordt niet expressis verbis gestipuleerd dat ook iets over de aard van de agressie wordt meegedeeld. In art 39 van het UNO-Charter wordt dit laatste beschouwd als een voorrecht van elk UNO-lid terwijl de Veiligheidsraad zich het recht voorbehoudt a posteriori uit te maken of het ja dan neen om een werkelijke agressie gaat. Art. 5 van het NATO-Verdrag gaat op dit punt verder door dat het feit van het globaliseren van een agressie tegen één lid als een plicht van de NATO-partners wordt beschouwd (« shall be »).

In art. 51 van het UNO-Charter is er sprake van het rapporteren van de maatregelen door de leden genomen terwijl art. 5 van het NATO-Verdrag het heeft over *alle* maatregelen zonder expliciet te zeggen dat het hier enkel om maatregelen gaat die door de NATO-leden worden genomen. Dit punt kan moeilijkheden opleveren wanneer een NATO-lid samen met een niet-lid bepaalde tegenacties onderneemt. Betekenen in dit geval

de woorden « alle maatregelen » dat ook die van het niet-lid moeten worden gerapporteerd ? In de optiek van de UNO : ja, omdat het Charter nu eenmaal wil dat de Veiligheidsraad een overall overzicht moet hebben over de situatie, die met de internationale veiligheid en vrede heeft te maken. Maar daarmee zijn de moeilijkheden voor het betreffende NATO-lid niet van de baan want het Verdrag zegt hierover niets, hetgeen ruimte laat voor diverse interpretaties. (17)

Art. 51 van het UNO-Charter heeft het verder over acties die de Veiligheidsraad op elk ogenblik naar eigen wijsheid mag ondernemen. De woorden « at any time » komen in art. 5 van het NATO-Verdrag niet voor terwijl het disjunctivum « maintain or restore » uit het Charter vervangen is door het conjunctivum « maintain and restore ». Een plausibele verklaring hiervoor is dat de UNO gemachtigd is handelend op te treden vooraleer er daadwerkelijk van gewapende aanval sprake is. De NATO als defensieve alliantie (en geen collectief veiligheidssysteem) moet echter vooreerst de veiligheid opnieuw herstellen vooraleer ze te doen eerbiedigen.

Het woord « measures » in uitdrukkingen als « all measures taken as a result thereof », « such measures shall be terminated » en « measures necessary to restore and maintain... » moet steeds dezelfde betekenis hebben, d.w.z. die van daadwerkelijke acties in tegenstelling tot plannen, voorstellen, stafbesprekingen enz. Dat wordt al duidelijk uit de term « terminated ». Indien dit niet het geval ware, zou de NATO de Veiligheidsraad op de hoogte moeten stellen van bepaalde geheime en confidentiële elementen, zodat een potentiële tegenstander die in deze Raad zetelt voor weinig centen zijn profijt zou doen.

De zinssnede « when the Security Council has taken the measures necessary to restore... » heeft het over de maatregelen van de Veiligheidsraad zelf. Art. 39 en 40 van het Charter maken een onderscheid tussen « recommendations » en « measures » voor dezelfde doeleinden, nl. het herstellen en handhaven van de vrede en veiligheid. Bovendien voorziet art. 40 nog in « provisional measures ». Die fluiditeit maakt voor de NATO een zekere speelruimte mogelijk.

Het is nu een betwistbaar punt of « measures » in art. 5 van het NATO-Verdrag zowel aanbevelingen als werkelijke maatregelen betekenen. Indien het woord « necessary » enige zin heeft, lijkt het toch dat de NATO-leden denken aan een soort operationele actie van de Veiligheids-

(17) Vooral niet wanneer de tweede partij noch NATO-lid noch UNO-lid is en dus noch door het Charter noch door het Verdrag is gebonden. De NATO-partij zou wel verplichtingen hebben om rapport uit te brengen en de vraag stelt zich of zij ook iets moet vertellen over de activiteiten van de tweede partij ? Blijkbaar niet !

raad. Afgezien van het feit dat een aanbeveling *strictu sensu* geen maatregel is binnen de betekenis van de art. 39 en 40 van het Charter, mag zij door de NATO worden genegeerd, zodat een aanbeveling op zichzelf niet in staat is de vrede en veiligheid te herstellen en dus niet functioneel kan zijn. Geen aanbeveling kan derhalve de NATO verplichten haar defensieve riposte te staken.

In dit verband kan nog de vraag worden gesteld wie moet vaststellen of de Veiligheidsraad daadwerkelijk de maatregelen heeft genomen, waardoor de defendanten verplicht worden hun riposte te staken? Sommigen zeggen dat de NATO-leden dit moeten uitmaken omdat zij de enige wettelijke partij zijn bij het geschil en omdat zoniet er onherstelbare schade binnen de NATO-regio wordt aangebracht. Anderen daarentegen stellen dat de Veiligheidsraad autonoom en exclusief moet oordelen over zijn eigen activiteiten. Die controverse gaf aanleiding tot een tussenkomst van de Britse diplomatie, die een procedure voorstelde welke tussen beide extremen tracht door te laveren. Volgens deze zienswijze moet de Veiligheidsraad zelf vaststellen of hij efficiënte maatregelen heeft genomen en of die volstaan. Maar indien de genomen maatregelen « clearly inadequate » zijn, moeten de NATO-leden hun defensieve acties doorzetten. (18) Wat nu « clearly inadequate » is hangt volgens de Britten af van de concrete situatie en moet steeds zo worden geïnterpreteerd dat de maatregelen in het voordeel uitvallen van de aangevallen partij en niet in die van de agressor. Ook op dit punt oordelen de NATO-leden derhalve grotendeels zelf. Het enige wat hen onvoorwaardelijk kan binden, zijn de expliciete directieven van de Veiligheidsraad, welke onderworpen is aan art. 25 van het Charter.

Het falen van de Veiligheidsraad kan van verschillende factoren afhangen. Vooreerst is er het veto van de permanenten. Het ingediende voorstel kan ook beneden het vereiste quorum ad 9 stemmen blijven. Of de Veiligheidsraad kan oordelen dat er geen situatie is ontstaan die de uitoefening van de prerogatieven onder hoofdstuk 7 wettigt. In al deze gevallen gaan de NATO-leden uiteraard verder met hun riposte maar moeten de Veiligheidsraad permanent op de hoogte houden van hun maatregelen. In dit stadium krijgt de verdediging het karakter van finaliteit, d.w.z. totdat de agressor is verslagen. Alle defensieve acties zijn vanaf dat ogenblik niet meer beheerst door het Charter maar wel door het internationaal publiek recht. (19)

(18) KELSEN : *The Law of the United Nations*, New York, 1960.

(19) A. VERDROSS : *The Charter of the UN and General International Law*, Wenen, 1958.

