

DE VERENIGDE NATIES EN DE MICROSTATEN

PROBLEMEN OMTRENT DE TOETREDING VAN MICROSTATEN TOT DE VERENIGDE NATIES *

door

Y. VAN DE STEEN

Navorser bij het Centrum voor de Studie van het Recht der Verenigde Naties
en de Gespecialiseerde Organisaties (V.U.B.)

... Je crois devoir signaler que si cette composition universelle est des plus souhaitables, il s'agit là d'un principe qui, comme tout principe, a des limites qu'il convient de ne pas franchir... je songe ici aux Etats que l'on appelle parfois « micro-Etats ». (U Thant)¹.

I. ONTSTAAN EN EVOLUTIE DER MICROSTATEN PROBLEMATIEK

1. INLEIDING

Het bestaan van zeer kleine Staten of gebieden, die geheel of gedeeltelijk onafhankelijk zijn of wensen te worden, is geen recent verschijnsel. Vroeger speelden bepaalde zeer kleine Staten zelfs een vooraanstaande rol in de internationale samenleving. Zo was Venetië met zijn 150.000 inwoners gedurende de 15^e eeuw een wereldmacht. Kleine Staten namen ook deel aan belangrijke internationale konferenties, zoals deze van Wenen (1814-1815). De belangstelling voor deze kleine eenheden integendeel is wel nieuw, en zeker de studie van de specifieke problemen die ze wegens hun eigen aard stellen. Pas na 1960, hebben de Verenigde Naties zich gerealiseerd, dat de toetreding

* Bij de tot standkoming van dit artikel heeft de auteur mogen rekenen op de welwillende raadgevingen en opmerkingen van prof. L. Gyselynck, de heer J. Rapoport, U.N.O. ambtenaar, en de heer E. Bal, Raad bij de Permanente Belgische U.N.O.-delegatie. Hiervoor wenst hij zijn oprechte dank te betuigen.

¹ Introduction au Rapport annuel du Secrétaire général sur l'Activité de l'Organisation (hierna geciteerd als Introduction au Rapport Annuel), G.A.O.R., 22^e session, suppl. n^o 1A, p. 22.

van steeds meer zeer kleine ontwikkelingslanden, als gevolg van hun dekolonisatiepolitieke, problemen van geheel eigen aard opriepen. De massale toename van het aantal leden waaronder ook reeds enkele bijzondere kleine Staten, veranderde grondig het aanzien van de Wereldorganisatie gedurende de laatste jaren. Naast algemene problemen van organisatorisch-functionele aard, werden de stemmingscombinaties tot het bekomen van een meerderheid steeds ingewikkelder en werd het evenwicht tussen de financiële bijdrage en de beslissingsmacht der leden door de voortdurende expansie van het ledenaantal verbroken². Nochtans telden de meeste nieuwe leden die binnen de periode 1960-1965 tot de V.N. toetraden nog meer dan 1 miljoen inwoners. Vanaf het ogenblik echter dat Gambia met zijn 300.000 inwoners en een oppervlakte van 10.369 km², en de Maledieve Eilanden met 90.000 zielen en 298 km² grondgebied het lidmaatschapstatuut bekwamen, stelde het vraagstuk van de grootte der nieuwe leden zich scherper. Een van de eersten die op deze kwestie in haar huidige verschijningsvormen heeft gereageerd, is secretaris-general Thant. Tijdens een conferentie in 1962 benadrukte deze nog vooral de louter positieve zijde van de bijzondere rol die kleine Staten in U.N.O.-verband kunnen spelen³. In een verklaring afgelegd tijdens hetzelfde jaar reageerde hij ook heftig tegen de toenmalige tendens tot invoering van het gewogen stemrecht⁴, als antwoord op de toene-

² *Status and Problems of very Small States and Territories*, New York (United Nations), Institute for Training and Research, 1969, UNITAR Series, n° 3, 230, pp. 1-3 (hierna geciteerd als UNITAR-Rapport).

Hier wordt o.m. een voorbeeld aangehaald van de verbreking van dit evenwicht. Resolutie 2248 (S-V) van 19 mei 1967 van de Algemene Vergadering (hierna geciteerd als Alg. Verg.) stelde een Eenheidsraad voor Namibië in. Deze resolutie werd aangenomen met 85 stemmen tegen 2, bij 30 onthoudingen en met 5 afwezigen.

De bijdrage van deze verscheidene stemgerechtigde Staten tot het budget van de Verenigde Naties (hierna geciteerd als V.N.) ziet er als volgt uit :

- de 85 jastemmende leden dragen 19,02 % bij;
- de 2 neenstemmende leden dragen 0,67 % bij;
- de 30 onthoudende leden dragen 80,11 % bij;
- de 5 afwezige leden dragen 0,20 % bij.

³ ENGELSON, S., « Les petites Nations et l'avenir des Nations Unies selon U Thant », résumé d'une conférence faite par le Secrétaire général des Nations Unies en Suède à l'Université d'Uppsala, 17, *Synthèses*, sept.-oct., 1962, pp. 192-203.

Samengevat benadrukte U Thant voornamelijk twee positieve bijdragen van nieuwe kleinere Staten in de V.N. :

- bij problemen van wereldbelang vormen zij de bindingsfactor tussen de « Groten »;
- deze Staten vormen ook dikwijls wat hij noemt « de kleine kalme stem » in het wereldconcert, zij nemen dikwijls een meer objectieve houding aan dan de « Groten ».

⁴ DE RUSSETT, A., « Large and Small States in International Organization, Present Attitudes of the Problem of Weighted Voting », 30, *Int. Affairs*, oct. 1954, pp. 463-474; *ibid.*, « Large and Small States in International Organization, the Need for a New Approach to the Question of Weighted Votes in the General Assembly », 31, *Int. Affairs*, April, 1955, pp. 192-202.

Op het vraagstuk van het gewogen stemrecht zal verder niet ingegaan worden, daar het algemeen beginsel der soevereine gelijkheid der V.N.-leden, de toepassing ervan steeds heeft verhinderd.

mende rol van nieuwe en kleine Staten in de Verenigde Naties, in bewoordingen die volledig de soevereine gelijkheid der V.N.-leden en het universeel karakter van de Wereldorganisatie voorstaan :

« ... One consequence, of course, of emergence of these new countries, especially from Africa and Asia, has been that the U.N. has made greater progress towards universality during the last decade than would have been considered possible ten years ago. This, I am sure, you agree, is a good development. At the same time it has led to all kinds of complaints... It [also] seems strange that these critics of the U.N. should ignore one of the fundamental principles of the Charter, which states that « the Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its members » as also the principles of “equal rights of nations, large and small”⁵. »

Sindsdien is echter de houding van de secretaris-generaal gewijzigd, daar ondertussen het steeds stijgend getal kleine lidstaten, mede met de reeds zware financiële- en organisatorische lasten van de U.N.O., het probleem der microstaten in een nog feller daglicht had geplaatst⁶. Zo verklaarde hij in 1965 dat door de recente verschijning van zeer kleine Staten de studie van de deelname der landen aan de georganiseerde internationale werkzaamheden thans een verschillend aspekt verkrijgt. De beperkte oppervlakte en middelen van dergelijke landen kunnen volgens hem delikate problemen stellen inzake de rol die deze in het internationaal leven dienen toegewezen te krijgen. De Secretaris-generaal wijst er dan ook de lidstaten op dat, wanneer men bedenkt welke de gevolgen kunnen zijn van de huidige tendensen, een studie der toelatingscriteria der nieuwe leden hoogst wenselijk is⁷. Deze gewijzigde visie vloeit voort uit zijn overweging dat « il semble bon d'établir une distinction entre le droit à l'indépendance et le statut intégral de membre de l'Organisation »⁸, hetgeen zou toelaten tegemoet te komen aan de eis tot deelname aan het leven van de Organisatie vanwege de *microstaten*⁹, zonder het leven van

⁵ THANT, U., « The United Nations and the Birth of New Nations », An Address by acting Secretary-General U Thant at Williams College, Mass. on June 10, 1962, 9, *U.N.R.*, July, 1962, 26, p. 27.

⁶ PADEFORD, N.J., « Financial Crisis and the Future of the United Nations », in *The Strategy of World Order*, New York (World Law Fund), 1966 (1^e ed., Falk, R.A. en Mendlovitz, S.H., 3^e druk), 3, The United Nations, p. 733.

Terwijl aanvankelijk de werkingskosten van de V.N. en de Gespecialiseerde Organisaties (hierna geciteerd als Gesp. Org.) 25 miljoen \$ beliepen, zijn deze gestegen tot 480 miljoen \$ in 1962. Het gewoon budget, de werkingskosten der Gesp. Org., en de kosten der vredesoperaties in het Midden-Oosten en Kongo, evenals de vrijwillige bijdragen, zijn in dit bedrag begrepen.

⁷ G.A.O.R., 20^e session, 1965, *suppl. n° 1A*, p. 2.

⁸ G.A.O.R., 22^e session, 1967, *suppl. n° 1A*, p. 22.

⁹ Het woord « microstaat » of « ministaat » wordt dikwijls op vrij onnauwkeurige wijze aangewend om allerlei kleinere staten of gebieden aan te duiden. In deze korte studie zullen de termen « microstaat » of « ministaat » gebruikt worden om zeer kleine, onafhankelijke staten aan te duiden.

De term « minigebied » dient hier aan toegevoegd te worden om zeer kleine territoriale

de Organisatie zelf al te zwaar te belasten. Toch schijnen de nieuwe optiek en de recente initiatieven van U Thant niet bijster veel weerklank te vinden, zoals verder ook zal aangetoond worden. Dit valt des te meer te betreuren daar noch de Volkenbond, noch de V.N., ooit enige richtlijn hebben voorgesteld omtrent een beperking van het lidmaatschap. Ondertussen werden echter wel verschillende officieuze voorstellen voor een beperkt lidmaatschap der ministaten naar voor gebracht. Deze gaan van een lidmaatschap zonder stemrecht, over voorstellen voor een beperkt lidmaatschap en suggesties voor een collectief lidmaatschap, tot stelsels van beperkte participatie of van gewogen stemrecht.

Tevens vindt men naast voornoemde voorstellen, uitgaande van diegenen die vertrekken van het standpunt dat een voordurende stijging van het aantal « minileden » van de V.N. ongewenst is, verdedigers van de tegenovergestelde thesis. Dergelijke stellingname wordt o.m. gefundeerd door de bedenking dat een zo breed mogelijke ledenuitbouw der Verenigde Naties noodzakelijk is daar deze hoofdzakelijk aangewezen zijn op de wereldopinie. Daar de microstaten door hun kleinheid en zwakheid, meer dan de andere Staten, aangewezen zijn op de eerbied voor het internationaal recht en een nauwere internationale samenwerking, zullen zij dan ook — zij het uit eigen belang — deze begrippen, grondslagen van de V.N. zeker voorstaan en verdedigen¹⁰. Pas op 29 augustus 1969, na een reeks initiatieven van U Thant en de Amerikaanse U.N.O.-vertegenwoordiger Yost, besloot de V.-Raad unaniem een Kommissie van Deskundigen aan te stellen, samengesteld uit alle leden van de Raad, belast met het onderzoek van de betrekkingen tussen de microstaten en de Verenigde Naties¹¹. Dit is dan meteen het voorlopig eindpunt van een problematiek die — eigenaardig genoeg — zijn oorsprong vindt in de dekoloniserende werking van de V.N. zelf.

2. DE MICROSTATEN EN DE VOLKENBOND

Reeds ten tijde van de Volkenbond stelden zich problemen ivm. het lidmaatschap van zeer kleine Staten. De beschikkingen vervat in het grondverdrag inzake de toetreding van nieuwe landen waren nochtans zeer ruim. Zo bepaalde artikel 1, 2 in dit verband :

« ... Tout Etat, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement et qui n'est

cenheden aan te duiden die de onafhankelijkheid nog niet verworven hebben, maar wiens internationaal statuut vermoedelijk wijzigingen zal ondergaan. Zie daartoe : UNITAR-Rapport, *op.cit.*, p. 22, noot 1 en RAPOPORT, J.G., « The Participation of Ministates in international Affairs », *Proceedings of the American Society of International Law*, 62nd Annual Meeting, Washington, D.C., April 25-27, 1968, Washington, D.C., (The Society), 1968, pp. 158-159.

¹⁰ BLAIR, P.W., *Le problèmes des micro-états*, Genève (Dotation Carnegie), 1968, pp. 46-64; UNITAR-Rapport, *op. cit.*, pp. 4-7.

¹¹ « Question des Micro-Etats », VI-9, *O.N.U., chr. mens.*, 1969, p. 106.

pas désigné dans l'Annexe, peut devenir membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens¹².

Evenzeer als de Verenigde Naties streefde de Volkenbond naar een zo universeel mogelijke samenstelling. Dit vloeide immers uit zijn grondbetrachtingen zelf voort, in hoofdorde gericht op het verzekeren van de internationale vrede en veiligheid. Dergelijke betrachtingen vereisten echter niet alleen dat deze Wereldorganisatie op een zo breed mogelijke basis werd opgebouwd, maar tevens dat de mogelijkheden tot vernieuwing zo groot mogelijk werden gehouden. Dit universeel karakter van de Volkenbond betekende echter niet dat elke Staat automatisch, of door zijn enkele, unilaterale wilsverklaring lid wordt van de Organisatie¹³. Het ging hier immers om een organisatie met een relatief universeel karakter, opvatting die later ook door de grondleggers van de Verenigde Naties zou worden overgenomen. Dit betekende dat een Staat die wenste lid te worden van deze Organisatie moest voldoen aan zekere voorwaarden vastgelegd in artikel 1 van het Grondverdrag en dat de andere leden der Organisatie met zijn toetreding dienden in te stemmen¹⁴. De eerste vergadering legde tevens reeds zekere onderzoekspunten vast die dienden nagegaan te worden bij elk nieuw verzoek tot lidmaatschap¹⁵. De meerderheid der lidstaten van de Volkenbond was te groot om enig probleem inzake microstaten te doen rijzen. Rondom 1920 echter stelden vijf ministaten hun kandidatuur : San-Marino, IJsland, Luxemburg, Monaco en Liechtenstein¹⁶. Van alle Staten met zeer geringe afmetingen heeft trouwens enkel Andorra nooit een vraag tot

¹² Tekst dd. 1936, genummerd volgens de resolutie aangenomen op de 7^e zitting van de Vergadering van 16 sept. 1926.

¹³ Tweemaal werd een voorstel in die zin door de Volkenbond afgewezen.

— In 1920/21 werd een Argentijns voorstel, elke soevereine Staat, als dusdanig erkend door de Statengemeenschap, automatisch toe te laten als lid van de Organisatie verworpen. League of Nations, 2nd Ass., 1921, Report of Committee, I, p. 136.

— In 1938 werd deze opvatting opnieuw afgewezen, League of Nations, Report of the Special Committee set up to study the application of the Principles of the Covenant, A.7 1938 VII, pp. 41-90; question of the universality of the League.

¹⁴ FEINBERG, N., « L'admission de nouveaux membres à la Société des Nations et à l'Organisation des Nations Unies », *R.C.A.D.I.*, 1952-1, vol. 80, 293, pp. 306 e.v. en p. 313.

¹⁵ Deze vragen betreffen :

- de geldigheid van het verzoek tot lidmaatschap;
- de hoedanigheid van « Staat » van de aanvrager;
- de onafhankelijkheid van de aanvrager;
- het bevolkingscijfer en de omvang van de aanvrager;
- de houding t.o.v. zijn internationale verplichtingen;
- de houding t.o.v. de voorschriften van de Volkenbond inzake bespreking.

League of Nations, 1st Ass., Committee Meetings, vol. II, p. 159.

¹⁶ League of Nations, *Off. Journal*, July-August 1920, pp. 264-267 en p. 300.

lidmaatschap ingediend. Van de vijf kandidaten kende enkel Luxemburg succes, al werd ook hier, bij het onderzoek van deze aanvraag opgemerkt dat de minieme oppervlakte en geringe bevolking van deze Staat wel eens een bezwaar tegen zijn lidmaatschap zouden kunnen worden ¹⁷. Luxemburg werd echter tot de Bond toegelaten op 16 december 1920. Liechtenstein daarentegen stuitte de dag daarop op een weigering ¹⁸. Deze weigering werd echter niet gemotiveerd door de zeer beperkte omvang of het lage bevolkingscijfer van het land in kwestie. De Vergadering steunde op het feit dat Liechtenstein zekere kenmerken van zijn soevereiniteit had afgestaan aan anderen ¹⁹, en beklemtoonde vooral dat de mogelijkheid van Liechtenstein om internationale konventies af te sluiten in het gedrang was gebracht door het aangaan van verstrekkende economische akkoorden met Zwitserland ²⁰. De Vergadering meende dat om deze redenen Liechtenstein niet in staat was alle verplichtingen die het Grondverdrag oplegde na te komen ²¹. Nochtans scheen de ware grond van de weigering van Liechtenstein niet te liggen bij zijn tekort aan onafhankelijkheid. De Vergadering drukte immers de wens uit dat de Bijzondere Kommissie die door de Raad was belast met de studie der voorstellen mbt. de wijziging van het Grondverdrag, tevens zou nagaan op welke wijze bijzonder kleine Staten, die wegens hun aard zelf niet in aanmerking konden komen voor het statuut van gewoon lid in de Volkenbond zouden kunnen opgenomen worden ²². Vooraleer deze Kommissie echter tot een konklusie was gekomen hadden Monaco en San-Marino reeds hun kandidatuur ingetrokken, terwijl verder ook niets meer werd ondernomen betreffende de IJslandse vraag tot lidmaatschap. Uit de bovenvermelde wens van de Vergadering bleek echter overduidelijk dat de Vergadering het gewoon lidmaatschap van dergelijke ministaten ongewenst achtte. Deze visie was blijkbaar gesteund op de overweging dat de Volkenbond een minimum aan feitelijke gelijkheid onderstelde, en dat de beperkte omvang en inkomsten van de microstaten hen verhinderden de nodige politieke en materiële middelen op te brengen om de verplichtingen opgelegd door het Grondverdrag na te komen ²³. Kort daarop echter bracht een sub-kommissie rapport uit over het vraagstuk der kleine Staten. Hierin wordt erop gewezen dat alle Staten die voldoen aan de vereisten voor het lidmaatschap bepaald in artikel 1 van het Grondverdrag dienen opgenomen te worden in de Volkenbond,

¹⁷ League of Nations, *1st. Ass., Plenary Meetings*, Annex E, p. 610.

¹⁸ League of Nations, *1st. Ass., Plenary Meetings*, Annex C, p. 652.

¹⁹ O.M. : douanecontrole; postadministratie; telegraaf- en telefoondiensten; de diplomatieke vertegenwoordiging van haar onderdanen in het buitenland (met voorbehoud van Zwitserland en Oostenrijk), de eindbeslissing van zekere rechtsgedingen.

²⁰ BLAIR, P.W., *op. cit.*, p. 12.

²¹ League of Nations, *1st. Ass., Plenary Meetings*, p. 667.

²² League of Nations, *1st. Ass., Plenary Meetings*, p. 652.

²³ FEINBERG, N., *op. cit.*, pp. 365 e.v.; UNITAR-Rapport, *op. cit.*, p. 124.

gelet op het streefdoel en de grondbeginselen van deze organisatie²⁴. Hierop volgde de enige ernstige poging om een bijzonder statuut voor de onafhankelijke microstaten uit te werken. De « kommissie belast met de studie van de toestand der kleine Staten » weerhield volgende drie mogelijkheden :

- 1) de associatie waarbij de betrokken (micro)staat het recht op een eigen vertegenwoordiging zou toegekend worden, doch het stemrecht zou dienen te ontberen;
- 2) de vertegenwoordiging door een lidstaat van de Volkenbond;
- 3) de « beperkte participatie »²⁵.

De Kommissie stipte in haar rapport aan dat elk der voorgestelde systemen voor- en nadelen impliceerde en dat zij er zich rekenschap van gaf dat iedere oplossing een aanpassing van het Grondverdrag vergde. Zij vreesde dat de eerste mogelijkheid de debatten van de Vergadering op soms onnodige wijze zou verlengen terwijl de tweede oplossing in geval van praktische toepassing, een zeker aantal nadelen inhield die tot politieke moeilijkheden aanleiding zou kunnen geven^{26 27}. Het stelsel der « beperkte participatie » scheen de Kommissie de beste oplossing te zijn. Volgens dit systeem zouden de microstaten kunnen genieten van dezelfde rechten en voordelen als de gewone leden, doch dit beperkt tot die gevallen, waarbij hun eigen belangen op het spel staan. Deze associatievorm zou zich beperken tot een deelname aan de debatten en stemmingen, indien het volgens een beslissing van de Algemene Vergadering ging om de nationale belangen van de microstaat in kwestie. De Kommissie meende anderzijds dat ook dit statuut talrijke moeilijkheden zou kunnen veroorzaken. Het is immers geenszins gemakkelijk bij een dergelijk systeem het statuut van de betrokken Staat te definiëren, noch het eigen belang van de microstaat in kwestie op zuivere wijze af te bakenen. Daar de Tweede Vergadering ondertussen geen enkele kandidatuur van een ministaat te behandelen had gekregen, evolueerde dit probleem tot een louter theoretisch vraagpunt en heeft de Kommissie het weinig vruchtbaar besluit genomen dat :

« ... Vu la difficulté de fixer d'avance les conditions d'admission de ces Etats, dont les situations variées pourraient nécessiter des statuts différents;...

Vu la possibilité d'associer dès maintenant les Etats intéressés aux travaux de l'Assemblée sans leur donner la qualité de Membre, croit préférable d'attendre les résultats de l'expérience que pourrait donner cette collaboration avant d'exprimer son avis sur les modalités de l'admission au sein de la Société²⁸. »

²⁴ League of Nations, 2nd. Ass., Plenary Meetings, pp. 685-686.

²⁵ League of Nations, 2nd Ass., Plenary Meetings, pp. 686-688.

²⁶ BLAIR, P.W., *op. cit.*, pp. 47-48.

²⁷ Zwitserland had (tijdens de eerste Vergadering) voorgesteld Liechtenstein te vertegenwoordigen, hetgeen nadien tegen laatsvernoemd land werd aangehaald, League of Nations, 1st. Ass., Plenary Meetings, p. 643.

²⁸ League of Nations, 2nd. Ass., Plenary Meetings, p. 688.

De Kommissie liet hierbij opmerken dat de niet-lidstaten toegelaten werden deel te nemen aan de werkzaamheden van technische organisaties van algemene aard en dat men tevens de mogelijkheid van een beperkte deelname van de microstaten aan de werkzaamheden van de Vergadering, diende te overwegen²⁹. Het bleef bij dit pover besluit en de Tweede Vergadering sloot zich hierbij volledig aan. Tijdens de verdere werkzaamheden van de Volkenbond kwam deze kwestie nooit meer ter sprake, zodat men voor wat de Volkenbond betreft kan besluiten dat het vraagstuk der microstaten onopgelost is gebleven. De Volkenbond heeft enerzijds deze bijzonder kleine Staten niet willen opnemen als gewone leden, terwijl anderzijds zijn pogingen om de ministaten door andere vormen van lidmaatschap te betrekken in zijn werkzaamheden nooit verder dan het stadium van voorstellen zijn geraakt. Ook de initiatieven van 1938 om tot een bepaalde vorm van geassocieerd lidmaatschap te komen liepen op een nulpunt uit³⁰.

3. DE MICROSTATEN EN DE VERENIGDE NATIES

a) *Algemeen.*

De Verenigde Naties, ontstaan uit een coalitie van de overwinnaars van de tweede wereldoorlog, hebben steeds hun universele roeping beklemtoond, dermate zelfs dat pas onafhankelijk geworden landen omzeggens automatisch toegelaten werden, onder voorbehoud nochtans van de periode van juli 1946 tot december 1955. Op dat ogenblik vierde immers de koude oorlog hoogtij, zodanig dat, uitgenomen de toetreding van Indonesië in 1950, van 1949 tot 1955 geen enkel nieuw lid tot de V.N. werd toegelaten. Allerlei politieke beschouwingen drukten op dat moment de atmosfeer van de Wereldorganisatie, en politieke overwegingen waren niet vreemd aan de herhaalde weigering van verzoekende Staten toe te treden, daar waar nochtans het Internationaal Gerechtshof reeds in 1948 de tegenovergestelde zienswijze in zijn advies had vooropgezet³¹. Op 14 december 1955 werd deze voor de Verenigde Naties stikkende impasse

²⁹ Reeds bij de Eerste Vergadering had de Argentijnse delegatie een voorstel onderworpen aan de Vijfde Kommissie, ertoe strekkende die landen, die buiten de Volkenbond waren gebleven, daar zij niet als soevereine Staten erkend waren, het recht toe te kennen vertegenwoordigers te benoemen om, zonder stemrecht, in de Algemene Vergadering te zetelen. Aan deze suggestie werd echter geen enkel gevolg gegeven. FEINBERG, N., *op. cit.* pp. 365 e.v.

³⁰ UNITAR-Rapport, *op. cit.*, p. 125.

³¹ *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations*, Advisory Opinion, 28 May 1948, *I.C.J. Reports*, 1948, pp. 57-115.

Hierbij beantwoordt het Internationaal Gerechtshof de volgende vraag van de Algemene Vergadering :

« ... Is a member of the United Nations which is called upon, in virtue of Article 4 of the Charter, to pronounce itself by its vote, either in the Security Council or in the

uiteindelijk verbroken en werden 16 landen « en bloc » toegelaten³². Met uitzondering van deze periode verliep de ledenwerving van de U.N.O. zeer vlot, zodat sommigen zich de vraag stelden of de voorwaarden tot lidmaatschap, omschreven in artikel 4, 1 van het Handvest, nog op enigerlei wijze worden nageleefd bij de toelating van nieuwe leden³³. Het Handvest bepaalt inderdaad dat het lidmaatschap van de Verenigde Naties openstaat voor alle andere vredelievende Staten, die de in dit Handvest vervatte verplichtingen aanvaarden, en die naar het oordeel der Organisatie in staat en bereid zijn, deze verplichtingen na te komen (artikel 4, 1). Dit artikel bevestigt meteen dat men ook in de U.N.O. met een relatief universalisme te doen heeft : de Verenigde Naties vormen geen gesloten gemeenschap, maar de toetreding geschiedt evenmin automatisch. Dwz. dat een Staat die wenst lid te worden van de Verenigde Naties zijn toelating dient te vragen en te bekomen en zekere waarborgen moet geven, zodat een minimum aan morele- en politieke homogeniteit tussen de leden wordt verzekerd³⁴. Het voornaamste probleem in verband met de toelating van nieuwe Staten wordt gevormd door de vraag naar hun werkelijke onafhankelijkheid. Dit begrip werd echter van bij het begin van de Verenigde Naties op zeer ruime wijze opgevat.

De Filippijnen, Indië, Libanon en Syrië namen aldus bijvoorbeeld deel aan de Konferentie te San Francisco terwijl hun nochtans bepaalde eigenschappen van een soevereine Staat ontbraken. Toch werden alle Staten die hadden deelgenomen aan deze Konferentie van rechtswege lid van de Wereldorganisatie³⁵. Het begrip Staat is dus niet gedefinieerd geworden, doch in de praktijk

General Assembly, on the admission of a State to membership in the United Nations, juridically entitled to make its consent to the admission dependent on conditions not expressly provided by paragraph 1 of the said Article? In particular, can such a Member, while it recognizes the conditions set forth in that provision to be fulfilled by the State concerned, subject its affirmative vote to the additional condition that other States be admitted to membership in the United Nations together with that State? »

Het Hof beantwoordde deze vraag in negatieve zin, en besloot dat een lidstaat van de Verenigde Naties, bij de uitspraak over de toelating tot het lidmaatschap,

... Is not juridically entitled to make its consent to the admission dependent on conditions not expressly provided by paragraph 1 of the said Article. »

Aldus zijn volgens het Hof (ook) politieke beschouwingen (zonder verband met de voorwaarden van art. 4,1) bij de uitspraak over de toelating tot het lidmaatschap uitgesloten.

³² « L'admission de nouveaux membres », *La onzième Assemblée générale des Nations Unies*, novembre 1956, pp. 29-36.

³³ GERBET, P., « Les nouveaux Etats et les organisations internationales », in : DUROSSELLE, J.B., en MEYRIAT, J., *Les nouveaux Etats dans les relations internationales*, Paris, 121 Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques. Relations internationales, 1962, p. 449.

³⁴ FEINBERG, N., *op. cit.*, pp. 365 e.v.

³⁵ GERBET, P., *op. cit.* De vertegenwoordiger van de Filippijnen had tijdens de opstelling van het U.N.O.-Handvest gevraagd het woord « Staat » te vervangen door het woord « Natie », daar hij vreesde dat zijn land naderhand niet tot de U.N.O. zou kunnen toetreden, met behoud der eerstgenoemde terminologie.

gaf men hieraan de eerder vage betekenis van een land met een vrij en onafhankelijk bestaan. Een Staat wordt beschouwd als vrij zelfs wanneer hij zijn uitwendige bevoegdheid vrijwillig heeft beperkt, daar het vermogen om internationale verbintenissen aan te gaan precies een kenmerk van soevereiniteit van de Staat uitmaakt ³⁶.

Zo is het ook niet nodig dat de grenzen van een vrij land zouden vastliggen, opdat het als een Staat zou beschouwd worden. Dergelijke ruime interpretatie van één der belangrijkste toelatingscriteria heeft ertoe geleid dat in de overgrote meerderheid der gevallen de onafhankelijkheidsverklaring de enige en voldoende voorwaarde voor de toetreding tot de V.N. vormde. Omzeggens alle nieuwe Staten werden als vanzelf beschouwd als in staat en bereid om de verplichtingen, vervat in het Handvest, na te komen. Het veel voorkomend gebrek aan politieke rijpheid en gemis aan materiële middelen van de nieuwe Staten vormen een duidelijk nadeel bij het lidmaatschap der Organisatie maar werd door deze niet als dusdanig beschouwd. Zo werd in resolutie 1514 (XV) van 14 december 1960 ³⁷ verklaard dat « Inadequacy of political, economic, social or educational preparedness should never serve as a pretext for delaying independence ».

Dergelijke ruime ledenwervingspolitiek voldoet aan het streven naar universalisme dat de Verenigde Naties van bij haar ontstaan heeft gekenmerkt, ook al werd dit universaliteitsstreven nooit neergeschreven in het Handvest ³⁸.

b) *Van San Francisco tot het « Voorstel Yost ».*

De omzeggens automatische toelating van alle verzoekende Staten als lid van de Organisatie, heeft bijna nooit aanleiding gegeven tot bijzondere moeilijkheden. Zo groeide het aantal lidstaten van 51 bij het ontstaan der Organisatie tot 127 op dit ogenblik, door de toelating van Fiji op 13 oktober 1970. Bij de start van de Verenigde Naties is er nimmer sprake geweest van een microstaten-probleem. Luxemburg is een oorspronkelijk lid en IJsland werd toegelaten op 19 november 1946. Anderzijds vroegen Monaco, Liechtenstein en San Marino nooit het lidmaatschap aan. Eerstgenoemde heeft echter een waarnemingszending bij de Verenigde Naties sinds 1956 en speelt een vooraanstaande rol in de I.A.E.A. ³⁹. Liechtenstein en San Marino, van hun kant, zijn beiden partij bij het Statuut van het Internationaal Gerechtshof. Omtrent de aanvraag van Liechtenstein hiertoe werd door twee Sovjet-Republieken ⁴⁰ wel het bezwaar

³⁶ C.P.I.J., Recueil Arrêts, série A, I, n° 1, p. 25.

³⁷ Genaamd « Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples ».

³⁸ Introduction au Rapport annuel, G.A.O.R., 22^e session, suppl. n° 1A, p. 22.

³⁹ Monaco draagt zelfs een deel van de kosten van deze Organisatie, betreffende het laboratorium-onderzoek inzake (radioactieve) stralingen in het zeemidden.

⁴⁰ I.e. de U.S.S.R. en Wit-Rusland.

geopperd dat Liechtenstein bepaalde administratieve diensten niet zelf waarnam en dat Zwitserland het beleid van zijn buitenlandse zaken voerde. Desondanks werd de miniatuurschaal van deze Staat bij bovenstaande kritiek buiten beschouwing gelaten. Ook tijdens de daarop volgende jaren, werden, met uitzondering van Koeweit⁴¹ heel wat kleine Staten, met minder dan 1 miljoen inwoners tot de Verenigde Naties toegelaten zonder dat ooit één stem hier tegen opging. Noch de toetreding van Kongo-Brazzaville, noch die van Cyprus, Gabon, Trinidad en Tobago, Malta, Gambia en de Maledieve Eilanden, Guyana, Botswana, Lesotho, Barbados en die van de laatste drie leven, Mauritius, Equatoriaal Guinea en Fiji⁴² hebben, ondanks de dwergvorm van deze Staten, enige bijzondere tegenkanting ontmoet⁴³. Het is echter deze recente evolutie, waarbij een zeker aantal kleine kolonies onafhankelijk zijn geworden en, zonder noemenswaardige hindernissen allen lid worden van de V.N., terwijl ongeveer 60 à 70 miniaturgebieden zich op hetzelfde pad bevinden, die enig onbehagen is gaan verwekken⁴⁴.

Men kan zich inderdaad de vraag stellen of het eiland Pitcairn met 92 inwoners lid kan worden van de Verenigde Naties, of zelfs van de Veiligheidsraad. Zou het aldus zijn mening kunnen te kennen geven en zijn stem kunnen uitbrengen omtrent de crisis in het Midden Oosten en het Vietnamese drama⁴⁵? Tegen dergelijke eksessen zijn wel reeds enige protesten gerezen. Zo waren bij de toelating van de Maledieve Eilanden⁴⁶ kiemen van voorbehoud aanwezig in de uitspraak van de Franse en Amerikaanse vertegenwoordigers⁴⁷. De Franse woordvoerder wees er tijdens zijn verdediging van de kandidatuur van deze eilanden op dat de V.-Raad, voor een nauwgezette naleving van de geest van artikel 60 van zijn Voorlopig Inwendig Reglement⁴⁸, niet uit het oog diende te verliezen dat volgens de bepalingen van artikel 59 van dit zelfde Reglement, de voorzitter van de Raad normalerwijze, elke kandidatuur verwijst naar een Kommissie van de Raad⁴⁹. Deze werkwijze dringt zich volgens de Fran-

⁴¹ S.C.O.R., S/PV. 984-5, 30 nov. 1961. De U.S.S.R. sprak haar veto uit tegen de toelating van Koeweit. Koeweit werd echter het jaar daarop tot de Ver. Nat. toegelaten tijdens de vierde bijzondere zitting van de Alg. Verg. op 14 mei 1963.

⁴² Resp. toegelaten op 24 april 1968 en 12 november 1969.

⁴³ UNITAR-Rapport, n° 3230, p. 126.

⁴⁴ RAPOPORT, J.G., « The Participation of Ministates in International Affairs », *op. cit.*, p. 155.

⁴⁵ PLIMPTON, F.T.P., « The U.N. needs Family-Planning », *The New York Times Magazine*, 18 sept. 1966, p. 54.

⁴⁶ De Maledieven tellen 97.000 inwoners en hebben een oppervlakte van 112 km².

⁴⁷ UNITAR-Rapport, *supra*, noot 43, pp. 128-129.

⁴⁸ Artikel 60 zegt dat : ... *The Security Council shall decide in its judgment, if the applicant is a peace-loving state and is able and willing to carry out the obligations contained in the Charter, and accordingly whether to recommend the applicant state for membership*

⁴⁹ Art. 59 zegt dat : ... *unless the Security Council decides otherwise, the application for membership shall be referred by the President to a committee of the Security Council upon which each member of the Security Council shall be represented.*

se vertegenwoordiger in de huidige omstandigheden op, daar zij een grondig onderzoek van elke kandidatuur waarborgt, weloverwogen beslissingen verzekert, en aldus een gezonde werking van de Organisatie bevordert. De Amerikaanse vertegenwoordiger van zijn kant betoogde, bij dezelfde gelegenheid, dat het Handvest niet alleen bepaalt dat de om lidmaatschap verzoekende Staten moeten bereid zijn de verplichtingen vervat in het Handvest na te komen, doch daar ook in staat moeten toe zijn. Daarom trad hij dan ook het Franse voorstel bij. Hij maakte niettemin duidelijk het voorbehoud dat de Verenigde Staten geenszins aansturen op de eenzijdige uitsluiting der ministaten, doch veeleer aandringen op de spoedige uitwerking van aangepaste lidmaatschapsvormen die hechte associatiebanden tussen de V.N. en de microstaten kunnen verzekeren⁵⁰. Op 14 oktober 1966 komt de Argentijnse vertegenwoordiger bij de toelating van Botswana en Lesotho tenslotte nogmaals op deze denkbeelden terug⁵¹. Zo groeide stilaan meer om meer de idee dat deze kwestie dringend de aandacht diende te krijgen van de Verenigde Naties, wil men de vlotte werking van de Organisatie blijven verzekeren. Bijzonder kleine en dunbevolkte gebieden als Andorra, Grenade, Ifni, Nauru, Pitcairn en Saint-Pierre en Miquelon, die bovendien over zeer minieme inkomstenbronnen beschikken, zullen samen met een 60-tal andere microstaten, dit probleem in steeds scherpere vormen stellen⁵².

Het is immers duidelijk dat, of men nu ruimer of minder ruimer criteria aanlegt voor de toelating van deze kleine Staten, vooreerst het geografisch evenwicht in de Algemene Vergadering zou worden verbroken. Naargelang de criteria zouden de Antillen en Oceanië aldus, als grootste winstboekers, hun aantal vertegenwoordigers met resp. 8 en 9 % zien stijgen. Dit zou er vervolgens kunnen toe leiden dat het subtiële en precaire geografische evenwicht bij de verdeling der zetels in de Kommissies en Sub-kommissies zou verbroken worden en dat er tevens van deze nieuwe geografische groepen drukking zou kunnen uitgaan tot uitbreiding der voornaamste U.N.O.-organen. Vooral op budgetair vlak echter rijzen de voornaamste bezwaren tegen een dergelijke evolutie. Zo zouden inderdaad kleine Staten die enkel een minieme bijdrage leveren tot de uitgaven der Verenigde Naties budgetten kunnen doen stemmen die de

⁵⁰ S.C.O.R., *S/PV.1243*, 20 sept. 1965.

⁵¹ S.C.O.R., *S/PV.1306*, 14 okt. 1966.

Frankrijk hield deze stelling vol tijdens de behandeling van de problematiek der microstaten in de Kommissie der Deskundigen (zie doc *S/9836*, para 5). Eigenaardig genoeg, lezen we in het voorlopig verslag van de zitting van de V-Raad van 10 oktober 1970, waarbij de toelating van Fiji wordt behandeld, dat de Franse houding terzake omslaat. Het voorstel van Zambia, artikel 59 in deze toelatingskwestie niet toe te passen, werd dan ook aangenomen met tien stemmen voor, w.o. Frankrijk, één stem tegen en vier onthoudingen. Alleen de Verenigde Staten bleven bij hun vroegere stellingname en eisten de toepassing van artikel 59. Zij stemden dus tegen (zie doc. *S/PV.1554*).

⁵² Deze opsomming is louter exemplatief.

overige, zwaarst betalende U.N.O-leden, binden, hetgeen in 1966 reeds gebeurde in de W.H.O. ondanks de oppositie van de vier groten ⁵³. Er ontstaat een unaniem gevoel in de Verenigde Naties dat aan deze toestand dient verholpen te worden, doch niemand weet hoe. Het is immers zo dat het lidmaatschapsprobleem dient bekeken te worden vanuit twee tegengestelde, doch noodzakelijk aanvullende hoeken. Het negatief aspect bestaat in de uitsluiting van de microstaten die de verplichtingen van het Handvest onmogelijk kunnen naleven. Het positief aspect bestaat erin nieuwe vormen van associatie uit te werken die, zowel voor de V.N. als voor de ministaten voordelig zijn. Het is de secretaris-generaal die voor het eerst zinspeelde op het dubbel karakter van het lidmaatschapsprobleem in 1967 :

« ... Comme je l'ai déjà dit, la fixation de critères régissant l'admission au statut intégral de Membre de l'Organisation a nécessairement pour corollaire la définition d'autres formes d'association conçues pour les "micro-Etats" auquel ce statut pourrait être accordé ⁵⁴. »

U Thant toont aldus duidelijk aan dat de vastlegging van beperkende toelatingscriteria noodzakelijkerwijze dient gepaard te gaan met de uitwerking van nieuwe lidmaatschapsvormen. Zeer kort daarop reageerde de Amerikaanse U.N.O.-vertegenwoordiger in gunstige zin op Thant's denkbeelden in een brief gericht tot de voorzitter van de V.-Raad ⁵⁵. Volgens de Verenigde Staten diende deze kwestie behandeld vanuit het oogpunt der algemene principes en was het ogenblik daartoe bijzonder gunstig, vermits geen enkele aanvraag bij de Raad aanhangig was. De Amerikaanse vertegenwoordiger drong hierbij ook aan op de samenroeping van de « Kommissie voor de toelating van nieuwe leden » ⁵⁶, teneinde de denkbeelden van de secretaris-generaal aan een grondig onderzoek te onderwerpen, vooraleer de besprekingen in de Veiligheidsraad hieromtrent definitief aan te vatten. Deze kwestie bleef echter aanslepen ⁵⁷ tot op het ogenblik dat elke verdere behandeling van het probleem onmogelijk werd door nieuwe aanvragen ⁵⁸, al was een bijeenkomst van de « Kommissie voor de toelating der

⁵³ BLAIR, P.W., *op. cit.*, 1968, pp. 18-20.

⁵⁴ Introduction au Rapport annuel, *loc. cit.*

⁵⁵ S/8296, 13 dec. 1967.

⁵⁶ Deze kommissie is ingesteld door artikel 59 van het Voorlopig Inwendig Reglement van de Veiligheidsraad (hierna geciteerd als V-Raad) op 17 mei 1946. Van 1946 tot het einde van 1949 werd de meerderheid der kandidaturen naar deze kommissie verwezen, vooraleer door de V-Raad te worden behandeld. Vanaf het begin van 1950 heeft de V-Raad zelf de kandidatuur onderzocht, zonder voorafgaand onderzoek der kommissie, « Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies », New York (Nations Unies), 1955, I, pp. 182; *Ibid.*, 1959, I, suppl. n° 1, 386, pp. 83.

⁵⁷ Zie de correspondentie tussen de Amerikaanse vertegenwoordiger en de Voorzitter van de V-Raad dienaangaande, waaronder bv. : Doc. S/8316, 29 dec. 1967. Doc. S/8376, 1 febr. 1968; Doc. S/8437, 4 maart 1968, enz.... waarbij telkens de behandeling van deze kwestie naar een latere datum verschoven wordt.

⁵⁸ « Question des Micro-Etats », VI-8, O.N.O., *Chr. mens.*, 1969, p. 106 et p. 108.

nieuwe leden » belegd op 27 juni 1968⁵⁹. Op 27 augustus 1969 zijn de Verenigde Staten er tenslotte in geslaagd deze kwestie onrechtstreeks ter bespreking voor de Veiligheidsraad te brengen, dit door de vraag naar de stichting van een categorie van geassocieerde leden⁶⁰. Bij de eerste bijeenkomst van de Raad op 27 augustus 1969, heeft de Amerikaanse vertegenwoordiging een ontwerp-resolutie voorgelegd waarbij de secretaris-generaal gevraagd wordt de kwestie der microstaten op de voorlopige dagorde der 24^e Algemene Vergadering in te schrijven⁶¹. Dit voorstel kende een bevreemdende tegenslag. Alles wat de Amerikaanse vertegenwoordiger bereikte was dat tijdens de tweede zitting van de V.-Raad op 29 augustus 1969⁶², zonder stemming het tweede gedeelte van zijn oorspronkelijke vraag werd ingewilligd⁶³.

Een « Kommissie van Deskundigen » werd de bestudering opgedragen van de mogelijkheid een nieuwe categorie van geassocieerde leden te scheppen voor landen die te klein of te arm zijn om de verantwoordelijkheid van een vol lidmaatschap te dragen.

Het eerste en belangrijkste deel van het « voorstel Yost » werd voorbarig geacht en zelfs niet in stemming gebracht. Tevens zal het werk van de « Kommissie » hoogstwaarschijnlijk niet veel positiefs opleveren, daar deze samengesteld is uit de 15 leden van de Veiligheidsraad of hun gemachtigden⁶⁴,

⁵⁹ UNITAR-Rapport, op. cit., p. 133.

⁶⁰ Doc. S/9397, 9 aug. 1969. Hierin brengen de Verenigde Staten aan de Voorzitter van de V-Raad een tweeledige vraag ter kennis :

... *Nous recommanderons au Conseil de sécurité de demander officiellement au Secrétaire général de (I) saisir l'Assemblée générale de la question de la création d'une catégorie de membres associés et de (II) constituer un comité d'experts du Conseil qui serait chargé d'étudier cette question et de faire connaître ses recommandations au Conseil de sécurité assez tôt pour qu'elles puissent être communiquées à l'Assemblée générale à sa vingt-quatrième session.*

⁶¹ Doc. S/9414, 27 aug. 1969; Etats-Unis : Projet de résolution, formuleert deze aanvraag op volgende wijze :

... Le Conseil de sécurité,

Tenant compte du fait que peuvent devenir membres des Nations Unies tous les Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la Charte et sont capables de les remplir et disposés à le faire,

Tenant compte en outre de l'apparition de plus en plus fréquente d'Etats si petits qu'ils ne seraient pas capables de remplir les obligations qui incombent aux membres ordinaires,

Désirant de faire en sorte que tous ces Etats puissent néanmoins s'associer aux Nations Unies afin de servir les principes et les buts de l'Organisation et de jouir des avantages résultant de cette association,

Prie le Secrétaire général d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale une question intitulée : « Création d'une catégorie de membres associés. »

⁶² « Question des Micro-Etats », VI-8, O.N.U., Chr. mens., 1969, 106, p. 106.

⁶³ *Supra*, noot 60, punt (II).

⁶⁴ *Supra*, noot 62, loc. cit.

zodanig dat haar meningen weinig of niet zullen afwijken van de zeer gereserveerde uitingen in de openbare raadzitting⁶⁵. Dit koel onthaal van het Amerikaanse voorstel is verwonderlijk, daar het toch U Thant is die deze zienswijze als eerste heeft vooropgesteld en dat deze over het algemeen een gunstig gehoor vindt bij de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad⁶⁶. De denkbeelden van U Thant schenen het trouwens aanvankelijk wel te zullen halen, doch de raadsleden schenen toch niet voldoende vertrouwen te kunnen opbrengen voor het Amerikaanse voorstel om dit zonder enig voorbehoud, of zonder voorafgaande grondige studie te kunnen aanvaarden. De onuitgesproken onderstroom van wantrouwen is trouwens waarschijnlijk niet van alle grond ontbloot. De drukkende Amerikaanse haast kan, niet geheel ten onrechte, verklaard worden uit de ervaring dat de meerderheid der landen die hun onafhankelijkheid verwerven, mede dank zij de dekolonisatieëisen van de Verenigde Naties, een houding aannemen die niet steeds in de lijn ligt van de Amerikaanse politieke denkbeelden. De twijfelachtige houding van de Afro-, Aziatische- en Kommunistische blokken valt waarschijnlijk *a contrario* uit dezelfde bedenkingen af te leiden. Zij dringen dan ook aan op een trager verloop van de werkzaamheden. Ook zal de sceptische houding van de Verenigde Staten tegenover de werkzaamheden der Vierentwintig, U.N.O.-kommissie die zich 'vnl. inlaat met dekolonisatieproblemen, ivm het vraagstuk der kleine gebieden zeker niet hebben bijgedragen tot het scheppen van een meer vertrouwensvolle sfeer. De heftige Amerikaanse kritiek op de dekolonisatiepolitiek van deze Kommissie⁶⁷ en de klachten ontvangen door de Trustchapsraad inzake het Amerikaans beleid in zekere trustschapsgebieden in de Stille Zuidzee⁶⁸, zullen immers de meeste jonge Staten erg achterdochtig stemmen. In resolutie

⁶⁵ Doc. S/PV.1505, 1506 aangeduid met * hetgeen duidt op de voorlopige onbeschikbaarheid van deze documenten. Een samenvattend overzicht van de twee zittingen van de V-Raad, op 27 en 29 augustus 1969, is te vinden in het Rapport van de V-Raad aan de Alg. Verg. (Doc. A/8002, hoofdst. X).

⁶⁶ B.P., « Wat met U.N.O.-lidmaatschap? Bevreemdende tegenslag voor Amerikaans voorstel », *De Standaard*, 11 sept. 1969, p. 3.

⁶⁷ De meeste kleine gebieden hangen af, hetzij van het Verenigd Koninkrijk, hetzij van de Verenigde Staten. Deze laatste reageerden, tegen de meerderheid van de Kommissie der 24 in, zeer heftig tegen bepaalde vormen van de U.N.O.-dekolonisatiepolitiek.

... *the Committee has tried unsuccessfully to squeeze all the small territories into one mould and to prescribe the same medicine for all, regardless of the individual symptoms, and in the process has unfortunately made no real contribution to advancing the peoples of these small territories toward the desired goals* (Doc. A/AC.109/PV.669, 25 April 1969, pp. 29-30).

⁶⁸ De Trustschapsraad ontving van vertegenwoordigers van de inwoners van het Trustschapsgebied der eilanden van de Stille Zuidzee (Pacific Islands) petitie waarbij zij hun ontevredenheid over de Amerikaanse politiek uiten :

... *the United States, in considering political alternatives for the Trust Territory, has consistently refused to discuss seriously the possibilities of independence or alliance with a country other than the United States* (Doc. T/PET.10/54, 21 maart 1969, p. 5).

2430 (XXIII) van 18 december 1968 heeft de Algemene Vergadering deze onderstroom van wantrouwen nog aangedikt door de militaire bases van Groot-Brittannië en de Verenigde Staten op sommige (micro)gebieden als « *incompatible with the purposes and principles of the Charter* », te bestem-pelen⁶⁹. De discussie in de Raad eindigde met de eerder steriele conclusie van voorzitter Jaime de Pinies (Spanje) die stelde dat :

« ... Aussi longtemps que la Charte reste inchangée, les Nations Unies n'ont qu'une possibilité, celle de laisser l'Etat souverain décider lui-même s'il sollicite son admission comme membre à part entière ou préfère un autre mode d'association⁷⁰. »

Deze conclusie ligt trouwens volledig in de lijn van de twijfelachtige houding van de raadsleden. Ondertussen is de Kommissie der Deskundigen met haar werkzaamheden gestart op 12 september 1969 met het onderzoek van organisato-rische vraagstukken en proceduriële kwesties. Deze Kommissie vergadert in private zittingen en over de resultaten van haar werkzaamheden werd tot dusver weinig bekendgemaakt⁷¹. Hopelijk gaat de wens van Francis Plimpton, dat de Verenigde Naties nodig moeten overgaan tot gezinsplanning, in vervulling⁷². Ondertussen maakte koning Taufa 'Ahan Toepoe IV van Tonga (80.000 inwoners) aan sommige bezoekers bekend dat hij waarschijnlijk wel lid van de U.N.O. zou willen worden, waarbij hij een redelijke kans maakt in zijn opzet te zullen slagen⁷³. De recente toelating van Fiji, komt deze hoop van Tonga bovendien nog nieuwe kracht bijzetten, en bevestigt meteen het o.i. gevaarlijk gebrek aan enthousiasme van de Verenigde Naties om stelling te kiezen in de problematiek der microstaten.

II. DE MICROSTATEN

1. ONTSTAAN

Terwijl de opkomst en het lidmaatschap van ministaten door velen als een doorn in het oog van de Organisatie der Verenigde Naties wordt beschouwd,

⁶⁹ « Issues before the 24th General Assembly », n° 574, *International Conciliation*, 1969, 87, p. 89.

⁷⁰ « Question des Micro-Etats », VI-8, *U.N.O., Chr. mens.*, 1969, p. 114.

⁷¹ *Ibid.*, VI-9, *O.N.U., Chr. mens.*, 1969, p. 39.

Dat we trouwens naar alle waarschijnlijkheid niet veel constructief werk van deze Kommissie hoeven te verwachten wordt overduidelijk bewezen door het feit dat sedert 10 juni de Kommissie der Deskundigen, niet meer vergaderde. De informatie betreffende de werkzaamheden der Kommissie is anderzijds zeer beperkt, daar ze vergadert in niet-publieke zittingen. Uit een Tijdelijk Rapport van de Kommissie aan de V-Raad van 15 juni 1970, kunnen we nochtans afleiden dat haar werkzaamheden op dat moment nog tot geen enkel concreet resultaat aanleiding gegeven hadden (Doc. S/9836).

⁷² PLIMPTON, F.T.P., *supra*, noot 45, *loc. cit.*

⁷³ *De Standaard*, 31 maart 1970, p. 6.

hebben deze kleine Staten nochtans in het merendeel der gevallen hun ontstaan te danken aan de dekolonisatiepolitiek van de Wereldorganisatie zelf ⁷⁴. Van in den beginne is de U.N.O. op dit vlak actief geweest. Zo zet het Handvest in de hoofdstukken XI, XII en XIII de hoofdlijnen van de Organisatie betreffende de afhankelijke gebieden uiteen en werd een gans stelsel uitgebouwd om de ontwikkeling in de niet-zelfbesturende gebieden te bevorderen en het trustschapstelsel in werking te brengen ⁷⁵. In 1960 werden deze streefdoelen, die het uiteindelijke zelfbeschikkingsrecht van deze landen beogen, volgens het algemeen beginsel, vervat in artikel 1, 2 van het Handvest, bijzondere kracht bijgezet door de Resolutie 1514 (XV) aangenomen door de Algemene Vergadering op 15 december 1960 ⁷⁶, waarbij haar verreikende oogmerken vooral tot uiting komen in volgende bewoordingen :

- 1) § 2 : « All peoples have the right to self-determination; »
- 2) § : « Inadequacy of political, economic, social or educational preparedness should never serve as a pretext for delaying independence; ... »
- 3) § 5 : « Immediate steps shall be taken in Trust and Non-Self-Governing territories or all other territories which have not yet attained independence, »

In de loop der laatste jaren werden de meeste grote koloniale gebieden onafhankelijk, met uitzondering van Mozambique, Angola en Namibia. Zuid-Afrika van zijn kant is een onafhankelijke republiek, doch de overgrote meerderheid der U.N.O.-leden ziet de apartheidspolitiek en het racistisch politiek stelsel van dit land, enkel in stand gehouden door een blanke minderheid, als elementen van een neo-kolonialistische structuur ⁷⁷. Zuid-Rhodesia bekleedt anderzijds een bijzondere positie, daar het op unilaterale wijze zijn onafhankelijkheid uitriep en zowel de Verenigde Naties, als alle landen van de wereld, w.o. Zuid-Afrika, tot hertoe weigerden deze onafhankelijkheid te erkennen.

Voor het overige vormen enkel kleine gebieden (voorlopig) de overblijfselen van het XIX^e eeuwse koloniale imperium. Doch ook deze, weken de ene na de andere los uit hun afhankelijkheidsbanden, en de Verenigde Naties, van hun kant, sporen de resterende koloniale machten, voortdurend aan hun kolonies, binnen de kortst mogelijke tijd, de vrijheid te verlenen. Dit betekent echter geenszins dat de Verenigde Naties zich niet bewust zijn van de bijzondere problemen die de onafhankelijkheid van deze kleine Staten stellen. Wanneer aldus David Whainhouse in zijn « Remnants of Empire » (1964) stelt dat

⁷⁴ *Status and Problems of very Small States and Territories*, New York, U.N. Institute for Training and Research, 1969, UNITAR Series, n° 3, 230, p. 7 (hierna geciteerd als UNITAR-Rapport).

⁷⁵ RAPOPORT, J.G., « The Participation of Ministates in international Affairs », *Proceedings of the American Society of International Law* (62nd annual meeting, Washington, D.C., April 25-27, 1968), Washington, D.C. (The Society), 1968, p. 156.

⁷⁶ Genaamd « Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples ».

⁷⁷ Zo weigert Zuid-Afrika bv. steeds het zelfbeschikkingsrecht der volkeren te erkennen.

« *having pushed through the General Assembly the Declaration of 1960 which called for independence for all colonial peoples, they should realize that this is an extravagant and improvident recipe for the remaining small territories...* »⁷⁸, heeft hij het waarschijnlijk bij het rechte eind, in die zin dat de V.N. zelf, bij monde van resolutie 1541 (XV) van de Algemene Vergadering, aangenomen op 15 december 1960, duidelijk vooropzetten dat, naast de onafhankelijkheid andere oplossingen bestaan, zoals de vrije associatie of de integratie met een onafhankelijke Staat⁷⁹. Vele recente resoluties van de Assemblée geven soms trouwens verkeerdelijk de indruk dat de onafhankelijkheid de enige uitweg voor het kolonialisme is die de Verenigde Naties bijtreden⁸⁰, ook en vooral, voor wat de kleine Staten betreft⁸¹. Dit is echter enkel een verwarring met het basisprincipe der V.N., dat het zelfbeschikkingsrecht een onvervreemdbaar recht is mede met de mogelijkheid van vrije keuze der onafhankelijkheid. De zelfbeschikking dient volkomen vrij te zijn, en wanneer de volkeren een nieuw statuut kiezen, dienen zij potentieel onafhankelijk te zijn en mogen zij opteren voor de onafhankelijkheid, al zijn zij nog zo klein en arm. Nochtans betreurde de Kommissie der Vierentwintig in bepaalde gevallen het gebrek aan zin voor federatie teneinde een werkelijk leefbare Staat te vormen⁸². Immers om ooit

⁷⁸ WAINHOUSE, D., *Remnants of Empire*, The United Nations and the End of Colonialism, New York (Harper & Row), for the Council on Foreign Relations, 1964, p. 133.

⁷⁹ Resolutie 1541 van de Alg. Verg. (XV) van 15 dec. 1960, bevat in principe VI de volgende bepaling : ...

A Non-Self-Governing Territory can be said to have reached a full measure of self-government by :

- a) *Emergence as a sovereign independent State;*
- b) *Free association with an independent State; or*
- c) *Integration with an independent State.*

In principe VII, VIII en IX geeft de Resolutie de voorwaarden en waarborgen voor de toepassing van principe VI.

⁸⁰ Zie o.m. het rapport van de Kommissie der Vierentwintig van 1964, A/5800/Rev.1, Hfdst. 1, para 164;

G.A. Res. 2105 (XX), 20 dec. 1965;

G.A. Res. 2189 (XXI), 13 dec. 1966;

G.A. Res. 2326 (XXII), 16 dec. 1967.

Dit rapport en deze resoluties bevestigen uitdrukkelijk dat de principes van resolutie 1514 (*supra*, noot 76) ook toepasselijk zijn op kleinere gebieden, zonder enig voorbehoud.

⁸¹ Treffende, specifieke voorbeelden betreffende kleine Staten zijn o.a. :

G.A. Res. 2066 (XX), 16 dec. 1965 betreffende Mauritius;

G.A. Res. 2230 (XXI), 20 dec. 1966 betreffende Equatoriaal Guinee;

G.A. Res. 2185 (XXI), 12 dec. 1966 betreffende Fiji;

G.A. Res. 2226 (XXI), 20 dec. 1966 betreffende Nauru;

G.A. Res. 2069 (XX), 16 dec. 1965 betreffende de eilanden in de Atlantische en de Stille Oceaan en in de Karaïbische Zee.

Al deze resoluties bevatten de verklaring dat resolutie 1514 (XX) (*supra*, noot 76) haar draagkracht behoudt voor deze microgebieden, wat betekent dat ook deze minigebieden het volste recht op onafhankelijkheid bezitten.

⁸² Doc. A/6700/Add. 14/Part. II, para 1033, p. 131.

tot een werkelijk leefbaar geheel te kunnen komen, zullen heel wat jonge en kleine Staten moeten afzien van de klassieke onafhankelijkheid, en zoals de Verenigde Naties laten aanvoelen, een oplossing voor hun moeilijkheden dienen te zoeken in een of andere vorm van statenbinding. Zo kunnen dergelijke Staten door een verdrag overeenkomen bepaalde buitenlandse belangen samen te regelen, zonder hun respectieve zelfstandigheid op te geven, waarvan enkele voorbeelden in de geschiedenis het nut kunnen aantonen⁸³. Zij kunnen echter ook verder gaan en in nauwer verband samenwerken in het kader van een federale Staat waarbij de Staten-leden de rechtscheppende bevoegdheden delen met de federale organen, doch ook een ruime mate van soevereiniteit behouden. Heel wat Staten die op wereldvlak een vooraanstaande rol spelen tonen op dit ogenblik de efficaciteit van dergelijke formule aan : de Verenigde Staten, de U.S.S.R. en de Duitse Bondsrepubliek zijn immers federale Staten. Ook het protectoraat, dat niet mag verward worden met de koloniale protectoraten, die niet de hoedanigheid hebben van een Staat, kan nuttige diensten bewijzen voor kleine Staten. In het protectoraatsverdrag zouden dan ook, naast de klassieke substitutie in de bevoegdheid der buitenlandse betrekkingen, zekere administratieve- en economische functies kunnen overgelaten worden aan de protecterende Staat, ter ontlasting van de kleinere entiteit, zonder dat deze van zijn volkenrechtelijke soevereiniteit hoeft in te boeten. Twee Europese microëenheden kennen dergelijke staatsvorm : Andorra en San Marino⁸⁴. Alles hangt echter af van de vrije wil van de Staten in kwestie en precies deze wilsvrijheid willen de Verenigde Naties steeds gewaarborgd zien. De twee hoofdbekommernissen der V.N. zijn dus enkel, dat alle volkeren vrij hun lot zouden kiezen en dat deze volkeren weten wat zij kiezen⁸⁵. De V.N. streven integendeel niet de onafhankelijkheid van alle gebieden na als enige en eenzijdige oplossing van het koloniaal vraagstuk.

2. KRITERIA

Wanneer men poogt de microstaten een vaste omlijning te geven, door voor dit begrip welbepaalde criteria aan te leggen, zijn de moeilijkheden niet uit de lucht. Vooreerst werd de notie ministaat nooit op afdoende wijze omlijnd. Vervolgens dient met verscheidene veranderlijken rekening gehouden te worden bij de poging tot het vastleggen van een rationele definitie, in tegenstelling met wat

⁸³ De Zwitserse Eedgenootschap tot 1798 en van 1815 tot 1848; de Duitse Bond van 1811 tot 1866; de Verenigde Staten van 1776 tot 1787.

De meeste Statenbonden evolueerden naderhand tot een federale Staat.

⁸⁴ VAN BOGAERT, E.R.C., *Beginselen van het Volkenrecht*, Antwerpen (N.V. Standaard-Bockhandel), 1964, pp. 35-41.

⁸⁵ RAPOPORT, J.G., *supra*, noot 75, p. 157.

tot nu toe in de meeste gevallen werd gedaan⁸⁶. Tenslotte dient deze definitie niet alleen afgestemd te zijn op louter technisch-theoretische factoren, doch dient ook zoveel mogelijk rekening gehouden te worden met konkrete politieke gegevens, waaronder het feit dat sommige lidstaten van de U.N.O. eveneens als microstaten dienen beschouwd te worden⁸⁷. Het is secretaris-generaal U Thant die in zijn « Inleiding bij het Jaarlijks Verslag over de Werkzaamheden der Organisatie » als eerste een vollediger omschrijving gaf van wat de microstaten werkelijk zijn :

« ... Ces entités exceptionnellement petites par leur superficie, leur population et leurs ressources humaines et économiques et qui accèdent actuellement au statut d'Etat indépendant...⁸⁸ »

U Thant laat hierbij zeer duidelijk uitschijnen dat de enige konkrete benadering van het probleem de aanleg van verscheidene kriteria vereist. Een studie gemaakt in het kader van de « World Data Analysis Program » van de Universiteit van Yale, komt eveneens tot de konklusie dat « there are many ways to define a mini-state or mini-territory but they are all more or less arbitrary. The use of a single variable is too narrow a conception... »

Wanneer men de Staten en gebieden van de wereld indeelt volgens hun oppervlakte, hun bevolking en hun Bruto Nationaal Produkt, blijkt elk vertrekpunt voor « micro » willekeurig te zijn, en men komt dan ook tot de logische slotsom dat « ... One's arbitrary judgment probably plays a greater role in the determination of cut-off points when only one variable is used than when several are involved⁸⁹ ».

Elke algemene uitspraak over microstaten en -gebieden dient tevens rekening te houden met de enorme diversiteit die deze vertonen. Hun politieke-, economische- en sociale kenmerken zijn wijd uiteenlopend en maken een globaal besluit omzeggens onmogelijk. Zo zijn Luxemburg en Koewijt rijke, en welstellende kleine Staten, die rechtstreeks t.o.v. Tonga en de Cook-Eilanden staan, die het met zeer gebrekkige middelen moeten stellen, al kan nochtans dit viertal globaal in de categorie der microstaten en minigebieden ondergebracht worden. Ook het gebrek aan statistische gegevens zal elke algemene uitspraak fel bemoeilijken.

⁸⁶ De meeste auteurs nemen momenteel nog alleen het aantal inwoners in aanmerking om een microstaat te definiëren, waarbij dikwijls arbitraire getallen worden voorgesteld.

⁸⁷ Wanneer men bijvoorbeeld het bevolkingscijfer als criterium vooropzet, dan merkt men dat in 1968, 14 lidstaten van de Verenigde Naties minder dan 1 miljoen inwoners tellen. Van de 50 à 60 kleine niet-zelfbesturende gebieden als dusdanig door de U.N.O. erkend, tellen de tweederde bovendien minder dan 100.000 inwoners... Tevens zijn zij allen potentiële leden van de Verenigde Naties.

⁸⁸ Introduction au Rapport annuel, G.A.O.R., 22^e session, suppl. n^o 1A, p. 22.

⁸⁹ UNITAR-Rapport, *supra*, noot 74, pp. 22-45, 206-228 en 229. Uit de verschillende tabellen en onderzoeken opgesteld en uitgevoerd door het United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), blijkt de zinloosheid van elk enkelvoudig criterium.

Nochtans schijnt de hiërarchische groepering van Stephen C. Johnson⁹⁰ te leiden tot een rationele klassificatie. In zijn bewerkingen worden zowel de bevolking als de oppervlakte en het B.N.P. opgenomen, en aan de hand van deze drie basisveranderlijken is de auteur er in geslaagd 74 gebieden nauwkeurig als microstaten te katalogiseren. Deze drie variabelen samen doen een voor de microstaten specifiek beeld ontstaan. Hun oppervlakte bereikt tot 142.822 km², hun B.N.P. reikt tot \$ 1.583 miljoen en hun bevolking telt tot 2.928.000 inwoners. 23 gebieden met minder dan 500.000 inwoners werden bij deze studie bovendien nog buiten beschouwing gelaten, bij gebrek aan economische gegevens⁹¹.

Men kan zich echter ook steunen op de gemiddelde afmetingen van de kleinste U.N.O.-leden om een definitie van een microstaat uit te werken. Dan kunnen de landen met minder dan 150.000 inwoners, een territorium van minder dan 10.000 km² en een B.N.P. of N.I. van minder dan \$ 15 miljoen, als microstaten bestempeld worden⁹². Deze cijfers voldoen meer aan het opzet de toetreding van bijzonder kleine Staten tot de V.N. binnen bepaalde perken te houden. Wanneer men echter het begrip microstaat of microgebied definitief wil koppelen aan een beperking van hun toetreding, vereist de politieke haalbaarheid van dergelijke identificatie, dat men als dusdanig omschrijft, « elk gebied of elke Staat kleiner dan het huidige kleinste U.N.O.-lid, op het ogenblik van zijn toetreding, in aanmerking genomen zijn totale oppervlakte, zijn B.N.P. en zijn totaal aantal inwoners ». De groep der Maledieve-Eilanden met 93.000 inwoners, 298 km² oppervlakte en een B.N.P. of N.I. van minder dan 15 miljoen dollar kan hiervoor als kleine lid der V.N. in aanmerking genomen worden.

3. JURIDISCH STATUUT

De meeste microëenheden, verspreid over de werelddelen, doch bijzonder talrijk vertegenwoordigd in Oceanië, hebben op regeringsvlak nog juridische banden met overzeese koloniale machten. Anderen, zoals Liechtenstein en Andorra kennen een bepaald beperkte onafhankelijkheid. Van de 74 microgebieden als dusdanig door Johnson gedefinieerd zijn er enkel 24 onafhankelijk in de juridische betekenis van het woord, de 107 niet-microgebieden zijn daarentegen, op drie na, onafhankelijk. Van het zestigtal microëenheden onder-

⁹⁰ JOHNSON, Sc., « Hierarchical Clustering Schemes », XXXIII-3, *Psychometrika* (sept. 1967), pp. 241-254 geciteerd in : *UNITAR-Rapport, op. cit.*, p. 213.

⁹¹ *Ibid.*, loc. cit., p. 215.

Verder wordt er hierbij op gewezen dat deze studie nog aan volledigheid zou winnen door rekening te houden met :

- 1) het verschil tussen de diverse ministaten onderling;
- 2) het (eventueel) in rekening brengen van bijkomende veranderlijken zoals de uitgestrektheid der landbouwgronden, de vorming der stadsbevolking en het staalverbruik;
- 3) het bestaan van supplementaire invloedsfactoren zoals de isolatiegraad.

⁹² BLAIR, P.W., *op. cit.*, 1968, pp. 29-33.

scheiden naar het criterium van Blair, i.e. gebieden niet minder dan 300.000 inwoners, kunnen eveneens de meeste niet beschouwd worden als een « Staat » wanneer men de erkenning van de internationale gemeenschap daartoe vereist. Enkele potentiële microstaten zijn op dit ogenblik omzeggens onafhankelijke protectoraten, zoals b.v. Butan en Sikkim, Bahrein, Katar e.a., anderen zijn geassocieerde Staten waarvan de buitenlandse zaken en de verdediging worden waargenomen door andere Staten. Het grootste deel der kleine Staten is nog juridisch gebonden aan overzeese koloniale machten voor wat de regerings-machten betreft. Zo bestaan er nog steeds Franse overzeese gebieden, Spaanse en Portugese provincies en Britse kolonies, naast een Brits-Frans condominium. Het lijkt hoogst onwaarschijnlijk dat, binnen een korte tijdspanne, elk van deze kleine gebieden totaal onafhankelijk en een volwaardig lid van de Verenigde Naties zou worden. De recente evolutie van het dekolonisatieproces en de toelating van Staten als Botswana, Equatoriaal Guinee, Lesotho, Mauritius, de Maledieven-Eilanden e.a. spreken dit echter tegen, en openen de weg tot het volwaardig lidmaatschap van de resterende microëenheden. Dit verschijnsel heeft in U.N.O.-kringen de vraag doen rijzen naar een middel om dergelijke kleine entiteiten bij het leven van de Wereldorganisatie te betrekken zonder al te zeer de algemene belangen van deze laatste in het gedrang te brengen⁹³.

III. HET U.N.O.-LIDMAATSCHAP IN HET LICHT VAN DE PROBLEMATIEK DER MICROSTATEN

1. MICROSTATEN IN DE ORGANEN VAN DE VERENIGDE NATIES

Terwijl de toetreding van de microstaten als volwaardig lid tot de Verenigde Naties bijzondere problemen schijnt op te roepen, zetelen anderzijds bepaalde ministaten, zoals Liechtenstein, Monaco, San Marino en W.-Samoa in verscheidene belangrijke internationale- en regionale economische commissies van de Verenigde Naties⁹⁴. Niet-leden der V.N., ook van geringe omvang, kunnen volwaardig lid worden van andere nog meer gespecialiseerde U.N.O.-organen⁹⁵. Tevens voorzien bepaalde regionale commissies van de U.N.O. een geassocieerd

⁹³ *UNITAR-Rapport, supra*, noot 74, p. 219; BLAIR, P.W., *supra*, noot 92, p. 7-9. Issues before the 22nd General Assembly, n° 564, *International Conciliation* (1967), pp. 83-85.

Issues before the 23rd General Assembly, n° 569, *ibid*, (1968), pp. 82-85.

⁹⁴ *UNITAR-Rapport, op. cit.*, pp. 143-144; i.e. bv. U.N.C.T.A.D., U.N.I.D.O., E.C.E. en E.C.A.F.E.

⁹⁵ The Commission on Narcotic Drugs; The Executive Committee of the High Commissioner's Programme (for Refugees); the U.N./F.A.O. intergovernmental Committee of the World Food Programme.

lidmaatschap voor kleine, zelfs niet-zelfbesturende gebieden ⁹⁶. Het dient daarnaast opgemerkt te worden dat bepaalde kleine Staten ook partij zijn bij het statuut van het Internationaal Gerechtshof ⁹⁷.

2. MICROSTATEN IN DE GESPECIALISEERDE ORGANISATIES DER VERENIGDE NATIES

Verscheidene kleine Staten en gebieden maken ook deel uit van de Gespecialiseerde Organisaties van de U.N.O., vooral deze die een direkt praktisch of technisch nut opleveren zoals U.P.U., I.T.U. en W.H.O. tellen ministaten onder hun leden. Liechtenstein, Monaco, San Marino, Vatikaanstad en W.-Samoa zijn aldus volwaardige leden van voornoemde internationale instellingen. Ook organisaties die tegemoetkomen aan het specifieke probleem der microëenheden, zoals F.A.O. en I.M.C.O., of instellingen die ondanks hun algemene draagwijdte door hun aard zelf bepaalde facetten van deze problematiek raken, zoals Unesco, bevatten kleine entiteiten als Bahrein, Katar en Hong-Kong onder hun leden ⁹⁸.

3. MICROSTATEN IN ANDERE INTERNATIONALE EN REGIONALE ORGANISATIES ⁹⁹

In heelwat internationale en regionale organisaties die niet met de Verenigde Naties verbonden zijn schijnt het microkarakter van bepaalde landen geen beletsel te zijn voor hun lidmaatschap. Ook hier schijnen die organisaties die tegemoetkomen aan bijzondere problemen, eigen aan bepaalde (kleine) landen, op deze een sterke aantrekkingskracht uit te oefenen. Monaco is aldus lid van « la Commission internationale pour l'exploration scientifique de la Méditerranée » en Nauru verkreeg in november 1968 een speciaal lidmaatschapsstatuut in de Commonwealth waarbij het mag deelnemen aan de officiële besprekingen inzake opvoeding en geneeskundige en financiële samenwerking. Daarnaast komt Nauru door dit statuut ook in aanmerking voor de technische bijstand van de Commonwealth-landen. Het hoeft tevens geen betoog dat organisaties met een hoofdzakelijke of niet geringe economische inslag, zoals Commonwealth, E.E.G. en O.E.S.O. een bepaald succes kennen bij Staten met micro-karakter ¹⁰⁰.

⁹⁶ E.C.A.F.E., E.C.L.A. en E.C.A.

⁹⁷ Liechtenstein en San Marino.

⁹⁸ Cf. ook BLAIR, P.W., *op. cit.*, pp. 10-12.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 11; UNITAR-Rapport, *op. cit.*, pp. 154-155.

¹⁰⁰ Commonwealth telt tien Staten met minder dan 1 miljoen inwoners, Cyprus, Trinidad, Tobago, Malta, Gambia, Guyana, Botswana, Lesotho, Barbados, Mauritius en Zwaziland...

Algemeen politieke organisaties zoals O.A.S., O.A.E. en de Arabische Liga omvatten ook enkele leden van bijzonder kleine aard¹⁰¹ die waarschijnlijk door het lidmaatschap van dergelijke organisaties een grotere waarborg voor hun onafhankelijkheid en veiligheid willen verzekeren. Ook in organisaties van militair-defensieve aard, als N.A.T.O., zetelen ministaten zoals IJsland en Luxemburg om redenen die voor de hand liggen.

Uit de analyse van de twee voorgaande punten blijkt dat de keuzerichting van deze landen opvallend de richting opgaat van gespecialiseerde technische organisaties en/of internationale instellingen die dikwijls een economisch werkterrein hebben. Deze opties zijn meteen een vingerwijzing voor een eventuele aanpassing van het lidmaatschapsstatuut der Verenigde Naties voor ministaten. Dergelijk aangepast statuut zou hen dus zeker in de mogelijkheid dienen te stellen de werkzaamheden der organisatie op specifiek technisch of economisch terrein te volgen, hetzij eraan deel te nemen, met of zonder uitsluiting van deze mogelijkheden voor de overige U.N.O.-werkzaamheden.

4. RECHTEN VAN DE NIET-LEDEN DER VERENIGDE NATIES

Vooraleer men het probleem van het lidmaatschap der Verenigde Naties behandelt, dient redelijkerwijze vooreerst gewezen te worden op het feit dat de niet-leden der V.N. niet volkomen uit het leven der organisatie gebannen zijn. De secretaris-generaal herinnerde er in dit verband aan dat men bij de eventuele uitwerking van nieuwe lidmaatschapsvormen niet dient uit het oog te verliezen, dat reeds verscheidene associatievormen mogelijk zijn, zonder het Handvest te wijzigen, zoals de toegang tot het Internationaal Gerechtshof en het lidmaatschap van een der economische regionale commissies of van een der Gespecialiseerde Organisaties¹⁰². Het Handvest kent ook in verscheidene van zijn artikels rechten toe aan niet-leden.

Een Staat, niet-lid van de U.N.O., kan ieder geschil waarbij hij partij is onder de aandacht van de V.-Raad of de Algemene Vergadering brengen, mits het vooraf aanvaarden van bepaalde verplichtingen (artikel 35, 2). Een niet-lid van de

Nog kleinere gebieden maken er tevens deel van uit en delen van een groter geheel : Sabah, Sarawak en Zanzibar.

E.E.G. telt enkel één bijzonder kleine Staat onder zijn leden, nl. Luxemburg. Congo (Brazzaville) en Gabon behoren tot de geassocieerde leden en zijn eveneens bijzonder kleine landen.

O.E.S.O. omvat tevens twee ministaten als lid : IJsland en Luxemburg.

¹⁰¹ In O.A.S. tellen 3 leden minder dan 1 miljoen inwoners : Barbados, Trinidad en Tobago.

Bij O.A.E. vallen 8 lidstaten met micro-karakter te signaleren : Congo (Brazzaville), Gabon, Gambia, Lesotho, Botswana, Swaziland, Mauritius en Equatoriaal Guinee.

De Arabische Liga heeft enkel Koeweit, als bijzonder kleine Staat onder zijn leden.

¹⁰² « Introduction au Rapport annuel », G.A.O.R., 22^e session, suppl. 1A, p. 22.

V.N. zal daarenboven, indien hij partij is bij een geschil dat door de V.-Raad wordt overwogen, uitgenodigd worden zonder stem deel te nemen aan de besprekingen nopens dit geschil (artikel 32). Zelfs wanneer hij geen partij is bij een geschil kan een niet-lidstaat uitgenodigd worden (artikel 39 Voorlopig Inwendig Reglement van de V.-Raad)¹⁰³, de Raad in zijn besprekingen bij te staan. De artikels 2, 6, 50 en 93 van het Handvest en artikel 35, 2 van het Statuut van het Hof hebben eveneens betrekking op de niet-lidstaten¹⁰⁴. Ook in de praktijk van de Verenigde Naties worden niet-leden betrokken bij de werkzaamheden der Organisatie. Zowel in de E.C.O.S.O.C. (artikel 71 van het Handvest) en zijn kommissies als in de Algemene Vergadering en haar organen worden soms niet-leden, zoals niet-goevernementele organisaties, verenigingen en zelfs individuen indien nodig, bij de werkzaamheden betrokken. Ook worden petitieëndieners toegelaten tot de Trustschapsraad, de Vierde Kommissie en de Kommissie der Vierentwintig.

Nochtans schijnen al deze rechten van niet-leden van de Organisatie noch voor de grote, noch voor de kleine pas onafhankelijke Staten, een grote aantrekkingskracht te bezitten. Men kan inderdaad moeilijk aannemen dat deze beperkte mogelijkheden volledig de noden en wensen van de nieuwe Staten kunnen tegemoet komen¹⁰⁵.

5. VOOR- EN NADELEN VAN HET U.N.O.-LIDMAATSCHAP VOOR MICROSTATEN

De talrijke diensten die een microstaat nodig heeft nopen hem ertoe zijn isolatie te verbreken door hulp te zoeken in de buitenwereld. Soms kan deze hulp door een bijzondere binding met een andere Staat, bvb. de vroegere koloniale macht, geboden worden. Gelet op de kleinheid en de onmacht van de kleine Staten houdt dit echter een aantal risico's in die zij verkiezen niet te lopen. Daarom geven zij dikwijls de voorkeur aan de onbaatzuchtige hulp der Verenigde Naties¹⁰⁶. Defensie- en veiligheidsproblemen en de moeilijkheden die de jonge openbare administratieve diensten in den beginnen ondervinden zijn dikwijls niet vreemd aan dergelijke voorkeur. Elke Staat, al weze hij nog zo klein ziet tevens in het U.N.O.-lidmaatschap een middel om de internationale

¹⁰³ Deze bepaling werd bv. toegepast voor het Joods Agentschap voor Palestina en het « Hoog Arabisch Comité ».

¹⁰⁴ WHITAKER, U.G. Jr., « Reconciling Power and Sovereignty », in *New Dimensions for the United Nations, The Problems of the Next Decade*, 17th Report of the Commission to study the Organization of Peace, Dobbs Ferry, New York (Oceana), 1966, p. 78.

¹⁰⁵ RAPOPORT, J.G., *op. cit.*, 75, p. 162.

¹⁰⁶ FISHER, R., « The Participation of Microstates in international Affairs », *Proceedings of the American Society of International Law*, 62nd Annual Meeting, Washington, D.C., April 25-27, 1968, Washington, D.C., (The Society), 1968, pp. 166-167.

gebeurtenissen, die ook op zijn land een weerslag kunnen hebben, actief of passief van nabij te volgen en meteen misschien zijn onafhankelijkheid beter te beveiligen. Bovendien worden door het U.N.O.-lidmaatschap talrijke diplomatieke kontakten gewaarborgd, gedekt door de kosten van één enkele diplomatieke zending, en worden de mogelijkheden tot een beroep op de wereldopinie sterk verruimd. De ministaten opteren dan ook dikwijls onvoorwaardelijk voor het volle lidmaatschap¹⁰⁷.

Nochtans zijn de nadelen verbonden aan het lidmaatschap van een groot aantal microstaten overwegend. Vooreerst brengt het lidmaatschap voor de microstaten nog zwaardere lasten mee dan voor de andere landen. Deze lasten uiten zich op tweeërlei vlak : vooreerst op menselijk en ten tweede op financieel gebied. Immers een U.N.O.-vertegenwoordiging behoorlijk vervullen betekent dat men een beroep dient te doen op de weinige elite-elementen¹⁰⁸ die elke jonge Staat¹⁰⁹, en zeker elke jonge microstaat, bezit. Aldus moet het eigen land de onmisbare vitale beste krachten ontberen.

Anderzijds zijn de financiële lasten die het U.N.O.-lidmaatschap impliceert zeker niet gering. Al betalen de meeste van de kleine Staten niet meer dan de minimum bijdrage van 0,04 % en al dragen zij weinig bij tot de uitgaven voor de vredesoperaties, toch betekenen de aldus verschuldigde sommen per hoofd een zwaardere last dan voor de U.S.A.¹¹⁰, die nochtans de grootste financiële bijdrage leveren¹¹¹. Ook zal langs de V.N.-zijde het lidmaatschap der kleine

¹⁰⁷ Een goed voorbeeld van de manier waarop een pas onafhankelijke Staat de voordelen van het U.N.O.-lidmaatschap voorstelt aan zijn publieke opinie kan gevonden worden in de brochure : « Ghana and the United Nations », Accra (Informatiediensten van Ghana), 1958, 24 p. Hierin worden de verschillende positieve aspecten van de Verenigde Naties, mede met hun vredesbetrachtingen en economisch-sociaal helpende functie, zeer lovend besproken.

¹⁰⁸ PLIMPTON, F.T.P., « The U.N. needs family-planning », *The New York Times Magazine*, 18 sept. 1966, 54, p. 97. Kongo (Kinshasa) zou aldus op het ogenblik van zijn onafhankelijkheid hoogstens 19 universitair geteld hebben.

¹⁰⁹ HAMMERSKJÖLD, D., « The United Nations and the newly independent Countries », VI-10, *U.N. Review*, April, 1960, pp. 10-13.

GREGOIRE, R., *Administrations nationales et organisations internationales. Les problèmes administratifs qui se posent aux nouveaux Etats du fait de leur participation à l'O.N.U. et aux Institutions spécialisées*, Paris, Unesco, z.d., pp. 50 e.v.

¹¹⁰ STOEßINGER, J.G., et al., *Financing the United Nations System*, Washington, D.C., (The Brookings Institution), 1964, p. 68, tabel 3.2, en p. 70 waar de auteur constateert dat : ... *the ranking order also reveals that these states that are the largest contributors in dollar amounts are not necessarily the largest contributors in terms of their G.N.P.'s*.

¹¹¹ SOUBEYROL, J., « Considérations sur la crise financière de l'O.N.U. », n° 3, *R.G.D.I.P.*, juillet-septembre 1967, p. 677. De auteur laat opmerken dat : ... La crise (financière) provient du fait que les deux « super Grands » sont à eux seuls les bailleurs de 47 % des fonds de l'Organisation et que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité financent à 64,4 % ses dépenses. En face : 51 Etats ne paient qu'environ 2 % du budget et 96 Etats n'en supportent qu'un peu plus de 11 %.

Staten zeker niet bijdragen tot de verlichting van de steeds stijgende onkosten en financiële moeilijkheden van de Organisatie. Dit argument vormt trouwens niet het enige bezwaar vanuit deze hoek. Al betrachten de Verenigde Naties een zo universeel mogelijke samenstelling¹¹² en al maken enkele microstaten reeds deel uit van hun leden, toch zou een nog groter aantal microstaten een onduidelbaar supplementair gewicht vormen voor de reeds logge U.N.O.-apparatuur. Niet alleen op louter technisch terrein zou een dergelijke evolutie als betreurenswaardig dienen bestempeld te worden¹¹³, maar ook politieke verwikkelingen zijn hieraan verbonden. Hiervan zal vooral de nu reeds logge Algemene Vergadering het slachtoffer kunnen worden o.m. door een toenemende ingewikkeldheid der stemmingscoalities en een verbreking van het geografisch evenwicht. Ook zou een nadelige explosie van « mini-geschillen » voor de Assemblée geenszins verwondering hoeven te wekken. Heel wat grote Staten zullen zich daarenboven, als grootste geldschietsters van de V.N., heftig verzetten tegen een massale toename van het aantal ministaten daar deze aldus budgetaire bepalingen zouden kunnen doen goedkeuren die door de grotere Staten dienen gespijsd te worden. De werking van de U.N.O. is misschien nooit naar wens verlopen, maar zou waarschijnlijk door een massale toename van het aantal ministaten administratief en financieel zodanig worden bezwaard, dat zekere beperkingen van het lidmaatschap zich opdringen.

6. TOELATINGSPROCEDURE EN MICROSTATEN

a) *Algemeen.*

Naast de oorspronkelijke leden (artikel 3 van het Handvest), kunnen alle andere vredelievende Staten tot de Verenigde Naties toetreden. Daartoe dienen ze te voldoen aan vijf voorwaarden, vervat in artikel 4, 1 van het Handvest : 1) een Staat zijn; 2) vredelievend zijn; 3) de in het Handvest vervatte verplichtingen aanvaarden; 4) in staat zijn deze na te komen; 5) en bereid zijn ze na te komen. De toelating van de kandidaat tot de Organisatie wordt verleend door een besluit van de Algemene Vergadering op aanbeveling van de V.-Raad (artikel 4, 2 van het Handvest). Daar het hier niet om een proceduriële kwestie gaat dient de aanbeveling van de Raad met de unanieme instemming der vijf permanente leden te gebeuren, m.a.w. zij kunnen in deze kwestie gebruik maken van het vetorecht. Artikel 18, 2 van het Handvest bepaalt tevens dat in de Algemene Vergadering een tweederde meerderheid van de aanwezige en aan de stemmingdeelnemende leden vereist is. Samenvattend kan men zeggen dat

¹¹² *New Dimensions for the United Nations*, op. cit., 1966, p. 13.

¹¹³ De zaal waar de Assemblée de zitting houdt zou te klein zijn; meer materiaal en meer kosten zijn nodig voor het Secretariaat daar de behoefte aan dokumentatie ook zal toenemen; toename van de duur der debatten in de Alg. Verg.; ... etc., BLAIR, P.W., *supra*, noot 92, pp. 16-17.

in laatste instantie de V.N.-leden zelf beslissen wie hen zal vervoegeen als nieuw medelid ¹¹⁴.

Volgens het advies van het Internationaal Gerechtshof ¹¹⁵ wijzen de bewoordingen van artikel 4, 1 van het Handvest erop dat de toetredingsvoorwaarden noch exemplatief noch enonciatief, doch limitatief zijn. Ze dienen dus niet alleen als noodzakelijk maar ook als voldoende beschouwd. Steeds volgens het Hof, sluiten zowel de geest als de bewoordingen van deze paragraaf tevens uit, dat overwegingen vreemd aan deze principes en voorwaarden de toelating van een Staat, die hieraan voldoet, kunnen verhinderen. Dit betekent echter niet dat politieke beschouwingen, in voldoende nauw verband met deze condities, bij de beoordeling van de toelating, niet kunnen in aanmerking genomen worden ¹¹⁶. De verzoekende Staat moet zijn aanvraag indienen bij de secretaris-generaal, die deze onmiddellijk dient te laten worden aan de leden van de V.-Raad en ter informatie een kopij hoeft door te sturen aan de Algemene Vergadering of aan de V.N.-leden, wanneer deze niet zetelt. De huidige Voorlopige Inwendige Reglementen van de V.-Raad en de Algemene Vergadering vereisen thans dat deze aanvraag een verklaring bevat, in een formeel stuk gedaan, dat de verzoeker de verplichtingen vervat in het Handvest aanvaardt ¹¹⁷. De secretaris-generaal heeft geen enkele beoordelingsmacht inzake de ontvankelijkheid der aanvragen, maar toch beschikt hij over een — weliswaar uiterst beperkte — *appréciatievrijheid* ¹¹⁸. De eigenlijke beoordeling komt echter aan de Raad en aan de Algemene Vergadering toe. De Raad beslist vooreerst met een meerderheid van negen leden, waaronder de permanente, over de al of niet aanbeveling van de aanvragende Staat ¹¹⁹, en dient, naargelang het geval,

¹¹⁴ *The Strategy of World Order*, New York, (World Law Fund), 1966 (1^e ed. FALK, R.A. en MENDLOVITZ, S.H., 3^e druk), 3, The United Nations, pp. 128-136.

¹¹⁵ *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations*, Advisory Opinion, May 28, 1948, *I.C.J. Reports*, 1948, pp. 57-115 (zie ook *supra*, noot 31).

¹¹⁶ GOODRICH, L.M., *The United Nations*, London (Stevens), 1960, pp. 83-104. Goodrich vermeldt het feit dat sommige rechters van het Internationaal Gerechtshof, tegen het advies van het Hof van 1948 in (zie *supra*, noot 115), de mening waren toegedaan, dat zowel de aanbeveling van de Veiligheidsraad, als de toelating van de Alg. Verg., politieke beslissingen zijn en dat de leden hun persoonlijke stellingen en beschouwingen evengoed kunnen baseren op voorwaarden, andere dan deze neergelegd in art. 4,1 van het Handvest.

¹¹⁷ Zie bv. U.N. Doc. S/6645, 1 sept. 1965, « Lettre adressée au Secrétaire général, le 26 août 1965, par le premier ministre du gouvernement des Iles Maldives. »

¹¹⁸ Toen in februari 1949 het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Democratische Volksrepubliek Korea de toetreding tot de Verenigde Naties aanvroeg, heeft de secretaris-generaal aldus het verzoekstelegram doorgestuurd aan alle leden van de V.N., *niet als officieel document, doch ter informatie*. Daar een resolutie van de Alg. Verg. van 1949 de Regering van de Zuid-Koreaanse Republiek heeft erkend als « de enige die in Korea deze hoedanigheid bezit », wilde de secretaris-generaal die zich door deze resolutie gebonden voelde, door bovenvernoemd initiatief geen daden stellen strijdig met deze resolutie.

¹¹⁹ Vanaf het begin van 1950 onderzoekt de Raad zelf de aanvragen, zonder deze nog te verwijzen naar de Kommissie voor de Toelating der Nieuwe Leden (resolutie V-Raad, 17 mei 1946).

respektievelijk een volledig verslag der discussie, of een speciaal rapport samen met dit verslag, in bij de Algemene Vergadering. Deze beslist dan uiteindelijk met een meerderheid van de tweederden der aanwezige- en stemmende leden of de verzoeker zal toegelaten worden tot het lidmaatschap. In geval van afwezigheid van een aanbeveling van de Raad, of wanneer deze het onderzoek der aanvraag heeft uitgesteld, kan de Assemblée de aanvraag terugzenden naar de Raad voor een nieuw onderzoek, een aanbeveling of het opstellen van een verslag. De secretaris-generaal houdt de verzoekende Staat op de hoogte van de beslissing der Algemene Vergadering¹²⁰. De verzoeker wordt als lid van de Organisatie beschouwd, vanaf het ogenblik dat zijn aanvraag door de Algemene Vergadering, op aanbeveling van de V.-Raad, gunstig wordt beoordeeld¹²¹.

De soepele toelatingsvoorwaarden en de rationele toelatingsprocedure hebben ondanks enige kritieken, o.m. betreffende de overwegende rol van de V.-Raad¹²², nooit ernstige moeilijkheden tot gevolg gehad¹²³, zodat de Verenigde Naties zeer dicht bij hun einddoel, een zo universeel mogelijke samenstelling genaderd zijn¹²⁴.

b) *De microstaten en de toelatingsvereisten.*

Van de vijf toelatingsvereisten in artikel 4, 1 van het Handvest, zijn er enkel twee die enig bezwaar kunnen vormen voor de toetreding van de microstaten. Het vredelievend karakter van de verzoeker geldt immers zowel voor grote als voor kleine Staten. De verplichtingen van het Handvest kan men aanvaarden door een eenvoudige verklaring, terwijl deze formaliteit ook volstaat om te voldoen aan de vijfde voorwaarde¹²⁵. Hieruit volgt dat de microstaten enkel met de twee resterende voorwaarden, een Staat zijn en in staat zijn de verplichtingen

¹²⁰ GOODRICH, L.M. & HAMBRO, E., *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, Boston (World Peace Foundation), 1949 (2^e herziene ed., 3^e druk), pp. 125 e.v.; *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, New York (Nations Unies), 1955, I, p. 182; *ibid.*, 1959, I, suppl. n^o 1, p. 83.

¹²¹ *Répertoire de la pratique...*, 1955, I, p. 192. Vroeger werd een Staat slechts als lid beschouwd op het ogenblik dat hij na de goedkeuring van zijn aanvraag door de Alg. Verg., zijn instemming met het Handvest had laten geworden bij het Secretariaat, bij middel van een formele verklaring.

¹²² S.C.O.R., 1st Year, 55th Meeting, 28 augustus 1946, blz. 47-60, *Competence of Assembly regarding Admission to the United Nations*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports, 1950, p. 4.

G.A. Res. 267 (III), 14 april, 1949.

¹²³ Met voorbehoud van de « deadlock » van de koude oorlog-periode (± 1946-1955).

¹²⁴ Met zeer belangrijke uitzonderingen nochtans zoals de Volksrepubliek China en andere, meestal gesplitste Staten, zoals Oost- en West-Duitsland, Noord- en Zuid-Korea en Noord- en Zuid-Vietnam. Zwitserland, omwille van zijn visie op de handhaving der neutraliteit, trad tot dusver ook niet tot de Organisatie toe.

¹²⁵ BLAIR, P.W., *op. cit.*, 1968, pp. 23-24.

vervat in het Handvest na te leven, zullen dienen af te rekenen bij hun toetreding.

Een Staat zijn.

De traditionele attributen van een Staat zijn : een permanente bevolking, een vastgelegd territorium, een georganiseerd gezag en een onafhankelijk buitenlands beleid ¹²⁶. Daarbij wordt door sommigen nog het criterium der « leefbaarheid » vereist, hetgeen de mogelijkheid tot het stellen van zekere administratieve-, juridische- en handelsdaden impliceert ¹²⁷. Anderen nog vereisen dat de Staat in kwestie als dusdanig zou erkend zijn door de internationale gemeenschap. Deze theorie verdedigt de opvatting dat het ontstaan van een Staat een louter feitelijke politieke gebeurtenis is, en dat de erkenning een erkende Staat de rechtspersoonlijkheid verleent en bijgevolg niet declaratief, doch constitutief is. Deze opvatting is echter moeilijk houdbaar, daar aldus de soevereine Staat zou gebonden zijn door een daad, die gesteld is door een andere Staat. Het schijnt veel realistischer de erkenning te beschouwen als de enkele bevestiging van het volkenrechtelijk bestaan van een Staat door de erkennende Staat, stellingname die niet alleen door talrijke vooraanstaande auteurs wordt bijgetreden, doch die ook in het dagelijkse internationale leven heel wat louter formele discussies kan vermijden ¹²⁸.

Daar de Verenigde Naties echter het begrip Staat zeer ruim interpreteren ¹²⁹, zullen deze vereisten voor de microstaten waarschijnlijk geen onoverkomelijke hindernis voor hun lidmaatschap uitmaken. Het valt overigens sterk te betwijfelen of de Veiligheidsraad of de Algemene Vergadering zich ooit zullen inlaten met de vraag op welk ogenblik de beperkte omvang van een gebied de mogelijkheid uitsluit het als een Staat te beschouwen. In ieder geval zal de netelige positie waarin vele leden van de Verenigde Naties zelf zouden verkeren bij de behandeling van dit vraagstuk, de bespreking van dit criterium sterk in de weg staan. Een vraag die echter wel zou kunnen oprijzen, is te weten of bepaalde kleine Staten in voldoende mate hun soevereiniteit bewaard hebben om terug te kunnen komen op de beslissingen, waarbij zij aan anderen zekere van hun bevoegdheden hebben overgedragen. De beperkte mogelijkheid tot het voeren van een onafhankelijk buitenlands beleid, zou eveneens, in sommige

¹²⁶ *Status and Problems of very Small States and Territories*, New York (United Nations, Institute for Training and Research), 1969, UNITAR Series n° 3, p. 134 (hierna geciteerd als UNITAR-Rapport); BLAIR, P.W., *op. cit.*, p. 24; VAN BOGAERT, E.R.C., *Beginselen van het Volkenrecht*, *op. cit.*, p. 31.

¹²⁷ WHITAKER, U.G. Jr., *supra*, noot 104, pp. 79 e.v., zegt dat : « It is not clear how to define a state. To be a state the community in question should be viable. »

¹²⁸ Zie daartoe VAN BOGAERT, E.R.C., *supra*, noot 126, pp. 54-57, vooral p. 55, noot 5.

¹²⁹ Zie *supra* onder deel 1.3.a).

gevallen als argument tegen de toetreding van zekere microstaten kunnen gebruikt worden.

In staat zijn de verplichtingen van het Handvest na te leven.

Na het onderzoek van alle vorige toelatingsvereisten blijkt tenslotte de bekwaamheid van de microstaten om de verplichtingen van het Handvest na te komen de enige konkrete hinderpaal voor hun lidmaatschap te kunnen vormen. Wat echter de meest verplichtingen, vervat in het Handvest, betreft, zoals de regeling van internationale geschillen langs vreedzame weg en het zich onthouden van de dreiging met, of gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van enige Staat (artikel 2, 3 en 2, 4 van het Handvest) schijnen bijzondere problemen in verband met de ministaten praktisch onmogelijk, daar de overgrote meerderheid der microstaten niet over de nodige middelen beschikt om deze bepalingen te overtreden. Ook de plicht van economisch-sociale samenwerking (artikel 56 Handvest) zal door de meesten gretig nageleefd worden en kan dus ook geen verdere moeilijkheden opleveren. De bijstandsverplichtingen bij preventieve- of dwangacties van de Verenigde Naties (artikels 2, 5; 43, 45, 48 en 49) leveren wel specifieke moeilijkheden op voor de ministaten daar zij terug meestal niet over de mogelijkheden daartoe beschikken of door deze acties juist hun middelen aanzienlijk zouden zien slinken, zoals bij de toepassing der economische sancties voorzien in artikel 41 van het Handvest. Nochtans stellen zich hier ook voor de grotere Staten evenveel problemen, al liggen die meestal juist in tegenovergestelde zin, zodat de onmogelijkheid van uitvoering van deze verplichtingen niet zo vlug als bezwaar tegen de toetreding der ministaten zal of kan aangehaald worden ¹⁸⁰.

De zwaarst wegende verplichting voor de microstaten is de financiële bijdrage. Deze verplichting kan de aanvaarding van hun kandidatuur wel in het nauw brengen, daar de kleine Staten over beperkte financiële middelen beschikken en de kosten van het U.N.O.-lidmaatschap bijzonder zwaar zijn. Het « Committee on contributions » belast de verschillende lidstaten naargelang hun betalingsmogelijkheden, zodat de meeste minileden van de V.N. enkel gehouden zijn het minimumpercent van 0,04 % tot het budget van de Organisatie bij te dragen. Enkel Koeweit en Luxemburg dragen meer bij. Tevens werden voor Staten met een lager inkomen per hoofd, lagere belastingsschalen voorzien en de bijdrage per hoofd mag voor geen enkel lid meer bedragen dan die van de hoogst belaste lidstaat. Toch beloopt de bruto minimum belasting 51.700 \$. Wanneer men hier de bijdrage van het lidmaatschap der Gespecialiseerde Organisaties en de onderhoudskosten van een zending te Genève en te New York bijreken, betekent dit een dure onderneming. Ook de bedragen

¹⁸⁰ BLAIR, P.W., *supra*, noot 125, p. 27.

uitgegeven voor informatie-, communicatie- en transportatiedoeleinden e.d.m. dienen hierbij gevoegd. Al deze « verborgen uitgaven » lopen uit tot een totaal dat verscheidene malen het bedrag van de bijdrage tot het gewoon budget vormt. Gelukkig voor de ministaten zijn de lidstaten niet verplicht meer te betalen dan hun bijdrage tot het gewoon budget. De kosten van de vredesoperaties en de vrijwillige programmas vallen buiten deze verplichting. Al werd tot dusver ook nog nooit de financiële zwakheid der kleine Staten als bezwaar tegen hun toetreding aangevoerd, toch is het financieel onvermogen een belangrijk fundamenteel argument om voor de microstaten een aangepaste lidmaatschapsvorm uit te werken. Immers zelfs de lagere belastingplicht en/of de minimum bijdrage betekenen in termen van hun B.N.P., voor de ministaten een zwaardere last dan de gewone bijdrage der grotere Staten ¹³¹.

IV. RATIONELER TOETREDINGSVORMEN VOOR DE MICROSTATEN

1. ALGEMENE PROBLEEMSTELLING EN INITIATIEVEN

Zoals de secretaris-generaal heeft uiteengezet impliceert de vaststelling van criteria die de toelating tot het integraal statuut van lid der Organisatie regelen, noodzakelijkerwijze de definitie van andere associatievormen, voor microstaten aan wie dit statuut niet kan toegekend worden ¹³². Slechts weinig kleine Staten hebben uit eigen initiatief begrepen dat zij best hun lidmaatschap beperkten tot zekere Gespecialiseerde Instellingen ¹³³. Anderzijds schijnt de aanleg van een definitief beperkingskriterium onbegonnen werk daar vooreerst sommige lidstaten zelf de kans lopen hieronder te vallen en vervolgens bepaalde grootmachten het lidmaatschap van zekere kleine Staten, met een bijzonder belang voor hen, zullen voorstaan ¹³⁴. Daarom dient een combinatie van criteria aangelegd te worden die politiek aanvaardbaar zijn. Microstaten, evengroot, of groter, dan huidige U.N.O.-leden bij hun toetreding, kunnen nog moeilijk geweigerd worden. De enige rationele oplossing schijnt dan ook te zijn de uitwerking van nevenoplossingen te beperken tot die microstaten met een

¹³¹ STOESSINGER, J.G., et al., *supra*, noot 110; SOUBEYROL, J., *supra*, noot 111; GERBET, P., « Les nouveau Etats et les organisations internationales », in : DUROSELLE, J.B., en MEYRIAT, J., « Les nouveaux Etats dans les relations internationales », 121, Paris, *Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques. Relations internationales*, (1962), 447, pp. 481 e.v.; BLAIR, P.W., *op. cit.*, pp. 28-29; UNITAR-Rapport, *op. cit.*, pp. 136-138.

¹³² Introduction au rapport annuel, G.A.O.R., 22^e session, suppl. n° 1A, pp. 22 e.v.

¹³³ West-Samoa nam aldus de beslissing, voorlopig buiten de Organisatie te blijven : G.A.O.R., 20^e session, suppl. 1A, p. 2; G.A.O.R., 16^e session, 1039^e plenaire zitting, para 14.

¹³⁴ BLAIR, P.W., *op. cit.*, p. 33.

bevolking, een oppervlakte en een B.N.P. die geringer zijn dan die van het kleinste U.N.O.-lid. Het (voorlopig) kleinste U.N.O.-lid, de groep der Maledieven-Eilanden met 93.000 inwoners, 298 km² oppervlakte en een B.N.P. van minder dan 15 miljoen \$ kan dus hiervoor in aanmerking genomen worden.

Wanneer men echter de deur van het lidmaatschap voor de microstaten sluit, dienen daarnaast andere vormen van samenwerking met de Wereldorganisatie voorzien te worden, wil men de ministaten niet dwingen het integraal statuut van lid op te eisen. Het Handvest voorziet echter geen vormen van beperkt lidmaatschap al bestaan deze in sommige U.N.O.-organen zoals bepaalde regionale economische commissies. E.C.A.F.E., E.C.L.A. en E.C.A. voorzien aldus het statuut van geassocieerd lid, zonder stemrecht. De enige initiatieven, in 1967 door Sub-kommissie III van de Bijzondere Commissie der Vierentwintig¹⁸⁵, en in 1968 door de Bijzondere Commissie der Vierentwintig op aandringen der voornoemde Sub-kommissie genomen¹⁸⁶, hadden tot dusver geen resultaat. Ook het Amerikaans aandringen op een oplossing vanaf 1965 had enkel de oprichting van een « Commissie van Deskundigen » in de schoot van de V.-Raad tot gevolg, wier besluiten nog niet werden bekendgemaakt.

De uitwerking van een bijzondere categorie leden dringt zich nochtans op, teneinde te voldoen aan volgende bijzondere problemen en behoeften der microstaten.

1. de verbreking van hun isolatie zonder overdreven financiële lasten;
2. de verdediging van (wat zij als) hun nationale belangen (beoordelen);
3. de oplossing van hun specifieke problemen met behulp van een onpartijdige en onbaatzuchtige buitenstaander.

2. OPLOSSINGSMODALITEITEN

a) *Het statuut van waarnemer.*

Het statuut van waarnemer kan gedefinieerd worden als dat van een « niet-stemmend lid ». Het kan echter niet omschreven worden in formele bewoordingen, daar de Verenigde Naties nooit deze bindingsvorm nader hebben uitgelegd. De betekenis van dit statuut dient gevonden te worden in de U.N.O.-praktijk, en niet in een juridische bepaling¹⁸⁷.

De U.N.O. telt zes permanente waarnemers : de Duitse Bondsrepubliek, Monaco, Vaticaanstad, de Zuid-Koreaanse Republiek, de Zuid-Vietnamese

¹⁸⁵ U.N. Doc. A/6700/add. 14 (part II), para 286.

¹⁸⁶ U.N. Doc. A/7200 (Part. I), paras 125-135.

¹⁸⁷ MOWER, A.G., « Observer Countries : Quasi Members of the United Nations », XX-2, *Int. Org.*, Spring 1966, pp. 266-283.

Republiek en Zwitserland¹³⁸. Ook Finland, Italië, Japan, Oostenrijk en Spanje hadden dit statuut voor zij het lidmaatschap verworven¹³⁹. Dit « kwasi-lidmaatschap » (Glenn Mower) kan dan ook gezien worden als een brug tussen het lidmaatschap en het niet-lidmaatschap, doch houdt zoveel beperkingen in, dat het onmogelijk kan beschouwd worden als een volwaardige ruiloplossing. De waarnemers hebben echter het recht de zittingen bij te wonen, hebben recht op zitplaatsen, op de uitdeling van dokumenten en toegang tot de wandelgangen en salons van de U.N.O. Daarnaast nemen zij ook deel aan het sociale leven van de Verenigde Naties¹⁴⁰. De waarnemersstaten hebben dus vertegenwoordigers bij de V.N. die er de diskussies en beslissingen kunnen volgen, doch noch het recht hebben er het woord te voeren, noch beslissingsrecht bezitten op enige officiële zitting. Dit is wel bijzonder weinig, zodanig dat men niet kan verwachten dat de microstaten enthousiast deze bindingsmogelijkheid met de V.N. zullen accepteren. Verscheidene initiatieven werden echter reeds genomen om het waarnemersstatuut te wijzigen en uit te breiden, doch zonder resultaat. Vooreerst was er secretaris-generaal Trygve Lie die de traditie brak, volgens dewelke de Organisatie de waarnemers noch uitnodigde, noch goedkeurde. In zijn rapport tot de 4^e Algemene Vergadering zei hij dat hij de waarnemers die zekere Staten naar de Organisatie wensten te sturen, had verwelkomd en hen elke mogelijke faciliteit had toegekend¹⁴¹, waarbij hij scheen te kennen te geven dat hij zelf zou beslissen hoe de Organisatie zou reageren op bedoelingen van niet-leden.

Secretaris-generaal Dag Hammarskjöld reageerde op gelijkaardige wijze tegenover deze kwestie :

« ... I have been following a line which seems to be the only possible one, that is, to accept observers when such an arrangement is proposed in cases where the country in question is recognized diplomatically... by a majority of United Nations Members¹⁴². »

Hammarskjöld liet dus elk initiatief hieromtrent over aan de lidstaten, al dienen in feite de lidstaten hierover afzonderlijk te beslissen door een individuele erkenningspolitiek, en niet in U.N.O.-kader¹⁴³.

Ook langs de zijde van de Algemene Vergadering, was er in 1950 ter gelegenheid van een voorstel van El Salvador, waarbij gevraagd werd aan de

¹³⁸ MOWER, A.G., « The Role of the Observer States », 2-4, *Vista*, Jan.-Febr. 1967, 42-46.

¹³⁹ De lijst der permanente waarnemers is opgenomen in de 12^e en laatste afdeling van het « Blue book » gepubliceerd door het Secretariaat van de Ver. Nat., sub. *verbo* : Non-Member States Maintaining Permanent Observer at Headquarters.

¹⁴⁰ BLAIR, P.W., *op. cit.*, p. 40.

¹⁴¹ U.N. Doc. A/939, Rev. 1, Sept. 12, 1949.

¹⁴² Press Conference of April 21, 1960, in U.N.-Secretariat, Office of Public Information, *Press Releases*, 1960, vol. 18, p. 47.

¹⁴³ MOWER, A.G., *supra*, noot 137.

Algemene Vergadering een resolutie goed te keuren tot toelating van waarnemers van al de Staten die om het lidmaatschap verzocht hadden, de mogelijkheid om het waarnemersstatuut uit te breiden ¹⁴⁴. Dit ontwerp werd echter verworpen. Nochtans heeft de Assemblée wel het recht bepaalde waarnemers uit te nodigen, zoals het thans het geval is met de O.A.S. en de Arabische Liga, doch deze gevallen dienen gezien als uitzonderlijk en vormen aldus geen precedenteren ¹⁴⁵. Naast de beperkte aard van deze binding met de V.N. komt nog een nadeel van een gans andere aard. Al konden de afgevaardigden van de waarnemersstaat immers van bepaalde immuniteiten genieten ¹⁴⁶, toch vallen zij niet onder het zetelakkoord tussen de V.N. en de V.S. D.w.z. dat de U.S.A. een visum kunnen weigeren aan waarnemers van Staten die zij niet erkennen ¹⁴⁷. Niettemin onderneemt secretaris-generaal Thant op zijn beurt ernstige pogingen dit statuut, in bredere versie, als mogelijke oplossing voor de microstaten uit te werken. Zo verklaarde hij in zijn verslag van 1965 : « *Je suis convaincu que l'on servirait mieux les véritables intérêts de la paix en encourageant les Etats non membres à affecter des observateurs au siège de l'Organisation des Nations Unies...* » ¹⁴⁸.

De secretaris-generaal meent namelijk dat de eenvoudigste oplossing voor het probleem van de microstaten zou zijn hun statuut te regulariseren en uit te breiden tot een vorm van geassocieerd lidmaatschap. Volgens hem is de traditie volgens dewelke enkel bepaalde Staten waarnemers kunnen naar de Organisatie zenden, volkomen ongegrond ¹⁴⁹. Aldus zouden bvb. alle niet-leden kunnen waarnemers naar de Organisatie sturen en zou hen in bepaalde gevallen het woord kunnen verleend worden, zoals in andere U.N.O.-organen en Gespecialiseerde Organisaties ¹⁵⁰.

Nochtans schijnt deze bindingsvorm met de V.N. weinig geschikt te zijn voor microstaten wegens reeds vernoemde bezwaren, die ondanks alle initiatieven toch nog blijven gelden. De voorwaarden daartoe, erkend worden door de meerderheid der leden, lid zijn van een U.N.O.-orgaan of van een Gespeciali-

¹⁴⁴ U.N. Doc. A/1585; G.A.O.R., 5^e session, vol. I, Annexes, Punt 19 dagorde; G.A.O.R., 5^e session, p. 586. De verzoekende Staten waren toen Oostenrijk, Ceylon, Finland, Jordanië, Italië, Ierland, Portugal, de Koreaanse Republiek en Nepal.

¹⁴⁵ G.A.O.R., 5^e session, Annexes, Punt 58 der dagorde.

¹⁴⁶ « Agreement between the U.N. and the U.S.A. regarding the Headquarters of the U.N. », U.N. Doc. A/427, Oct. 27, 1947, section 15; « International Organizations Immunities Act », Public Law 291, 79th Congress, 1st session, 1945, in Joint Committee Print, Committee on Foreign Relations of the U.S. Senate and the Committee on Foreign Relations, Washington, March 1964, Sections 3 and 7; (*Functionele immuniteit* voor gezanten en vreemde regeringen bij internationale organisaties).

¹⁴⁷ MOWER, A.G., *supra*, noot 137.

¹⁴⁸ G.A.O.R., 20^e session, 1965, suppl. 1A, p. 12.

¹⁴⁹ G.A.O.R., 22^e session, 1967, suppl. n° 1A, p. 23.

¹⁵⁰ Bijvoorbeeld in Unesco en in E.C.O.S.O.C. aan bepaalde regionale organisaties.

seerde Organisatie, en geduld worden door de Verenigde Staten, blijken trouwens zeer zwaar uit te vallen voor kleine Staten. Globaal kan men zeggen dat het waarnemersstatuut vooral geschikt is voor hen die de V.N. zien als een middel voor algemene kontakten in afwachting van het lidmaatschap. Microstaten, met beperkte en specifieke problemen zullen waarschijnlijk de voorkeur geven aan andere oplossingen die een meer actieve rol kunnen waarborgen¹⁵¹, vooral dan wanneer zij er niet op sturen in een verdere toekomst volwaardig lid van de Organisatie te worden.

b) *Het geassocieerd lidmaatschap.*

In tegenstelling met de Volkenbond werden in de Verenigde Naties, vóór het Amerikaans voorstel in augustus 1969, nooit voorstellen naar voor gebracht betreffende het geassocieerd lidmaatschap¹⁵². Nochtans kennen ook enkele organen van de Verenigde Naties het geassocieerd lidmaatschap¹⁵³, en werden zelfs in de V.N. zelf een paar voorstellen in die zin gedaan¹⁵⁴.

De reglementen van heel wat Gespecialiseerde Organisaties voorzien eveneens in veel gevallen het statuut van geassocieerd lid. W.H.O., F.A.O., U.N.E.S.C.O. en I.M.C.O. voorzien dit statuut zelfs voor Staten die niet volledig soeverein zijn, terwijl I.T.U. dit statuut toekent aan alle niet-leden; tenzij een meerderheid der leden zich hiertegen verzet.

Ook andere internationale organisaties zoals O.E.S.O. en E.E.G. kennen dit statuut.

Deze verschillende bestaande vormen van geassocieerd lidmaatschap kennen meestal weinig beslissingsrecht toe aan deze categorie van leden, die meestal noch in de plenaire organismen noch in de belangrijkste commissies stemrecht bezitten, zeker niet wanneer het over belangrijke onderwerpen gaat. De financiële- en constitutionele kwesties zullen dan meestal ook buiten het bereik van de geassocieerde leden vallen. Nochtans kunnen deze punten voor microstaten soms heel belangrijk zijn. Het geassocieerd lidmaatschap, waarbij men kan deelnemen aan de werkzaamheden van de Organisatie, zonder echter te kunnen deelnemen aan de vitale beslissingen, wordt dan ook niet bijzonder op prijs gesteld. De meeste geassocieerde leden pogen daarom steeds zoveel mogelijk

¹⁵¹ BLAIR, P.W., *op. cit.*, pp. 43-45.

¹⁵² Zie *supra* onder deel 1.2.

¹⁵³ Zo zijn bv. kleine Staten als Brunei en Hong Kong geassocieerde leden van E.C.A.F.E. E.C.A. voorziet dat niet-zelfbesturende gebieden in Afrika, geassocieerde leden zijn; Brits Honduras is geassocieerd lid van E.C.L.A.

¹⁵⁴ In 1951 stelden Indië en enige andere leden voor, zekere niet-autonome gebieden te associëren bij het « Comité des renseignements »; zie daartoe BLAIR, P.W., *supra*, noot 125, p. 49.

hun bevoegdheden uit te breiden en eenmaal ze voldoende onafhankelijk zijn ¹⁵⁵, het volwaardig lidmaatschap te verwerven ¹⁵⁶. Deze tendens toont voldoende aan dat ook het geassocieerde lidmaatschap niet de ideale oplossing zou zijn voor de ministaten.

c) *Het collectief lidmaatschap.*

Het collectief lidmaatschap zou voor de microstaten heel wat problemen kunnen oplossen. Vooreerst zouden ze aldus de financiële lasten onderling kunnen verdelen en zou het toegenomen menselijk potentieel hen toelaten talrijke werkzaamheden van de Wereldorganisatie te volgen. Voor de ministaten is het immers onbegonnen werk alle zittingen van de drie maand durende Assemblée en haar zeven regelmatig zetelende commissies te volgen, om het nog maar niet over de talrijke andere U.N.O.-commissies te hebben ¹⁵⁷. Tegelijk zou het aantal niet buitenmate stijgen. Ook hier echter zijn de moeilijkheden niet uit de lucht. Een onoverkomelijke hindernis schijnt wel te zijn dat het Handvest voor een dergelijk lidmaatschapsstatuut zou dienen aangepast te worden. Volgens het Handvest kunnen immers alleen Staten lid worden van de Organisatie ¹⁵⁸. Het kollektief lidmaatschap zou trouwens bijzondere moeilijkheden kunnen stellen bij uiteenlopende belangen in een bepaalde kwestie.

d) *Beperkte participatie.*

Teneinde de nodige concentratie op specifieke belangen te verzekeren, is het stelsel der beperkte participatie uiterst geschikt. Reeds nu zijn immers de kleine lidstaten aangewezen op het volgen van werkzaamheden die hen in het bijzonder aanbelangen. Dergelijke oplossing zou dan ook het meest beantwoorden aan een reeds bestaande, onontkoombare realiteit. Volgens dit stelsel zouden de Staten kunnen uitgenodigd worden voor een of meerdere jaren met beslissingsrecht deel te nemen aan bepaalde werkzaamheden van de Organisatie. Aldus zijn op dit ogenblik reeds niet-leden van de Organisatie volwaardig lid van bepaalde U.N.O.-organen zoals de Commission on Narcotic Drugs, de U.N./F.A.O. intergovernmental committee of the World Food Programme, de International Development Board of U.N.I.D.O., de Executive Board of U.N.I.C.E.F., U.N.C.T.A.D., U.N.I.D.O. en verscheidene regionale economische commissies. Monaco heeft op dit terrein bijvoorbeeld enkel U.N.C.T.A.D. en U.N.I.D.O.

¹⁵⁵ Het geassocieerde lidmaatschap wordt immers in vele gevallen toegekend aan niet-autonome gebieden; U.P.U., I.T.U. en W.M.O. eisen, zelfs voor gewone leden, niet de strikte criteria van Staat.

¹⁵⁶ Zie voor dit gedeelte vooral BLAIR, P.W., *op. cit.*, (Dotation Carnegie), pp. 50-55.

¹⁵⁷ In 1965/1966 waren de drie vertegenwoordigers der Maledieven afwezig op 107 van de 135 stemmingen en in de commissies.

¹⁵⁸ Art. 4,1 Handvest spreekt van alle andere vredelievende Staten.

tot haar werkdomein uitgekozen, San Marino eveneens¹⁵⁹. Deze werkwijze laat kleinere Staten toe heel wat beter werk te verrichten, dan zij die zoals de Maledieve-Eilanden, hun aandacht wijden aan de Algemene Vergadering, waar de omvang en de algemeenheid der behandelde problemen, elke degelijke werking in de weg staan. Zo ook hebben niet-leden, partij bij het statuut van het Internationaal Gerechtshof, stemmingsrecht in de Algemene Vergadering, bij de verkiezing van de leden van het Hof.

Dit systeem zou dienen uitgebreid te worden tot andere U.N.O.-organismen, en zelfs tot de Algemene Vergadering, wanneer de specifieke belangen van de microstaat in kwestie op het spel staan. Dit zou deze Staten toelaten hun belangen op behoorlijke wijze waar te nemen, zonder de U.N.O.-apparatuur nutteloos te belasten. De moeilijkheid is hier echter, zoals de Volkenbond reeds aanduidde, het statuut van dergelijke leden duidelijk te omlijnen. Daarnaast zal het ook niet gemakkelijk zijn uit te maken, wie zal bepalen wat belangrijke en specifieke problemen zijn voor de miniatuurstaat in kwestie. Deze laatste zelf, of de leden van de Organisatie? Het zou gezond zijn deze taak aan de betrokken Staat zelf over te laten, doch de andere leden van de Verenigde Naties zullen, in bepaalde gevallen, waarschijnlijk zo maar niet laten begaan. Men zal een 'evolutieve oplossing dienen uit te werken, waarbij, door een proces van half-lange duur de ministaten zullen betrokken worden bij welbepaalde werkzaamheden van de Organisatie, zonder ondertussen hun eigen fundamentele belangen uit het hoofd te verliezen.

V. BESLUIT : EEN EVOLUTIEVE OPLOSSING ?

De meest constructieve en realistische oplossing voor het probleem der microstaten dient wellicht gezocht te worden in een evolutieve visie op deze kwestie. Vooreerst dient dit probleem beperkt te worden tot microstaten kleiner dan het huidige kleinste U.N.O.-lid op het moment van zijn toelating. Grotere Staten de toegang weigeren, terwijl gelijksoortigen als volwaardig lid in de Verenigde Naties zetelen is, in de praktijk onmogelijk. Voor de interpretatie van het begrip « Staat » stellen zich op het eerste gezicht ook geen bijzondere moeilijkheden, wegens de brede interpretatie die traditioneel door de U.N.O. aan dit concept gegeven wordt. Voor microgebieden daarentegen zal een zodanige oplossing dienen gezocht te worden dat een eventuele hulp van de V.N. niet gelijk komt te staan met een of andere vorm van erkenning. Een zo breed mogelijke politiek op dit vlak zal vermijden dat door bepaalde V.N.-hulp-akties, zekere gebieden zich als erkend gaan beschouwen door de Wereldorganisatie. Dergelijke zienswijze is vooral gesteund op de overweging dat de

¹⁵⁹ *Status and Problems of very Small States and Territories*, op. cit., pp. 143-144.

meeste ministaten nog niet volstrekt autonoom zijn, hetzij zich bevinden in een stadium van semi-autonomie, hetzij streven naar onafhankelijkheid. De sociaal-ekonomische helpende functie, van de Verenigde Naties, onpartijdig, universeel organisme, mag echter om deze redenen niet uitblijven. De V.N. dienen zich als het ware op half lange termijn te substitueren aan de koloniale machten.

Een eerste stap in de richting van een definitieve oplossing voor de microstaten zal er dus in bestaan Staten die beneden bepaalde limieten vallen, de toegang tot de U.N.O. te ontzeggen zoals dit destijds in de Volkenbond gebeurde. Deze criteria zouden vooraleer voor de voornaamste U.N.O.-organen te komen, vooreerst kunnen onderzocht worden door de permanente commissies zoals de Commissies der Deskundigen van de V.-Raad, zoals deze zopas werd ingesteld, in samenwerking met een commissie van de Algemene Vergadering. De Commissie der Vierentwintig die zich bezighoudt met dekolonisatieproblemen zou hiervoor wel in aanmerking kunnen komen, doch schijnt momenteel een nogal eenzijdige politiek te voeren¹⁶⁰. De Assemblée zou echter wel een bijzondere commissie te dien einde kunnen oprichten. Een eventuele samenwerking met de diensten van het Secretariaat of het Institute for Training and Research schijnt hier ook aanbevelingswaardig. Het zou tevens democratischer zijn, vertegenwoordigers van de ministaten toe te laten hun visie op deze problematiek te laten kennen¹⁶¹. Door een dergelijke waaier van opinies geïnformeerd, zullen de V.-Raad en de Assemblée minder kans lopen al te theoretische en/of arbitraire limieten vast te leggen. Voor de microstaten die de toegang tot de Organisatie aldus ontzegd worden en voor de bijzonder kleine gebieden die het statuut van Staat voorlopig nog niet verworven hebben, dienen ondertussen echter bepaalde maatregelen genomen. In eerste instantie zou men er kunnen aan denken in te gaan op het voorstel van Fisher¹⁶², binnen het Secretariaat van de V.N. een bijzondere afdeling op te richten, die zich uitsluitend zou bezighouden met microstaten en minigebieden die op de drempel der onafhankelijkheid staan. Deze secretariaatsafdeling zou een communicatie- en informatiekanaal worden betreffende internationale zaken, en zou de microstaten advies kunnen verstrekken wanneer zij met bepaalde, specifieke problemen worden geconfronteerd. Dergelijke informatiedienst zou zeker heelwat ministaten kunnen weerhouden onmiddellijk het lidmaatschap aan te vragen, en zelfs zou deze dienst, eenmaal volledig uitgebouwd,

¹⁶⁰ De bezwaren van de meeste auteurs tegen dit organisme slaan vooral op het feit dat de Commissie der Vierentwintig steeds de volledige onafhankelijkheid van het gebied in kwestie voorstaat, zonder al te zeer rekening te houden met de diversiteit der problemen die zich aan de onderscheiden gebieden in kwestie stellen.

¹⁶¹ BLAIR, P.W., *op. cit.*, p. 66.

¹⁶² FISHER, R., « The Participation of Microstates in International Affairs », *op. cit.*, *supra*, note 106, pp. 168-169.

« minileden » van de V.N. er kunnen toe leiden hun lidmaatschap te ruilen voor deze diensten ¹⁶³. De adviserende- en helpende functie van de sekretariaatsafdeling schijnt ook geenszins in tegenstrijd te zijn met artikel 100 van het Handvest dat de bemoeienissen van een bepaalde regering of van een bepaalde autoriteit buiten de Organisatie met de leden van het Sekretariaat verbiedt, zodat een resolutie van de Algemene Vergadering tot de oprichting van een dergelijke dienst niet in strijd zou zijn met het Handvest ¹⁶⁴.

In afwachting van een definitieve oplossing zouden daarnaast alle microstaten toelating dienen te krijgen waarnemers bij de Organisatie aan te duiden ¹⁶⁵, wanneer zij daartoe in staat zijn. Een dergelijk statuut zou hen toelaten de werkzaamheden van de V.N. van nabij te volgen en zich voor te bereiden op een nauwere bindingsvorm met de Organisatie. Dergelijk initiatief is zeer goed mogelijk daar het waarnemersstatuut volledig door de praktijk is geregeld, en het gering aantal waarnemers op dit ogenblik, op geen enkele juridische grondslag is gegrondvest. De combinatie van deze twee bindingsvormen met de V.N. zou de miniatuurstaten toelaten betrokken te worden bij het geheel der activiteiten der V.N., terwijl tegelijkertijd hun specifieke belangen behartigd kunnen worden.

Als laatste en definitieve stap zouden de microstaten, na voornoemde hulp en voorbereiding, naargelang het geval kunnen overwegen, in samenwerking met de speciale sekretariaatsafdeling bijvoorbeeld, hetzij als kollektief lid toe te treden tot de U.N.O. hetzij op beperkte wijze deel te nemen aan de discussies en beslissingen. Miniatuurstaten met gelijklopende belangen zouden best kunnen beslissen de vertegenwoordigings- en financiële lasten te verdelen en als één lid tot de V.N. toe te treden. De Organisatie zou ondertussen de nodige tijd aan onderzoek hebben besteed ter aanpassing van het Handvest om een dergelijk lidmaatschapsstatuut toe te laten. Waar deze oplossing om voornoemde redenen niet zou opgaan, zou een aangepast stelsel van beperkte participatie kunnen uitgewerkt worden, door het aan algemene bepalingen onderhevig te maken. De reeds genoemde U.N.O.-kommissies zouden de mogelijkheid dienen in overweging te nemen een stelsel uit te bouwen waarbij een principieel stemrecht zou toegekend worden aan ministaten in die organen en die commissies die problemen behandelen die specifiek zijn voor deze Staten. De miniatuurstaat zou dan de mogelijkheid hebben, wanneer hij meent dat zijn belangen in deze organen ter sprake komen, aan de debatten en beslissingen hiervan deel te nemen. Anderzijds zou men kunnen beslissen dezelfde rechten toe te kennen

¹⁶³ RAPOPORT, J.G., « The Participation of Ministates in International Affairs », *op. cit.*, *supra* note 75, p. 163.

¹⁶⁴ Bezwaar van BLAIR, P.W., *supra*, noot 156, p. 63.

¹⁶⁵ Dit volgens de normale procedure van ratificatie door de Minister van Buitenlandse Zaken van het land in kwestie aan de secretaris-generaal.

aan deze Staten in andere organen, wanneer op voorstel van de Staat in kwestie, de leden der V.N. beslissen dat de eigen belangen van deze op het spel staan. Financieel moet het tevens mogelijk zijn een belastingsschaal te ontwerpen die zou rekening houden met de deelnemingsfrekwentie van de Staat. Dit stelsel wordt immers reeds toegepast voor de niet-leden die deelnemen aan de werkzaamheden van bepaalde organismen. Principieel zou enkel een minimum-bijdrage dienen geëist van deze ministaten, die nog lager zou dienen te liggen dan de huidige 0,04 %, daar dit percentage, in B.N.P.-termen, voor de microstaten nog een te zware last uitmaakt.

BESLUIT

Dit schematisch voorstel tot een evolutief toelatingsprocédé vangt de moeilijkheid op, zowel langs V.N. als langs de kant der microstaten, van een te brutale overgang van het ene statuut naar het andere. Het zou én de Wereldorganisatie én de ministaten toelaten in nauwe onderlinge samenwerking zich op ernstige wijze voor te bereiden op de opvang van der wederzijdse moeilijkheden binnen een redelijke tijdspanne. Ondertussen wordt echter aan de voornaamste behoeften van de ministaten tegemoetgekomen zoals de verbreking der isolatie en de oplossing der specifieke noden. De eindfase zou er dan in bestaan de miniatuurstaat, die ondertussen de kans gehad heeft, zij het door samenwerking met andere Staten, weze het met behulp van U.N.O.-hulpprogramma's zoals Opex¹⁶⁶, bekwame administratieve kaders te vormen, toe te laten actief deel te nemen aan de werkzaamheden van voor hem belangrijke U.N.O.-organen wanneer hij dit wenst.

Aldus wordt tegelijkertijd voldaan aan de eis tot « familiy planning » van Francis Plimpton¹⁶⁷ en de parallele vraag naar aangepaste lidmaatschapsvormen van secretaris-generaal U Thant.

Oktober 1970.

¹⁶⁶ OPEX-programma betreft het sturen van uitvoerend-, directie- en administratief personeel naar ontwikkelingslanden.

¹⁶⁷ PLIMPTON, F.T.P., « The U.N. needs Family-Planning », *supra*, note 45, p. 54.