

# Wie dient er tussen te komen ? De vraag naar het legitieme gezag bij het gebruik van militair geweld in het voormalige Joegoslavië (1991-1995)

Carl Ceulemans

*Onderzoeker Leerstoel Filosofie aan de Koninklijke Militaire School*

## I. Situering : legitimiteit en de internationale politieke orde

Een van de centrale uitgangspunten van de MLG-literatuur is de vaststelling dat de nationale staat als centrale actor in het politieke besluitvormingsproces in toenemende mate onder druk komt te staan. Steeds meer nationale bevoegdheden worden getransfereerd naar een hoger (inter- of supranationaal) of naar een lager (regionaal) besluitvormingsniveau<sup>1</sup>. Vanuit normatief oogpunt betekent deze evolutie een nieuwe stap in het debat omtrent de legitimiteit van de veranderende internationale politieke orde. Om te begrijpen waarom dit het geval is, is het belangrijk te beseffen dat het systeem van soevereine staten zoals we dit vandaag de dag kennen, niet altijd heeft bestaan. Alhoewel de overgang van de meerlagige politieke structuur in de middeleeuwse samenleving naar het moderne eenlagige statensysteem eerder geleidelijk verliep, wordt de geboorte van deze laatste doorgaans gesitueerd in 1648 (Vrede van Westfalen). Met de verankering van de idee dat iedere staat zich uitsluitend met eigen zaken diende in te laten (principe van de non-interventie), hoopte men voor eens en altijd paal en perk te stellen aan de verwoestende godsdienstoorlogen van die tijd. De legitimiteit van de nieuwe anarchistische statenstructuur berustte, en berust in belangrijke mate nog steeds, op de premisse dat indien iedere staat de politieke soevereiniteit en de territoriale integriteit van de andere staten zou erkennen en respecteren, dit de internationale orde en stabiliteit zou ten goede komen<sup>2</sup>.

Hiermee is echter het legitimiteitsverhaal niet teneinde. Als het systeem van Westfalen zijn legitimiteit wenst te behouden, dan dient het zich aan te passen aan de veranderingen van de internationale realiteit. In de eerste helft van de twintigste eeuw zo bijvoorbeeld, werd het statensysteem geconfronteerd met een ernstige legitimiteitscrisis. In een relatief korte tijdsspanne werd de internationale gemeenschap van soevereine staten meegesleurd in twee zeer verwoestende wereldoorlogen. Hierbij groeide het besef dat de absolute soevereiniteit, en dan vooral het ongelimiteerde recht om oorlog te voeren, niet langer houdbaar was. Met de

<sup>1</sup> Zie ondermeer BULL, H., *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London, Macmillan, 1994, p. 264-276.

<sup>2</sup> WILLIAMS, J., *Nothing Succeeds Like Success ? Legitimacy and International Relations*, in HOLDEN, B. (ed.), *The Ethical Dimensions of Global Change*, London, Macmillan, 1996, p. 43.

Volkenbond na de Eerste Wereldoorlog, en met de Verenigde Naties na de Tweede Wereldoorlog, werden internationale organisaties in het leven geroepen die de legitimiteit van het statensysteem opnieuw moest herstellen. Belangrijk hierbij was dat het legitimiteitsherstel van het statensysteem tot stand kwam door een niet onbelangrijke bevoegdheidsoverdracht in het domein van de internationale vrede en veiligheid naar een internationaal niveau. Het centrale principe van de non-interventie bleef echter stevig verankerd in het VN-Handvest. Maar ook deze normatieve zekerheid bleek uiteindelijk niet onaantastbaar.

Met het einde van de Koude Oorlog dienden er zich namelijk nieuwe legitimiteitsproblemen aan. Niettegenstaande de verwijzingen naar een 'Nieuwe Wereldorde' en het daarmee gepaard gaande optimisme, werd het post-Koude Oorlog tijdperk niet bepaald gekenmerkt door een verhoogde stabiliteit, wel integendeel. Opnieuw oploeiende etnische en nationalistische conflicten, de proliferatie van nucleaire en andere massadestructiewapens, 'bandietenstaten' (zogenaamde 'rogue states') die de meest elementaire internationale gedragsnormen aan hun laars lappen, repressieve regimes die het niet al te nauw nemen met de mensenrechten, massale vluchtelingenstromen binnen landsgrenzen en daarbuiten, en het toenemend terrorisme, zijn maar enkele van de zorgwekkende trends die het gevaarlijke en onvoorspelbare karakter van de internationale politiek in de post-Koude Oorlog periode illustreren<sup>3</sup>. Opnieuw kan de vraag gesteld worden in welke mate het westfaalse statensysteem (nog) wel de meest aangewezen structuur is om een gepast antwoord te formuleren op al deze uitdagingen. Meer bepaald ging men zich steeds meer afvragen of een internationale orde die staatssoevereiniteit boven het respecteren van mensenrechten stelt, wel kan beschouwd worden als een rechtvaardige, een legitieme orde. Uiteraard kan deze legitimiteitsproblematiek in het korte bestek van deze bijdrage niet in zijn globaliteit aan bod komen. Wel is het de bedoeling om een actueel deelaspect van het legitimiteitsvraagstuk, dat vanuit normatief oogpunt bijzonder relevant is voor het MLG-debat, nader te bestuderen: de vraag naar het legitieme gezag bij het gebruik van militair geweld in de interventiecontext<sup>4</sup>.

## II. Probleemstelling

De vraag naar het legitieme gezag bij het geweldgebruik is niet nieuw. Het principe dat stelt dat enkel een legitiem gezag mag beslissen over het al dan niet aanwenden van militair geweld maakt deel uit van de eeuwenlange normatieve traditie van de 'rechtvaardige oorlog' ('bellum justum'). Het belang van dit criterium komt maar echt tot uiting in een omgeving waar geen duidelijkheid bestaat over de bevoegdheid tot oorlogvoeren. In de middeleeuwse feodale

<sup>3</sup> LUGO, L. (ed.), *Sovereignty at the Crossroads? Morality and International Politics in the Post-Cold War Era*, Lanham, Rowman & Littlefield Publ., 1996, p. ix.

<sup>4</sup> Zo wordt ondermeer in een recent artikel van *The Economist* gesteld dat interventie-oorlogen in toenemende mate een noodzakelijk onderdeel zullen moeten gaan uitmaken van de internationale politiek in de 21ste eeuw. Zie 'Wars of Intervention: Why and When To Go', in *The Economist*, 6 januari 2001, p. 17-19.

samenleving zo bijvoorbeeld, toen het fenomeen van de privé-oorlogen schering en inslag was, kon iemand, die wenste na te denken over de ethische aanvaardbaarheid van een oorlog, niet om de problematiek van de oorlogsbevoegdheid heen. Dat blijkt onder meer bij Thomas van Aquino : het eerste door hem vermelde 'rechtvaardige oorlog'-principe in de 'Summa Theologica' is namelijk dat van het 'legitieme gezag'. Met dit principe stelt hij klaar en duidelijk dat privé-personen zich moeten onthouden van elke vorm van oorlogvoering, omdat zij, om rechtvaardigheid te bekomen, steeds terecht kunnen bij een hogere autoriteit<sup>5</sup>. Maar, niet enkel privé-personen, ook lagere autoriteiten, zoals vazallen, beschikken volgens de 'bellum justum'-doctrine niet over de bevoegdheid om naar eigen goeddunken een oorlog te beginnen<sup>6</sup>. Nu die onduidelijkheid is ook vandaag de dag merkbaar in de interventiecontext.

Eenzijds zijn er de richtlijnen van het VN-Handvest die stellen dat noch de individuele staten noch de regionale organisaties het recht hebben om te beslissen over het al dan niet uitvoeren van een militaire interventie, maar dat dit enkel kan gebeuren door de VN-Veilighedsraad. Voor wat de lidstaten van de VN betreft, is het zo dat deze op basis van het artikel 24 § 1 van het Handvest de verantwoordelijkheid voor het herstel en de handhaving van de internationale vrede en veiligheid hebben overgedragen (met een in de tijd beperkte uitzondering voor wat de onmiddellijke individuele en collectieve zelfverdediging betreft) aan de Veiligheidsraad. Dit betekent dat in geval van een uit een intrastatelijk conflict voortvloeiende bedreiging van de internationale vrede en veiligheid het aan de Veiligheidsraad is om te beslissen over de opportuniteit van een militaire interventie. Voor wat de regionale organisaties betreft, is het zo dat de Veiligheidsraad op basis van artikel 53 § 1 van het Handvest weliswaar gebruik kan maken van deze instellingen 'voor de uitvoering van op zijn (= Veiligheidsraad) gezag ondernomen dwangacties', maar, zo wordt er voor alle duidelijkheid aan toegevoegd, 'er worden geen dwangacties ingevolge regionale akkoorden of door regionale instellingen ondernomen zonder machtiging van de Veiligheidsraad,' ...<sup>7</sup>. Ander

<sup>5</sup> "Enkel de prins (als publieke soevereine autoriteit) beschikt over de bevoegdheid om een oorlog te verklaren", zo stelt Thomas van Aquino. D'AQUIN, Th., *Somme Théologique*, Deel 3 (II-II), Q 40, Paris, CERF, 1985, p. 280.

<sup>6</sup> Yves de la Brière stelt in dit verband het volgende : 'Le but de la condition (l'autorité compétente) est de réserver à la seule Puissance vraiment souveraine la possibilité de recourir légitimement au droit de guerre, car toute Puissance vasale, par le fait qu'elle est vasale, devra, en cas de conflit, recourir à l'autorité supérieure dont elle dépend et ne sera pas en droit de se procurer justice à elle-même'. DE LA BRIERE, Y., *Le Droit de Juste Guerre : Tradition Théologique, Adaptations Contemporaines*, Paris, Pédone, 1938, p. 59.

<sup>7</sup> Zowel in zijn 'An Agenda for Peace' als in het supplement aan dit document, benadrukt Boutros-Ghali dat de regionale akkoorden en organisaties heel wat waardevolle diensten kunnen bewijzen in het domein van de internationale vrede en veiligheid. Maar, zo voegt hij eraan toe, hierbij mag men niet uit het oog verliezen dat de Veiligheidsraad, uit hoofde van het Handvest, de belangrijkste verantwoordelijkheid zal blijven dragen voor het handhaven van de internationale vrede en veiligheid. De bedoeling van de regionale actie bestaat er volgens Boutros-Ghali niet enkel in, om de taak van de Veiligheidsraad te verlichten, maar ook om bij te dragen tot een sterker gevoel van participatie in de internationale aangelegenheden. Zie BOUTROS-GHALI, B., *An Agenda for Peace : Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, (A/47/277-S/24111), New York, United

zijds is er ook de vraag (die dan vooral in de recente interventieliteratuur aan bod komt) in hoeverre deze strikt juridische interpretatie van het 'legitieme gezag'-principe ook vanuit ethisch oogpunt als de meest wenselijke dient te worden aanzien.

De relevantie van het 'legitieme gezag'-vraagstuk werd in het post-Koude Oorlog tijdperk voor het eerst goed duidelijk tijdens de interventie van de internationale gemeenschap in het Joegoslavische conflict (1991-1995). Tijdens dit conflict waren niet enkel de Veiligheidsraad en de VN op een actieve manier betrokken bij het vredesproces in de Balkanregio, ook de EG (later omgevormd tot de EU), de NAVO, de OVSE, de WEU, en talrijke niet-gouvernementele organisaties, speelden gedurende het conflict op de één of andere manier een actieve rol in het geheel der vredesinspanningen. Verder waren er een aantal nooit eerder geziene samenwerkingsverbanden tussen die organisaties: denken we hierbij maar aan de nauwe samenwerking tussen de VN en de NAVO. In deze bijdrage zal dan ook getracht worden een antwoord te formuleren op de volgende twee vragen: 1) Hoe wordt het 'legitieme gezag'-concept ingevuld in de post-Koude Oorlog interventieliteratuur?, en 2) Hoe dient de internationale interventie in het Joegoslavische conflict (1991-1995) te worden beoordeeld vanuit de in het eerste punt bekomen resultaten?

### III. Het 'legitieme gezag'-concept in de interventiecontext: een studie van de post-Koude Oorlog-literatuur

Wie of wat dient er, volgens de recente interventieliteratuur, te beschikken over het beslissingsrecht betreffende het al dan niet uitvoeren van een militaire interventie? Globaal gezien is het mogelijk in deze literatuur een drietal centrale benaderingen te ontwaren van het 'legitieme gezag'-concept:

Het 'legitieme gezag'-predikaat in de interventiecontext is *exclusief* voorbehouden aan een multilaterale organisatie (de VN of een regionale organisatie). Unilaterale of multinationale interventies, als zijnde interventies waarover op een *autonome* wijze beslist wordt door één enkele staat (unilateraal) of door een coalitie van staten (multinationaal), moeten beschouwd worden als onaanvaardbaar.

Het 'legitieme gezag'-predikaat in de interventiecontext is *in eerste instantie*, maar niet exclusief, voorbehouden aan een multilaterale organisatie (de VN of een regionale organisatie). In uitzonderlijke gevallen moet het voor een individuele staat of voor een coalitie van individuele staten echter mogelijk zijn om te beslissen over de uitvoering van een militaire interventie.

Een individuele staat (of een coalitie van individuele staten) dient, ondanks het bestaan van de VN of regionale organisaties, te blijven beschikken over het 'legitieme gezag'-predikaat in de interventiecontext.

---

Nations, 1992, paragrafen 63-64 en BOUTROS-GHALI, B., *Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, (S/1995/1-A/50/60), New York, United Nations, 1995, p. 88.

A. *De multilaterale organisatie (VN of een regionale organisatie) als exclusief legitiem gezag*

Brian Wicker laat in een studie over de actualiteitswaarde van de 'bellum justum'-principes in de post-Koude Oorlog periode, weinig twijfel bestaan over wie vandaag de dag dient beschouwd te worden als het 'legitieme gezag' in de jungle van soevereine staten, die we gemeenzaam de internationale samenleving plegen te noemen: 'It seems to me pretty clear that today, if there is any fundamental authority at all for the use of force, e.g., to intervene for the sake of humanity, it has to be the UN for the moment the time being the best approximation we have to the conscience of humankind'<sup>8</sup>. Dit betekent echter geenszins dat volgens Wicker alle interventies meteen ook door de VN zouden moeten worden georganiseerd en uitgevoerd. Ook de interventies die niet door de VN zelf georganiseerd worden, maar die gebeuren *onder het gezag* van de Veiligheidsraad kunnen volgens Wicker legitiem zijn.

Een gelijkaardige invulling van het 'legitieme gezag'-concept, vinden we terug bij Jarat Chopra en Thomas Weiss, die in hun artikel 'Sovereignty Is No Longer Sacrosanct : Codifying Humanitarian Intervention'<sup>9</sup> op zoek gaan naar een juridische uitweg voor het dilemma 'sovereiniteit versus mensenrechten'. Bij de vraag wie nu eigenlijk over de beslissingsbevoegdheid dient te beschikken in het geval van een mogelijke humanitaire interventie, stellen de auteurs onomwonden het volgende: 'to circumscribe illegitimate justifications, the United Nations should have sole responsibility for determining the existence of humanitarian crises, in the manner that it has monopoly to 'determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression' under Article 39. Furthermore, direction or conduct of humanitarian operations should be only a United Nations activity, ideally through Chapter VII of the Charter'<sup>10</sup>. Waar bij Wicker het exclusieve 'legitieme gezag'-predikaat voor de VN als het ware voortvloeit uit het feit dat de VN vandaag de dag kan beschouwd worden als de beste benadering van 'het geweten van de mensheid', staat bij de 'legitieme gezag'-argumentatie van Chopra en Weiss duidelijk het wantrouwen ten aanzien van unilaterale interventies centraal. Net als Wicker, hebben ook Chopra en Weiss het over de uitvoeringsmodaliteiten van de humanitaire interventies. Teneinde de kans op misbruik van de interventies zoveel mogelijk te minimaliseren, pleiten Chopra en Weiss in eerste instantie voor een door de VN georganiseerde collectieve actie, wat niet alleen betekent dat de nationale contingenten dienen te functioneren onder een gemeen-

<sup>8</sup> WICKER, B., After Kuwait the Deluge, in WICKER B., (ed.), *Studying War – No More ? From Just War to Just Peace*, Kampen, Kok Pharos Publishing House, 1993, p. 186. Dit is ook de stelling die door Michael Barnett verdedigd wordt: 'The UN is the only organization that approximates universality and is invested by states as having some degree of moral authority. Most simply, it has this legitimacy and authority by virtue of the fact that member states invest legitimacy in it'. Zie BARNETT, M., *Bringing in the New World Order : Liberalism, Legitimacy, and the United Nations*, *World Politics*, vol. 49, 1997, p. 541.

<sup>9</sup> CHOPRA, J., en WEISS, Th., *Sovereignty Is No Longer Sacrosanct : Codifying Humanitarian Intervention*, *Ethics & International Affairs*, vol. 6, 1992, p. 95-117.

<sup>10</sup> CHOPRA, J. en WEISS, Th., *o.c.*, p. 114.

schappelijke commando- en controle keten, maar ook dat de acties dienen te gebeuren overeenkomstig vooraf ontworpen en goedgekeurde standaardprocedures, die bovendien op een consistente (= los van de specifieke belangenconfiguratie van de deelnemende staten) wijze dienen te worden toegepast<sup>11</sup>. De uitvoering van een dergelijke operatie kan eventueel ook toevertrouwd worden (het zogenaamde 'subcontracting') aan een met artikel 7 § 2 van het Handvest bedoeld hulporgaan<sup>12</sup>. Zo moet het dan bijvoorbeeld wel duidelijk zijn dat dit hulporgaan handelt in naam van de VN. Verder dient dit orgaan te handelen overeenkomstig specifieke en klare VN-richtlijnen, en moet het rechtstreeks verantwoording afleggen aan de VN.

Bij de auteurs die we tot nu toe behandeld hebben, werd het 'legitieme gezag'-predikaat *exclusief* toegekend aan de VN (andere internationale actoren kunnen weliswaar deelnemen aan de uitvoering van een interventie, maar dan steeds onder het gezag van de VN). Dit is niet noodzakelijkerwijze het geval voor Robert Phillips. Alhoewel de VN als universele organisatie moet beschikken over het *primaire* mandaat om op te treden als vertegenwoordiger van de internationale gemeenschap, moeten voor Phillips ook regionale organisaties de mogelijkheid hebben om te beslissen over het al dan niet uitvoeren van een interventie<sup>13</sup>. Hij denkt hierbij dan vooral aan die gevallen waar de regionale organisaties beter vertrouwd zijn met het conflict in kwestie. Voorwaarde is echter wel, dat dergelijke 'regionale' interventies moeten voorafgegaan worden door consultaties met de VN-Veiligheidsraad, dit met de bedoeling om de onpartijdigheid van de operatie zoveel mogelijk te garanderen. Inderdaad, zo zegt Phillips, net zoals een individu geen goede rechter kan zijn in zijn eigen zaak, zo kan ook een individuele staat of zelfs een regionale organisatie niet geheel als onpartijdig beschouwd worden in een zaak die haar op de één of andere manier aanbelangt<sup>14</sup>.

Het minste wat we kunnen stellen, is dat deze eerste benadering van het 'legitieme gezag'-concept in de interventiecontext, vrij nauw aansluit bij de bepalingen van het VN-Handvest. Als er al kan gesproken worden van een in vergelijking met het Handvest *verruimde* 'legitieme gezag'-invulling, dan heeft die verruiming in essentie slechts te maken met de mogelijkheid die aan de regionale organisaties wordt toegekend om, al dan niet onder bepaalde voorwaarden, op een autonome wijze te beslissen over het uitvoeren van een interventie. Verder dient men zich er ook rekenschap van te geven, dat auteurs die van oordeel zijn dat de VN over het *exclusieve* 'legitieme gezag'-predikaat dient te beschikken in de interventiecontext, zeker niet altijd van mening zijn dat de VN meteen ook de *perfecte* garant zou vormen van de internationale vrede en veiligheid en de mensenrechten. Catherine

<sup>11</sup> CHOPRA, J. en WEISS, Th., *o.c.*, p. 114.

<sup>12</sup> Het Handvest bepaalt nergens duidelijk wat er precies dient te worden verstaan onder een 'hulporgaan', maar zo stellen Chopra en Weiss, volgens Hans Kelsen kan een dergelijk orgaan onder meer betekenen 'a collegiate body, a single individual or member state, or a group of members'. Zie CHOPRA, J. en WEISS, Th., *o.c.*, p.115.

<sup>13</sup> PHILLIPS, R. en CADY, D., *Humanitarian Intervention : Just War vs. Pacifism*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 1996, p. 19-20.

<sup>14</sup> PHILLIPS, R. en CADY, D., *o.c.*, p. 20.

Guicherd stelt zo bijvoorbeeld dat enerzijds de VN zonder enige twijfel moet beschouwd worden als het enig mogelijke legitimatie-orgaan op het vlak van het internationale geweldgebruik<sup>15</sup>, maar dat anderzijds diezelfde VN te kampen heeft met twee fundamentele zwakheden die dreigen haar legitimiteitsgehalte te ondermijnen, namelijk het gebrek aan representativiteit ('is the UN anything other than the disguised concert of the great powers, such that it is the five permanent members who in the end make the decisions' ?) en het gebrek aan doeltreffendheid<sup>16</sup>.

*B. De multilaterale organisatie (VN of regionale organisatie) als primair legitiem gezag*

Waar bij de eerste centrale benadering van het 'legitieme gezag'-concept, de mogelijkheid van een unilaterale (één enkele staat) of van een multinationale (een coalitie van staten) interventie op grond van een te groot risico op misbruik volledig uitgesloten wordt, is dit niet helemaal het geval bij het tweede centrale perspectief. De aanhangers van deze tweede benadering zijn van mening dat de VN of een regionale organisatie weliswaar dient te beschikken over een *primair*, maar zeker niet over een *exclusief* 'legitieme gezag'-predikaat<sup>17</sup>. In uitzonderlijke omstandigheden moet het voor een individuele staat of voor een coalitie van staten mogelijk zijn om op een *autonome* wijze te beslissen over het uitvoeren van een militaire interventie. De volgende vraag is dan uiteraard : wat zijn 'uitzonderlijke omstandigheden' ? In welke omstandigheden is het voor een staat of voor een coalitie van staten, toch toegelaten om interventie-initiatieven te ontwikkelen ?

Stanley Hoffmann onderscheidt in zijn artikel 'The Politics and Ethics of Military Intervention' een drietal<sup>18</sup> gevallen waarin het unilateraal beslissen en uitvoeren

<sup>15</sup> GUICHERD, C., Regional Collective Security, in WICKER, B. & VAN IERSEL, F. (eds.), *Humanitarian Intervention and the Pursuit of Justice: A Pax Christi Contribution to a Contemporary Debate*, Kampen, Kok Pharos Publ. House, 1995, p. 97. In een latere studie matigt Guicherd deze stelling enigszins door te stellen dat in uitzonderlijke omstandigheden ook staten het recht moeten hebben om militair tussen te komen. Zie GUICHERD, C., International Law and the War in Kosovo, in *Survival*, vol. 41, 1999 (2), p.19-34.

<sup>16</sup> Guicherd wijst in dit verband op de contradictie die schijnt te bestaan tussen de representativiteitsvereiste en de doeltreffendheidsvereiste. Frederic Bozo formuleert deze 'legitimiteit-effectiviteit'-contradictie als volgt : 'the legitimacy of a collective security action' grows proportionally to the number and the representativeness of the states involved. Contrariwise, its effectiveness depends upon a coalition which is as organised, workable and therefore as restricted as possible, controlled by those states which are both willing and able to act'. Frederic BOZO geciteerd in GUICHERD, C., o.c. (1995), p. 97.

<sup>17</sup> Stanley Hoffmann stelt dit zo bijvoorbeeld als volgt : 'in most, but not necessarily all cases the intervention should be organised or at least authorised by the UN Security Council,' HOFFMANN, S., The Politics and Ethics of Military Intervention, *Survival*, vol. 37, 1995 (4), p.29.

<sup>18</sup> Hoffmann onderscheidt in zijn artikel eigenlijk niet drie, maar vier gevallen. Het eerste door hem vernoemde geval heb ik echter niet hernomen, omdat het hier niet echt gaat om een unilaterale interventie in de strikte betekenis van het woord. Zo stelt Hoffmann in dat eerste geval dat unilaterale interventies toch legitiem zijn indien, 'they are authorised by the UN or by a regional organisation operating at the request or with the consent of the UN' .... Door het feit dat de interventie gemachtigd is door de VN of door een relevante regionale organisatie, maakt dat het

van een militaire interventie toch als legitiem moet worden beschouwd. Vooreerst, zo stelt Hoffmann, moet een individuele staat of een coalitie van staten op een autonome wijze kunnen beslissen over het uitvoeren van een militaire interventie, indien de VN (of een bevoegde regionale organisatie) niet bekwaam gebleken is om een oplossing te vinden voor een bepaalde crisissituatie, hetzij door een verlamming van de politieke besluitvorming, hetzij doordat de genomen maatregelen niet het gewenste resultaat hebben opgeleverd<sup>19</sup>. Hoffmann voegt hieraan nog eens toe dat een interventie zeker niet *meer* schade mag genereren dan in het geval er *niet* zou geïntervenieerd worden (een proportionaliteitsvereiste), én dat de interveniërende staat of coalitie de plicht heeft om haar interventiehandelingen te *verklaren*<sup>20</sup> en te *rapporteren* aan de VN en de relevante regionale organisatie, teneinde op die wijze steun te verkrijgen van die organisaties. Een tweede geval staat in het teken van de vrijwaring van het zelfbeschikkingsrecht van een politieke gemeenschap. Een unilaterale interventie is legitiem, zo zegt Hoffmann, wanneer de tussenkommende staat hulp verleent aan een democratisch verkozen regering, die vecht tegen een door het buitenland gesteunde opstand, of wanneer ze *preventief* optreedt tegen een gelijkaardige beweging die haar wil wenst op te dringen aan een weerstandbiedende bevolking<sup>21</sup>. Opnieuw voegt Hoffmann hieraan een rapporteringsplicht toe voor de tussenkommende staat of coalitie van staten ten aanzien van de VN of de relevante regionale organisatie. Het derde geval wordt door Hoffmann beschouwd als 'the trickiest'. Het gaat hier namelijk om wat Hoffmann noemt 'dangerous states, whose policies could threaten the peace and security of an area or the world'<sup>22</sup>. Alhoewel volgens Hoffmann een *a priori* multilaterale machtiging voor een militaire actie in dergelijke omstandigheden ongetwijfeld de meest wenselijke situatie vormt, moet het voor een individuele staat, onder strikte voorwaarden weliswaar, toch mogelijk zijn om op een legitieme wijze tussen te komen in die 'gevaarlijke staat', teneinde het gevaar dat die staat genereert voor de internationale gemeenschap te neutraliseren (Hoffmann heeft het in dit verband meer specifiek over de vernietiging van het massadestructiepotentieel van een bepaalde staat). De tussenkommende staat dient zo bijvoorbeeld aan te tonen, dat er niet enkel sprake is van een potentieel en algemeen bestaand gevaar, maar van 'a clear, specific and present one, resulting not only from the nature of the dangerous state's regime and from the explosive character of the

hier, voor wat het *beslissingsaspect* van de interventie betreft, strikt genomen gaat om een *multilaterale*, en niet om een *unilaterale* interventie. Zie HOFFMANN, S., *o.c.*, p. 39.

<sup>19</sup> HOFFMANN, S., *o.c.*, p. 39.

<sup>20</sup> Volgens Peter Kooijmans moet de interveniërende staat (of groep van staten) in het geval van unilaterale interventie uitleggen *waarom* een effectief optreden van de VN dan wel van de door de VN geautoriseerde organisaties niet kon worden afgewacht. Zie KOOIJMANS, P., Het Non-Interventiebeginsel herijkt, in *Internationale Spectator*, oktober 1996, p. 518.

<sup>21</sup> HOFFMANN, S., *o.c.*, p. 40. Dit tweede geval doet sterk denken aan Michael Walzers tweede voorwaarde voor een legitieme interventie: 'when the boundaries have already been crossed by the armies of a foreign power, even if the crossing has been called for by one of the parties in a civil war, that is, when what is at issue is counterintervention'. Zie WALZER, M., *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, New York, Basic Books, 1992, p. 90.

<sup>22</sup> HOFFMANN, S., *o.c.*, p. 40.



region but also from evidence about its programmes and activities.<sup>23</sup> Een tweede voorwaarde die Hoffmann stelt aan de uitvoering van een dergelijke unilaterale interventie, bestaat erin dat eerst alle niet-militaire middelen moeten zijn uitgeprobeerd (het 'laatste toevlucht'-principe).

### C. De individuele staten als legitiem gezag

Terwijl de aanhangers van de tweede benadering de individuele staten (of een coalitie van individuele staten) slechts hoogst uitzonderlijk beschouwen als een legitieme autoriteit, moeten volgens de verdedigers van het derde perspectief, de individuele staten *blijven* beschikken over het recht om ook in de interventiecontext te beslissen over het gebruik van militair geweld. In Paul Ramsey's 'The Ethics of Intervention'<sup>24</sup>, een artikel dat voor het eerst verscheen in het midden van de jaren zestig, een periode waarin de V.S. in volle hevigheid geconfronteerd werd met de Vietnamoorlog, wordt de volgende stelling betreffende het interventierecht van de individuele staten verdedigd: "the right and duty of intervention to deal with breaches of peace and threats to a just peace can be withdrawn from the nation-state *only* by an actual reordering of the structures of world politics by which the power and responsibility is transferred to higher political authority"<sup>25</sup>. Of anders gesteld, zolang er geen hogere internationale (regionale of globale) organisatie bestaat, die over voldoende *reële* macht beschikt (Ramsey spreekt in dat verband over 'the exercise of real power') om op een effectieve wijze te kunnen tussenkomen, moeten de individuele staten blijven beschikken over het 'legitieme gezag'-predikaat in de interventiecontext<sup>26</sup>.

Dit is in essentie ook de argumentatie die Michael Walzer ontwikkelt in zijn artikel 'Politics of Rescue'<sup>27</sup>. Walzer is niet a priori gekant tegen multilaterale interventies, maar stelt zich vragen bij het bijna onvoorwaardelijke geloof dat sinds het einde van de Koude Oorlog schijnt te bestaan in de VN als enig legitiem gezag in de interventiecontext. Dit geloof in de VN, of meer algemeen in het multilaterale besluitvormingsproces, vindt volgens Walzer zijn oorsprong in een soort rousseau-achtige 'volonté générale'-argumentatie. Net zoals in een democratisch besluitvormingsproces, waar de individuele particuliere belangen mekaar als het ware gaan opheffen zodat alleen nog het algemene belang overblijft, zo gaan ook in een

<sup>23</sup> HOFFMANN, S., o.c., p. 40.

<sup>24</sup> Deze tekst fungeerde initieel als conferentiepaper tijdens een Conferentie voor religieuze leiders over vrede in januari 1965 (New York), en verscheen voor het eerst onder de vorm van een artikel in *The Review of Politics*, vol. 27, 1965 (3), p. 287-310. Nog later werd dit artikel als hoofdstuk, opgenomen in Paul Ramsey's *The Just War. Force and Political Responsibility* (1968).

<sup>25</sup> RAMSEY, P., *The Just War: Force and Political Responsibility*, Littlefield, Adams Quality Paperbacks, 1992, p.25.

<sup>26</sup> Ramsey vergelijkt het interventierecht van de individuele staat enerzijds, en dat van een internationale organisatie anderzijds, met de twee uiteinden van een schommel: 'these two things are the opposite ends of the same seesaw: one end (the right and the duty to use force to impel another power to do or to forbear) cannot go down faster than the public authority and enforcement of a world or regional political community (the other end) goes up'. Zie RAMSEY, P., o.c., p. 25.

<sup>27</sup> WALZER, M., Politics of Rescue, *Social Research. An International Quarterly of Social Sciences*, vol. 62, 1995 (1), p. 53-66.

multilateraal besluitvormingsproces, zo luidt de redenering dan, de particuliere eigenbelangen van de deelnemende staten mekaar neutraliseren, zodat alleen nog de 'volonté générale' van de internationale gemeenschap overblijft<sup>28</sup>. Vanuit theoretisch perspectief klinkt dit misschien aantrekkelijk, maar in de praktijk, zo zegt Walzer, komt hiervan doorgaans weinig terecht. In plaats van een 'zuivering' van het collectieve besluitvormingsresultaat, is er veelal helemaal *geen* resultaat: '... for its result is very likely to be stalemate and inaction, which cannot always be the general will of international society'<sup>29</sup>. Trouwens, zo voegt Walzer er nog aan toe, zelfs indien het multilateraal besluitvormingsproces toch tot een resultaat komt, dan is dit allerminst een garantie dat het hier zou gaan om een beslissing die volledig vrij is van particuliere belangen. Zo kan bijvoorbeeld binnen de schoot van een internationale organisatie, een coalitie van staten die onderling verenigd zijn door gelijklopende (particuliere) belangen, toch nog zijn zin krijgen. Kortom, 'multilateralism is no guarantee of anything'<sup>30</sup>. Voor Walzer is er dan ook maar één conclusie mogelijk: zolang de internationale gemeenschap niet beschikt over een instantie die 'willing and able' is om tussen te komen in humanitaire noodsituaties, mogen we de individuele staten het recht niet ontnemen om op eigen initiatief te interveniëren.

Op het eerste gezicht zou men kunnen opmerken dat de argumentatie van Ramsey en Walzer enerzijds, en Stanley Hoffmanns eerste unilaterale uitzonderingsgeval anderzijds (= het multilaterale onvermogen tot interventie) niet zo heel veel van elkaar verschillen. In beide gevallen ontleent de individuele staat (of eert coalitie van individuele staten) namelijk het recht om op een autonome wijze te beslissen over het uitvoeren van een interventie aan het multilaterale onvermogen op dit vlak. Het zou nochtans foutief zijn beide argumentatiewijzen als identiek te beschouwen. Zo gaat Hoffmann er bijvoorbeeld vanuit dat het multilaterale beslissingsniveau het *primaire* beslissingsniveau vormt. Het is maar, zo stelt Hoffmann, wanneer blijkt dat een multilaterale interventie, om welke reden dan ook, niet (meteen) tot de mogelijkheden behoort, dat een individuele staat het recht *verwerft* om op een autonome wijze te interveniëren. Dit is niet zo bij Paul Ramsey. Voor Ramsey is het de individuele staat die het *primaire* legitieme gezag vormt, en is het maar wanneer er een hogere internationale instantie tot stand gekomen is, die beschikt over 'real power' om met succes te kunnen interveniëren, dat dit *primaire* beslissingsrecht aan de individuele staat kan *ontnomen*<sup>31</sup> worden.

Verder spreken Ramsey en ook Walzer niet alleen over het *interventierecht* in hoofde van de individuele staat, maar ook over een *interventieplicht*. Voor Walzer is het zelfs zo dat de kernvraag van het 'legitieme gezag'-debat in het post-Koude Oorlog tijdperk, niet zozeer zou moeten luiden 'wie heeft het *recht* om te beslissen

<sup>28</sup> WALZER, M., *o.c.*, p. 62-63.

<sup>29</sup> WALZER, M., *o.c.*, p. 63.

<sup>30</sup> WALZER, M., *o.c.*, p. 63.

<sup>31</sup> Ramsey spreekt van het *interventierecht* dat '...can be *withdrawn* from the nation-state ...', en 'only a world public authority or regional public authorities that themselves rule by means of real power can *supplant* intervention from among the possibly legitimate decisions of the individual nation-states'. Zie RAMSEY, P., *o.c.*, p. 25.

over het uitvoeren van een interventie ...', als wèl 'wie zou het initiatief tot interventie moeten nemen ...'<sup>32</sup>. Het niet enkel spreken over een interventierecht, maar ook over een interventieplicht, verleent aan de argumentatie van Ramsey en Walzer een bijkomende morele dimensie. Het bestaan van een dergelijke plicht in hoofde van de individuele staat, maakt het voor die individuele staat, vanuit ethisch standpunt, heel wat minder evident om de interventiebeslissing zomaar door te schuiven naar een 'hoger' multilateraal niveau. Indien een staat namelijk weet dat die hogere multilaterale instantie niet echt beschikt over de wil en/of de mogelijkheden om daadwerkelijk op te treden, dan begint de stelling, die zegt dat de interventiebeslissing kost wat kost moet genomen worden binnen een multilateraal kader, verdacht veel te gelijken op een handig mechanisme om zich te ontdoen van een aantal morele verplichtingen op internationaal vlak, waaraan men niet wenst te voldoen.

#### IV. Een "legitieme gezag"-analyse van de internationale interventie in het Joegoslavische conflict : een inschatting aan de hand van de drie "legitieme gezag"-benaderingen

Nu we weten hoe het 'legitieme gezag'-concept ingevuld wordt in de post-Koude Oorlog-interventieliteratuur, zullen we op basis van deze bevindingen een 'legitieme gezag'-analyse uitvoeren van de internationale interventie in het Joegoslavische conflict (1991-1995). Dit betekent meer concreet dat vanuit elk van de drie, centrale 'legitieme gezag'-benaderingen het legitimiteitsgehalte van de internationale interventie in het Joegoslavische conflict zal bepaald worden.

Bij de eerste 'legitieme gezag'-benadering werd duidelijk gesteld dat *enkel* multilaterale organisaties, en dan nog bij voorkeur de VN, kunnen beschouwd worden als een legitiem gezag in de interventiecontext. Wanneer we nu de internationale geweldpraktijk bestuderen, zoals die geformuleerd en gehanteerd werd in het Joegoslavische conflict, dan kunnen we vanuit die eerste benadering niet anders dan de legitimiteitswaarde ervan als bijzonder hoog inschatten. In de loop van dit conflict was het namelijk de VN-Veiligheidsraad die bepaalde op basis van welke gronden er geweld mocht gebruikt worden, en die verder ook de mogelijkheid verleende aan de lidstaten om, hetzij individueel, hetzij in het kader van een regionale organisatie ('acting nationally or through regional arrangements'), van deze gronden gebruik te maken. Op geen enkel ogenblik tijdens het conflict werd de legitimiteit van de Veiligheidsraad op het vlak van het geweldgebruik in vraag gesteld. Binnen het kader van het samenwerkingsverband VN-NAVO, kwam deze erkenning van de VN-Veiligheidsraad als legitieme gezag onder meer tot uiting in het antwoord dat NAVO Secretaris-generaal Wörner formuleerde op de vraag van zijn VN-collega Boutros-Ghali om eventueel steun te verlenen bij de implementatie van huidige en toekomstige VR-resoluties betreffende het Joegoslavische conflict. Wörner antwoordde in dit verband (op

<sup>32</sup> Walzer stelt dit als volgt: 'Who will, who should, do the 'standing' and pay the price of the possible but often invisible victories? This is no doubt the hardest question, but it isn't, curiously, the one that has attracted the most attention. The public debate has had a different focus – as if there were (as perhaps there once were) a large number of states eager to intervene'. WALZER, M., o.c., p. 62.

17 december 1992) namelijk het volgende: 'We confirm the preparedness of our Alliance to support, on a case-by-case basis and in accordance with our own procedures, peace-keeping operations under the authority of the UN Security Council, *which has the primary responsibility for international peace and security*'<sup>33</sup>. Deze internationale erkenning van de Veiligheidsraad als primair legitiem gezag op het vlak van geweldgebruik, beperkte zich evenwel niet tot deze NAVO verklaring. Ook op het terrein zelf benadrukten zowel de NAVO als de WEU dat hun militaire acties enkel tot doel hadden om bij te dragen tot de implementatie van de VR-resoluties.

Dit laatste betekende echter geenszins dat de betrokken regionale organisaties in het Joegoslavische conflict als het ware gereduceerd werden tot een louter militair instrument van de VN. In de loop van het conflict ontwikkelde de NAVO zo bijvoorbeeld, weliswaar steeds binnen het door de VN afgebakende geweldkader, een aantal eigen initiatieven. Zo besliste de North Atlantic Council (NAC) op 2 augustus 1993 'to make immediate preparations for undertaking, in the event that the strangulation of Sarajevo and other areas continues, including wide-scale interference with humanitarian assistance, stronger measures *including air strikes* against those responsible, Bosnian Serbs and others, in Bosnia-Herzegovina'<sup>34</sup>. Door te dreigen met air strikes, ging de NAVO op eigen initiatief de interpretatie van VR-res. 836 (4 juni 1993) verruimen, daar deze sleutelresolutie van de 'veilige zone'-politiek strikt genomen enkel het uitvoeren van 'Close Air Support'-opdrachten toestond. Bovendien formuleerde de NAVO binnen het kader van diezelfde resolutie in februari en april 1994 (respectievelijk in Sarajevo en Gorazde) een reeks ultimata aan het adres van de Bosnische Serviërs.

De tweede 'legitieme gezag'-benadering beschouwt de VN (of een regionale organisatie) niet langer als een exclusief, maar als een primair legitiem gezag. Enkel in uitzonderlijke omstandigheden, zo stelden de aanhangers van dit tweede perspectief, heeft een individuele staat of een coalitie van individuele staten, het recht om op een autonome wijze tussen te komen. Daar echter in het Joegoslavische conflict de problematiek van de aanvaardbaarheid van een unilaterale interventie op geen enkel moment aan de orde was (zoals reeds hierboven gezegd, gebeurde het geheel van militaire activiteiten in dit conflict binnen een strikt VN-kader), moeten we, net als bij de eerste benadering, het legitimeitsgehalte van de internationale geweldpraktijk in het Joegoslavische conflict als bijzonder hoog inschatten.

Vooraleer verder te gaan met de bepaling van het 'legitieme gezag'-gehalte vanuit de derde benadering, is het interessant om even te blijven stilstaan bij het internationaalrechtelijke aspect van het samenwerkingsverband VN-NAVO. Op basis van de 'legitieme gezag'-resultaten van de twee eerste benaderingen, bleek dat er in het Joegoslavische conflict zeker geen sprake was van een *legitimiteitsconflict* tussen de

<sup>33</sup> LEURDIJK, D., *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia, 1991-1996: Limits to Diplomacy and Force*, Den Haag, Netherlands Atlantic Commission, 1996, p. 17-18.

<sup>34</sup> LEURDIJK, D., *o.c.*, p. 38.

Veiligheidsraad enerzijds, en de NAVO anderzijds (wel integendeel). Volgens sommige auteurs kan deze relatie echter vanuit strikt *internationaalrechtelijk* oogpunt niet als geheel probleemloos aanzien worden. Zo is het bijvoorbeeld voor Ige Dekker en Eric Myjer, twee Nederlandse juristen, niet echt mogelijk om het samenwerkingsverband tussen de VN en de NAVO, vanuit een strikt juridisch standpunt op een adequate wijze te onderbouwen<sup>35</sup>. Dit heeft volgens de auteurs alles te maken met het feit dat de NAVO in het Joegoslavische conflict weliswaar *optrad* als een regionale organisatie, maar tegelijkertijd vanuit internationaalrechtelijk standpunt niet echt *beschikte* over een dergelijk statuut. Bij de oprichting van de NAVO in 1949 maakten de regeringen van de V.S., het Verenigd Koninkrijk en Nederland namelijk duidelijk dat de NAVO *uitsluitend* een collectieve verdedigingsorganisatie in de zin van artikel 51 van het Handvest was, en niet (ook) een regionaal akkoord zoals bedoeld in hoofdstuk VIII van het Handvest. In deze houding kwam echter verandering toen de NAVO begin jaren negentig op zoek ging naar een nieuwe taak in het zich snel veranderende veiligheidslandschap. Eén van de gevolgen hiervan was dat de NAVO meer en meer ging functioneren als een regionale organisatie (zoals bijvoorbeeld in het Joegoslavische conflict, waar de NAVO optrad als regionale organisatie ter ondersteuning van de uitvoering van de VR-resoluties), *zonder* dat dit evenwel gepaard ging met een herziening van de NAVO-constitutie. Voor Dekker en Meyjer heeft dit gebrekkig onderbouwd internationaalrechtelijk optreden echter niet onbelangrijke consequenties voor het samenwerkingsverband tussen de Veiligheidsraad en de NAVO. Doordat de NAVO verzuimt haar 'nieuwe' 'regionale organisatie'-karakter te vertalen in constitutionele termen, ontsnapt de NAVO namelijk *formeel* aan de bepalingen zoals vervat in hoofdstuk VIII van het VN-Handvest (waaronder zo bijvoorbeeld de informatieplicht aan de Veiligheidsraad), met als juridisch gevolg, zo gaan Dekker en Meyjer verder, dat er ernstige vragen kunnen gesteld worden bij de mate waarin de Veiligheidsraad zijn *primaire* rol als hoeder van de internationale vrede en veiligheid kan blijven handhaven, eens diezelfde Veiligheidsraad een gewapend mandaat heeft verleend aan de NAVO. Voor Dekker en Meyjer is in dat opzicht dan ook maar één conclusie mogelijk: 'Zolang de NAVO niet de consequenties trekt uit haar nieuwe rol van regionaal akkoord – met betrekking tot haar informatieverplichting ten opzichte van de Verenigde Naties en de onontbeerlijke herziening van het NAVO-verdrag – kan zij vanuit een juridische optiek niet worden beschouwd als het geëigende instrument van de Verenigde Naties en de NAVO-lidstaten voor het militair optreden zoals uitgevoerd en voorzien in Bosnië'<sup>36</sup>.

Waar bij het tweede perspectief moest worden nagegaan of een eventuele unilaterale interventie al dan niet een legitieme uitzondering vormt op de 'multilaterale interventie'-regel, wordt bij het derde perspectief deze redenering als het ware op zijn kop gezet. We moeten niet rechtvaardigen waarom een

<sup>35</sup> DEKKER, I., en MEYJER, E., Het NAVO-optreden in Bosnië: Een juridische analyse van de NAVO als instrument van de VN-Veiligheidsraad, in *Transaktie. Tijdschrift over Wetenschap van Oorlog en Vrede*. vol. 24, 1995 (4), p. 487-508.

<sup>36</sup> DEKKER, I., en MEYJER, E., *o.c.*, p. 503.

individuele staat *toch* het recht heeft om op een autonome wijze tussen te komen, maar wél of die individuele staat haar verantwoordelijkheid op interventievlak zomaar kan *doorschuiven* naar een hogere instantie. In de context van het Joegoslavische conflict, zou dit dan betekenen dat we een antwoord dienen te formuleren op de volgende vraag : mochten de individuele lidstaten de beslissingsbevoegdheid omtrent het geweldgebruik zomaar toevertrouwen aan de VN ? Voor Paul Ramsey kan deze vraag maar op een positieve manier beantwoord worden, indien de VN, als zijnde de hogere instantie waaraan de beslissingsbevoegdheid toevertrouwd werd, over een voldoende capaciteit beschikte om op een doeltreffende wijze te interveniëren. Alhoewel de VN ook in het kader van het Joegoslavische conflict niet kon beschikken over een *eigen* troepenmacht, mogen we op basis hiervan niet zomaar besluiten dat het de individuele staten zouden geweest zijn die het recht of zelfs de plicht hadden om op een unilaterale wijze tussen te komen. Zoals reeds opgemerkt bij de toetsing vanuit de eerste 'legitieme gezag'-benadering, kon de VN in de loop van het conflict in het voormalige Joegoslavië voor de implementatie van de VR-resoluties een beroep doen op organisaties, zoals de WEU en de NAVO, die beschikten over een voldoende militair potentieel. Een dergelijke vorm van onderaanneming is vanuit internationaalrechtelijk perspectief perfect mogelijk. Op grond van artikel 53 van het VN-Handvest kan de Veiligheidsraad voor wat aangelegenheden van de internationale vrede en veiligheid betreft, namelijk een beroep doen op regionale organisaties. Voorwaarde hierbij is wel dat, zoals in de Joegoslavische casus trouwens het geval was, de ingeschakelde organisaties onder het gezag functioneren van de VN. Dit neemt nochtans niet weg dat de VN gedurende het Joegoslavische conflict meer dan eens leek op, zoals Thomas Weiss het stelde, een forum voor de individuele lidstaten 'to appear to be doing something without really doing anything substantial to thwart aggression, genocide, and the forced movement of peoples'<sup>37</sup>. Het bestaan van de VN ontslaat de individuele lidstaten, en dan vooral de grootmachten, niet van hun verantwoordelijkheden op het vlak van de internationale vrede en veiligheid.

## V. Besluit

In de inleidende paragraaf van deze bijdrage (legitimiteit en de internationale politieke orde) stelden we dat de legitimiteit van de overgang van het meerlagig middeleeuws politiek systeem naar het modern eenlagig statensysteem in essentie berustte op de hoop dat deze nieuwe organisatie een einde zou stellen aan de internationale chaos. Vandaag de dag zien we echter dat er een omgekeerde beweging aan de gang is. Teneinde een antwoord te kunnen formuleren op de uitdagingen van de post-Koude Oorlog periode, worden er steeds meer nationale bevoegdheden getransfereerd naar hogere en lagere niveaus. Hierdoor evolueert het eenlagige statensysteem als het ware naar een neo-middeleeuwse meerlagige structuur.

<sup>37</sup> WEISS, Th., UN Responses in the Former Yugoslavia : Moral and Operational Choices, in *Ethics & International Affairs*, vol. 8, 1994, p. 20.

In deze bijdrage hebben we een deelaspect van deze nieuwe legitimiteitsproblematiek bestudeerd, namelijk de vraag naar het legitiem gezag bij het militair geweldgebruik in de interventiecontext. De eigenlijke studie laat ons toe drie vaststellingen te formuleren. Ten eerste kan er uit de interventieliteratuur duidelijk afgeleid worden dat vandaag de dag het soevereiniteitsprincipe (en daarmee samenhangend het non-interventieprincipe) niet langer als absoluut beschouwd wordt. In het post-Koude Oorlog tijdperk is er inderdaad een consensus gegroeid dat in bepaalde omstandigheden militaire interventies moeten kunnen. Staten kunnen zich niet langer om het even wat veroorloven onder het mom van het soevereiniteitsprincipe. Waar er echter heel wat minder eensgezindheid over bestaat, en dat is meteen ook de tweede vaststelling, is *wie* er mag of moet tussenkomen. Zoals blijkt uit deze bijdrage kunnen we in de interventieliteratuur een drietal centrale invullingen terugvinden van het 'legitiem gezag'-concept. Vanuit MLG-perspectief kan er opgemerkt worden dat het meerlagig karakter van de internationale besluitvorming vooral verdedigd wordt in de eerste benadering. De legitimiteit van de transfert van de interventiebevoegdheid naar een multilateraal niveau berustte hierbij in essentie op het wantrouwen ten aanzien van unilaterale interventies. De derde benadering daarentegen pleitte op het vlak van interventiebevoegdheid voor het behoud van de eenlagige statensstructuur. Deze invulling van het 'legitiem gezag'-concept ontleende zijn legitimiteit aan het gebrek aan interventiecapaciteit op multilateraal niveau. De tweede benadering is vanuit MLG-oogpunt misschien wel het meest interessante, omdat het de drie niveaus (globaal, regionaal en nationaal) combineerde.

Een laatste opmerkelijke vaststelling is dat de resultaten van de uitgevoerde 'legitieme gezag'-analyse in de Joegoslavische casus overwegend positief zijn. Dit is niet toevallig. Een verklaring voor het positieve 'legitieme gezag'-resultaat moet gezocht worden in de basisfilosofie van het 'legitieme gezag'-criterium zelf. De bedoeling van het 'legitieme gezag'-criterium, als onderdeel van de 'rechtvaardige oorlog'-theorie, bestaat er namelijk in om het aantal instanties dat bevoegd is om militair geweld te gebruiken, zoveel mogelijk aan banden te leggen. De basispremissie die hierbij gehanteerd wordt, is dat er meerdere 'kandidaten' zijn om geweld aan te wenden, en dat de 'legitieme gezag'-analyse moet uitwijzen wie van die kandidaten dat op een legitieme wijze kan doen. Deze logica is ook duidelijk merkbaar bij de twee eerste gehanteerde 'legitieme gezag'-benaderingen. Bij elk van die twee benaderingen werd namelijk gesteld dat van de verschillende internationale actoren er slechts één of enkele in aanmerking kon(den) komen om op een legitieme wijze te beslissen over het uitvoeren van een interventie. Bij de derde benadering was deze logica nog steeds, maar toch al op een minder uitgesproken manier, aanwezig. Er werd weliswaar nog altijd gesteld dat niet om het even welke internationale actor over beslissingsbevoegdheid in het domein van de interventieproblematiek kon beschikken, maar tegelijkertijd maakten de aanhangers van deze benadering duidelijk dat vooral in de post-Koude Oorlog context het basisprincipe van de 'legitieme gezag'-analyse niet langer vanzelfsprekend was. Vooral Michael Walzer maakte ons hier op een uitdrukkelijke wijze op attent. Hij merkte namelijk op dat de vraag die vanuit ethisch oogpunt de meest problematische is, veelal niet de vraag is die het meest gesteld wordt: 'Who will,

who should, do the 'standing' and pay the price of the possible but often invisible victories? This is no doubt the hardest question, but it isn't, curiously, the one that has attracted the most attention. The public debate has had a different focus – as if there were (as perhaps there once were) a large number of states eager to intervene<sup>38</sup>. Het probleem is niet langer *wie* van de vele kandidaten mag tussenkomen, maar wel *wie* in de gegeven omstandigheden zijn verantwoordelijkheid dient op te nemen. Deze nieuwe situatie op het vlak van de 'legitieme gezag'-problematiek uitte zich in onze analyse op twee manieren. Vooreerst was er de totale afwezigheid van ethische spanning bij de analyse vanuit de twee eerste vooral op de klassieke 'legitieme gezag'-logica gebaseerde benaderingen. Op geen enkel ogenblik, zo konden we vaststellen, werd de legitimiteit van de VN door de andere internationale actoren ook maar in vraag gesteld. Bij de analyse vanuit de derde benadering werd, gezien de grotere gevoeligheid van deze benadering voor de nieuwe 'legitieme gezag'-situatie, opnieuw een ethische spanning geïntroduceerd. Dit gebeurde onder de vorm van de vraag of individuele staten, en dan vooral de grootmachten, niet te veel de neiging vertoonden om hun verantwoordelijkheid op het vlak van de internationale vrede en veiligheid door te schuiven naar het VN-niveau.

**Summary : Who Should Intervene ? The Legitimate Authority Question and the Use of Military Force in Former Yugoslavia (1991-1995)**

*This contribution to the MLG-debate wants to focus on the question of legitimate authority for the use of military force in the framework of international interventions. More in particular, it is the main objective of this article to verify whether the international intervention in Former Yugoslavia (1991-1995) was characterised by a sufficient legitimate authority quality. The analysis itself will be developed in two steps. In a first step, we will describe the three main approaches to the concept of the legitimate authority in the post Cold War literature. Secondly, it is our intention to apply these three legitimate authority approaches in the context of the international intervention in Former Yugoslavia. The final results of this study allow us to formulate a rather remarkable conclusion from an ethical point of view. Due to the reluctance of the international community to use military force, the central issue concerning the legitimate authority debate no longer seems to be "who among the many candidates has the right to intervene?", but rather "who has the duty to do so?".*

<sup>38</sup> WALZER, M., o.c., p. 62.