

OVER VOLKENRECHT EN GRENZEN

'IMAGINE THERE'S NO COUNTRIES, IT ISN'T HARD TO DO'

Nico Schrijver*

Het is vrijdagmorgenvroeg en ik sta op het punt om met de KL 3202 op weg te gaan naar Boedapest voor een *research forum* en een bestuursvergadering van de nog maar enkele jaren geleden opgerichte European Society of International Law (geregistreerd in Den Haag).¹ Ik bel nog even mijn boezemvriend László Matus, van Hongaarse afkomst en als peuter in 1956 samen met zijn familie als vluchteling in Nederland verwelkomd. We kennen elkaar sinds de eerste dagen van onze studietijd in de jaren 70 in Groningen. Ik bied hem aan in Boedapest een boodschap door te geven en een boek of worst voor hem uit Hongarije mee terug te nemen. Tot mijn verbazing vraagt hij mij een kaart van het Hongarije van voor 1920 te kopen. In die dagen was het territorium van Hongarije ruim twee keer zo groot als nu. Eenmaal in de lucht mijmer ik over de vraag wat mijn vriend er toch toe brengt om zelfs vroeg in de morgen onmiddellijk aan oude landsgrenzen te denken. Groeiden wij dan niet op in de tijd van John Lennons: *'Imagine there's no countries, it isn't hard to do'*? Zijn landsgrenzen met de Europese eenwording en de mondialisering eigenlijk niet geheel uit de tijd? Nee, dus. Nationalisme wortelt diep. Staten en ook hun burgers koesteren hun grondgebied, hun zeeën en hun luchtruim. De afbakening naar gebied en naar rechtsgebied en het regelen en beschermen van grenzen is nog steeds een van de hoofdfuncties van het hedendaagse internationaal publiekrecht.

Nationalisme wortelt diep. Staten en ook hun burgers koesteren hun grondgebied, hun zeeën en hun luchtruim.

Moeder Aarde: een lappendeken

Wie vanaf de maan zou kunnen neerkijken op Moeder Aarde en daar de staatkundige grenzen zou kunnen zien, zou een merkwaardige lappendeken ontwaren van maar liefst tweehonderd willekeurige territoriale eenheden. Sommige heel groot, andere piepklein; sommige met een zeekust, andere door land

omsloten; sommige met natuurlijke grenzen, andere met grenzen getrokken op de tekentafel. Veel van de huidige staatsgrenzen zijn pas in de late Middeleeuwen of in de koloniale tijd ontstaan. Het begrip 'grens', *boundary*, *frontière* en *Grenze* gaat terug op het ontstaan van de moderne staat: voor ons land de Vrede van Munster in 1648.

Grenzen zijn enerzijds scheidslijnen maar anderzijds de reden van internationale samenwerking. Mensen willen reizen en handel drijven over grenzen heen. Diverse zaken, waaronder milieubeheer, criminaliteit en terrorismebestrijding, vereisen een grensoverschrijdende aanpak.

Er bestaan overigens ook nog andere internationaal relevante grenzen dan die tussen staten. Allereerst de grenzen tussen staten en internationale gebieden, zoals de volle zee en de kosmische ruimte. Daarnaast ook de grenzen die de diverse gebieden onder nationale rechtsmacht onderscheiden: landgebied, binnenwateren, territoriale zee, exclusieve economische zone en continentaal plat.

Bewegende grenzen uit een oude tijd

In mijn werk ben ik diverse keren op de hoofdbrekens gestuit die het trekken van grenzen kunnen veroorzaken. Tijdens de Golfoorlog van 1990-'91 was ik als beleidsmedewerker werkzaam bij de Juridische Dienst en het Secretariaat van de Veiligheidsraad. Na de vernietigende nederlaag van Saddam Hussein in Operation Desert Storm onder leiding van generaal Schwarzkopf c.s., legde de Veiligheidsraad Irak een pakket dwangmaatregelen op, waaronder de bekende ontwapeningsverplichtingen, sancties en verplichte grensafbakening met Koeweit. Dit laatste was in de internationale betrekkingen uniek; nooit eerder werd een bepaalde grens aan twee staten bindend opgelegd. Overigens had de afbakening van de grens nog heel wat voeten in de aarde. In een verdrag uit de jaren 30 was de loop van een belangrijk gedeelte van de grens aangegeven aan de hand van een zandgebergte. Afhankelijk van de woestijnwind verplaatste dit zich regelmatig enkele kilometers heen en weer. Bovendien was het daaronder gelegen Romalia-olieveld grensoverschrijdend. De *causa*

* Prof. mr. N.J. Schrijver is hoogleraar Internationaal publiekrecht aan de UL en katernmedewerker Volkenrecht van Ars Aequi sinds de aanvang in 1981.

¹ Zie de website www.esil-sedi.org.

belli voor Irak op 1 augustus 1990 was de beschuldiging van grondstoffenroof door Koeweit geweest: vanuit Koeweits gebied zouden de oliesjeks stiekem veel Irakese olie oppompen. In de jaren 90 bleek het onvermijdelijk om als grens niet langer het zich verschuivende gebergte te nemen, maar die aan de hand van concrete geografische coördinaten te bepalen en waar mogelijk ter plekke grenspalen en natuurlijk ook prikkeldraadhekken te zetten.

Over prikkeldraad gesproken. Ruim tien jaren later was ik betrokken bij de kwestie van de Israëliëse Muur. Na een Amerikaans veto in de Veiligheidsraad in 2002, besloot de Algemene Vergadering onder de oude, nog uit de Korea-oorlog stammende *Uniting for Peace*-procedure (1950) een advies aan het Internationaal Gerechtshof te vragen over de juridische consequenties van de bouw van deze Muur door Palestijns gebied. Op verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken van Maleisië, toenmalig voorzitter van de Beweging van Niet-Gebonden Landen, bereidden een Argentijnse hoogleraar en ik hun schriftelijke en mondelinge inbreng voor over de juridische aspecten van de Muur. Israël ontkende dat het om een 'muur' ging en sprak van een 'hek' of een 'veiligheidscomplex'. Ook vond een aantal westerse landen, waaronder Nederland, dat de bouw van de Muur een politieke kwestie was, die zich niet voor een juridische benadering leende. Om die reden adviseerden zij het Hof om de adviesaanvraag niet ontkenlijk te verklaren. Met de grootst mogelijke meerderheid maakten de rechters echter korte metten met deze

en de meeste andere tegenargumenten. Het Hof stelde dat de muur, die dwars door het Palestijns gebied loopt en allerlei gemeenschappen van elkaar scheidt, volkenrechtelijk niet door de beugel kan en dient te worden afgebroken. Het gaat hier dus niet om een internationale grens maar om een scheidsmuur ter bescherming van (overigens illegale) Joodse nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever tegen aanslagen.²

Het gaat bij de Israëliëse Muur niet om een internationale grens maar om een scheidsmuur ter bescherming tegen aanslagen

Niet alleen te land maar ook ter zee kunnen emoties over grenzen soms hoog oplopen. Onlangs zagen Brits Guyana en Suriname hun zeegrensconflict beslecht door een *ad hoc* Tribunaal onder auspiciën van het Permanente Hof van Arbitrage in Den Haag. Hun koloniale mogendheden, respectievelijk Groot-Brittannië en Nederland, hadden oplossing van dit conflict laten slossen, naar later zou blijken op een onverantwoorde manier. Vanwege visserij en olievelden in het continentaal plat werd het conflict de afgelopen decennia steeds belangrijker en groter. Onder president Wijdenbosch dreigde Suriname zelfs geweld te gebruiken tegen een Canadees olieplatformschip dat met Guyanese toestemming

2 Het Advies van het Hof is te raadplegen op de website www.icj-cij.org. Zie ook mijn bijdrage 'No More Walls. Human Rights and the Wall in Occupied Palestinian Territory', *Netherlands Human Rights Quarterly*, jrg. 22 (2004), nr. 1, p. 3-5.



exploraties in het betwiste zeegebied verrichtte. Om een zeegrens te kunnen trekken moet er natuurlijk een duidelijk beginpunt aan wal zijn. In dit geval ging Guyana (ik maakte deel uit van haar juridisch team) er morrend impliciet mee akkoord dat de hele grensrivier Corantijn onder Surinaamse soevereiniteit viel en dat dus het eindpunt van de landsgrens zich op de linkeroever van de rivier bevond. Ooit waren daar in 1936 door een Brits-Nederlandse grenscommissie houten palen geslagen, maar die waren vergaan dan wel met het bewegende zand naar elders meegezogen. Wel waren de geografische gegevens destijds nauwkeurig aan het papier toevertrouwd en onder andere in het Nationaal Archief in Den Haag bewaard.

Het valt te hopen dat de moderne Europese samenwerking paal en perk stelt aan de opleving van grensconflicten

Het Tribunaal benoemde een eigen hydrografische deskundige en in aanwezigheid van beide partijen verrichtte deze in het voorjaar van 2007 ter plekke onderzoek naar waar het eindpunt van de landsgrens en het beginpunt van de zeegrens zich zou moeten bevinden. Op 17 september 2007 deed het tribunaal uitspraak en verdeelde het zeegebied tussen de twee landen tot op de laatste vierkante meters tot 200 zeemijlen vanuit het vastgestelde eindpunt van de landsgrens. Er zou veel voor te zeggen zijn als deze twee straatarme landen, die voor de exploitatie van hun zeegebied beide op buitenlandse oliemaatschappijen zijn aangewezen, een gemeenschappelijke exploitatiezone waren overeengekomen. Maar zo ver gaat de liefde tussen buurlanden maar zelden; ook de gasexploitatie-regeling in ons Eems-Dollardgebied is in de eerste plaats een gelegenhedsooplossing.

De doctrine van *uti possidetis*

Grensverdragen zijn betrekkelijk heilig in het volkenrecht. Zo regelt het Weens Verdragenverdrag welke bijzondere omstandigheden het sleutelbeginsel van verdragstrouw opzij kunnen zetten. Artikel 62, lid 2 (a) bepaalt echter dat dit nooit en te nimmer een grensverdrag kan betreffen. Dat blijkt ook uit de ferme status van het gewoonterechtelijke beginsel van *uti possidetis*: aan grenzen uit de koloniale tijd (Latijns-Amerika, Afrika) tornt men niet. Anders is het hek van de dam. Dat is ook de reden waarom de Grenscommissie die is ingesteld na de bloedige oorlog van 1998-2000 tussen Ethiopië en Eritrea, hardnekkig blijft vasthouden aan de grens zoals die bij verdrag uit 1902 tussen Italië en Ethiopië is vastgesteld, ook al blijkt deze nu hier en daar dwars door een stad, een dorp of zelfs een huis te lopen. En om te eindigen waar we begonnen: na de Eerste Wereldoorlog waarin de Oostenrijks-Hongaarse monarchie ten onder ging kwam ook een einde aan het multinationale koninkrijk Hongarije. Na enig zoeken met behulp van Hongaarse collega's vond ik een prachtige oude kaartenwinkel in hartje Boedapest. De winkelier vertelde mij met het schuim op de lippen hoe bij de Vrede van Trianon (Versailles, 1920) Hongarije tweederde van zijn grondgebied was kwijtgeraakt. Alle burens pikten een stuk van het Hongarije dat zo onfortuinlijk de zijde van Duitsland had gekozen: de Roemenen, de Russen (nu de Oekraïners), de Slowaken, zelfs de Oostenrijkers, en de Joegoslaven (nu de Slovenen, de Kroaten en de Serven). Voor vijf miljoen Hongaren leidde het tot een diaspora. Voor zijn voormalige landgenoot László Matyas kocht ik een prachtige, grote stokwandkaart van het omvangrijke Hongarije van 1914. Ik nam er ook een moderne geplastificeerde postkaart bij die, bij beweging, in mooie kleuren de gehate effecten van de Vrede van Trianon illustreert. Het valt te hopen dat de moderne Europese samenwerking paal en perk stelt aan de opleving van dergelijke grensconflicten en dat mooie kaarten louter de nostalgie bedienen.