

De VN: een vrijblijvende oefening in internationale samenwerking - primaat nationale belangen als constate bottleneck

Door Dick LEURDIJK ¹

In: *Civis Mundi* Jaarboek 2007: *Van Koude Oorlog naar oorlog tegen terrorisme; achtergrond en problematiek huidige wereldpolitiek*. S.W. Couwenberg (red.)

Inleiding

De oprichting van de Verenigde Naties in 1945, na het einde van de Tweede Wereldoorlog, ging vergezeld van grote verwachtingen, misschien nog wel het best samengevat in de leus 'Nooit meer oorlog'. Maar ze leidden ook tot een 'herwaardering' van wereldomvattende onderwerpen als het respecteren van mensenrechten, inclusief genocide, het internationaal humanitair oorlogsrecht, de verhouding tussen arm en rijk, dekolonisatie, democratisering, etc. Het catastrofale en mensonterende karakter van de wereldoorlog schiep de voorwaarden voor een politiek klimaat dat leidde tot de oprichting van een nieuw, universeel en intergouvernementeel orgaan, de Verenigde Naties, als opvolger van de in de jaren dertig mislukte Volkerenbond. ² De hoge verwachtingen rond de VN werden al gauw achterhaald door de realiteit van de Koude Oorlog, gekenmerkt door aanhoudende spanningen tussen het Oostblok en het Westen, uitmondend in een reeks militaire conflicten in met name de Derde Wereld en een wapenwedloop. Het eind van de Koude Oorlog in 1989 ging opnieuw vergezeld van hoge verwachtingen over nieuwe mogelijkheden van internationale samenwerking. De VN zou een tweede kans krijgen, zo verwachtten velen, nu het Oost-West conflict, dat het effectief functioneren van de VN tot dan toe had belet, was weggenomen. Wat is daar nu, ruim zestig jaar na de oprichting van de VN, eigenlijk van terecht gekomen?

Het VN-systeem van collectieve veiligheid

Tegen de achtergrond van de Tweede Wereldoorlog wekt het geen verbazing dat de VN in de eerste plaats gezien werd als een instrument om de vrede te bewaren, d.w.z. om 'komende geslachten te behoeden voor de gesel van de oorlog, die tweemaal in ons leven onnoemelijk leed over de mensheid heeft gebracht'. ³ De VN werd opgezet als een collectief veiligheidssysteem dat enerzijds berustte op bepalingen inzake de vreedzame regeling van

¹ De auteur is als onderzoeker, docent en politiek commentator verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' in Den Haag.

² Sommigen gingen veel verder, en meenden zelfs dat de tijd rijp was voor het streven naar 'wereldfederalisme', gedragen door supranationale besluitvorming en dito instituties. In ons land pleitte bijv. Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen nog in de jaren negentig, ten behoeve van het Human Development Report 1994, voor de instelling van een wereldregering voor de 21^e eeuw, compleet met wereldministeries van Landbouw, Industrie, Sociale Zaken en Financiën, alsmede een wereldpolitiemacht en een wereldautoriteit voor de oceanen en voor de ruimte. Zie: VN Forum 7 (1994) 2.

³ Preambule Handvest van de Verenigde Naties en Statuut van het Internationaal Gerechtshof.

geschillen en anderzijds op de gedachte om via economische en/of militaire strafmaatregelen te komen tot het herstel van de internationale vrede en veiligheid. Volgens het VN-Handvest draagt de Veiligheidsraad daartoe de primaire verantwoordelijkheid. Uitgangspunt van het VN-systeem van collectieve veiligheid is de gedachte dat de lidstaten bij onderlinge conflicten afzien van het gebruik van geweld en langs diplomatieke weg proberen tot een oplossing te komen. Op dit geweldsverbod gelden slechts twee uitzonderingen: (a) in geval van een gewapende aanval op een lidstaat heeft deze het recht op zelfverdediging (conform artikel 51 van het VN-Handvest), en (b) indien de Veiligheidsraad militair optreden door een of meerdere lidstaten autoriseert krachtens Hoofdstuk VII van het Handvest.

Al snel na haar oprichting kreeg de volkerenorganisatie te maken met de Koude Oorlog als de dominante politieke factor in de internationale machtsverhoudingen van na de Tweede Wereldoorlog. De Oost-West verhouding verlamde onmiddellijk een effectieve besluitvorming in de Veiligheidsraad, omdat de Sovjet Unie en de Verenigde Staten als permanente leden van de Raad op beslissende momenten gebruik maakten van hun vetorecht. Deze achtergrond verklaart ook waarom de Raad slechts een marginale bijdrage kon leveren aan zijn hoofdtaak: het bewaren van de internationale vrede en veiligheid. Internationale crisissituaties, zoals de Cuba-crisis in 1962, het optreden van Sovjet-troepen in Oost-Europa (Hongarije 1956 en Tsjecho-Slowakije 1968) en de oorlog in 'Vietnam' kwamen niet eens op de agenda van de Veiligheidsraad. De meest tastbare bijdrage die de VN onder die omstandigheden kon leveren was de stationering van VN-vredesoperaties (met een klassiek 'peacekeeping'-mandaat) op basis van een door de partijen overeengekomen staakt-het-vuren of een vredesakkoord.⁴ Deze marginalisering van de VN – een plaats aan de zijlijn van de internationale politiek – onderstreepte de bescheiden bijdrage aan het bewaren van de internationale vrede en veiligheid.

Het einde van de Koude Oorlog leek een nieuwe fase in het bestaan van de VN in te luiden. Opnieuw waren de verwachtingen hoog gespannen: het wegvallen van het Oost-West conflict zou nieuwe mogelijkheden bieden voor de organisatie om een bijdrage te leveren aan het bewaren van de vrede waar ook ter wereld. Nu bleek dat er nog meer factoren meespelen die de speelruimte van de VN bepaalden, bijv. het respecteren van de nationale soevereiniteit van lidstaten. De Veiligheidsraad raakte veel actiever betrokken bij de regeling van internationale crisissituaties zoals regionale conflicten, ging zich over een veel breder terrein dan voorheen bezighouden met militaire en niet-militaire bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid (zoals de proliferatie van massavernietigingswapens en schendingen van het internationale humanitaire oorlogsrecht), besloot veel vaker tot het opzetten van nieuwe VN-vredesoperaties, en zou veel vaker dan ooit gebruik maken van zijn bevoegdheid om sancties in te stellen. De euforie bereikte een voorlopig hoogtepunt met de pogingen om een eind te maken aan de Iraakse bezetting van Koeweit in de periode 1990-1991. In de woorden van de toenmalige Amerikaanse president Bush stevende de wereld af op 'een nieuwe wereldorde'. Maar de bemoeienissen van de internationale gemeenschap met de situatie in voormalig Joegoslavië en Rwanda in de jaren negentig, waar de VN-militairen, als uitvloeisel van ontoereikende mandaten, niet in staat waren om genocides te voorkomen, maakten aan het optimisme een eind. Het besef drong door dat ook na de Koude Oorlog de mogelijkheden voor een organisatie als de VN bepaald worden door de inherente zwakte van een intergouvernementele structuur, waar de behartiging van nationale belangen van de lidstaten voorop staat, toegespitst op het vasthouden aan de beginselen van de eigen nationale soevereiniteit en het non-interventiebeginsel (de niet-inmenging van lidstaten in elkaars

⁴ Dat gebeurde voor het eerst na de Suez-crisis in 1956, toen de Veiligheidsraad besloot tot de ontplooiing van de eerste vredesmissie in VN-verband, UNEF I.

binnenlandse aangelegenheden). Dat bleek niet alleen uit de opstelling van de leden van de Veiligheidsraad, maar ook uit het gedrag van de andere lidstaten, zoals het omgaan met mensenrechten en bij de toepassing van het traditionele concept 'peacekeeping'. De ontplooiing van een VN-vredesmacht bijv. was opgehangen aan een hele reeks voorwaarden, zoals de instemming van de partijen met de komst van de troepenmacht (de 'consent'), de neutrale opstelling van de VN-blauwhelmen en het afzien van het gebruik van geweld door de VN-troepen anders dan uit zelfverdediging – dit alles in de veronderstelling dat het om betrekkelijk risicoloze missies zou gaan. Met een beroep op hun nationale soevereiniteit hielden troepenleverende landen ook vast aan het beginsel dat zij zelf wilden beslissen over de inzet van hun troepen voor VN-operaties, zonder hun bevoegdheid op dit punt uit handen te willen geven. Dat verklaart ook waarom lidstaten het idee van een VN-leger afwezen, uit angst ook weer daarmee hun eigen speelruimte bij de behartiging van hun 'vitale belangen' te beperken.⁵ De herbezinning op het traditionele concept 'peacekeeping' leidde in 2000 tot de ontwikkeling van een alternatief, VN-vredesoperaties met een robuust peacekeeping mandaat.⁶ Hierbij hebben de blauwhelmen, anders bij de traditionele peacekeeping missies, nadrukkelijk wel de bevoegdheid om met geweld op te treden, vooral om de eigen veiligheid te kunnen waarborgen (uit een oogpunt van 'force protection') als om voor de veiligheid van de getroffen burgerbevolking te kunnen instaan ('civilians under imminent threat of physical violence'). .

De laatste jaren verschoof de aandacht voor de positie van de VN vooral naar de grondslagen van het VN-systeem van collectieve veiligheid, m.a.w. naar de regels inzake het gebruik van geweld (de legitimiteitsvraag). Dat gebeurde als uitvloeisel van een drietal crisissituaties: het optreden van de NAVO in 1999 bij de kwestie-Kosovo, de gebeurtenissen van '9/11' in 2001 en de aanval op Irak in maart 2003. Deze kwesties legden wat mij betreft de grondslagen en het functioneren van het multilaterale bestel, zoals vorm gegeven in het VN-systeem van collectieve veiligheid, op een ultieme manier bloot.

Kosovo

In de loop van 1998, toen het conflict rond Kosovo escaleerde, raakte de NAVO steeds nauwer betrokken bij de situatie in dit deel van de Balkan. In maart van dat jaar oordeelde de NAVO-Raad nog dat het bondgenootschap 'een legitiem belang' had bij de ontwikkelingen in Kosovo, 'inter alia because of their impact on the stability of the whole region which is of concern to the Alliance'. Pas later in het jaar werd de 'dreigende humanitaire catastrofe' in Kosovo aangevoerd als rechtvaardiging voor een mogelijk militair optreden tegen het regime-Milosevic in Belgrado. Aan het besluit daartoe, medio oktober, was binnen de NAVO een uitvoerig debat voorafgegaan over de rechtmatigheid van zulk optreden, nadat duidelijk was geworden dat een resolutie in de VN-Veiligheidsraad zou worden getroffen door een veto. Het waren vooral de Amerikanen die aanvoerden dat een NAVO-actie gerechtvaardigd was op inherente, legitieme humanitaire gronden (sommigen zouden spreken van een 'humanitaire interventie'), waarvoor geen toestemming van de VN-Veiligheidsraad nodig was. Anderen betoogden dat de NAVO voor het gebruik van geweld een uitdrukkelijke autorisatie van de Veiligheidsraad nodig had, maar legden zich uiteindelijk toch neer bij de inzet van het luchtwapen door het bondgenootschap. Dit betekende de facto dat de NAVO het politieke

⁵ In 1994, na de genocide in Rwanda, stelde de toenmalige Nederlandse minister van buitenlandse zaken Hans van Mierlo de oprichting van zo'n VN-leger voor. Zie daarvoor: Dick A. Leurdijk (editor): 'A UN Rapid Deployment Brigade. Strengthening the capacity for quick response'. Instituut Clingendael, 1995.

⁶ Dick A. Leurdijk: "Robuuste 'peacekeeping'; VN bereid tot hardere aanpak bij vredesoperaties". Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', Den Haag. Februari 2006

primaat van de Veiligheidsraad niet (langer) onvoorwaardelijk accepteerde. Daarmee maakte deze discussie ook nog eens duidelijk waarom, met name voor de Amerikanen, hier ook een principiële zaak speelde, namelijk de positie van de NAVO als een collectieve verdedigingsorganisatie ten opzichte van de VN. Juist dit karakter van het bondgenootschap verklaart waarom de NAVO, al bij haar oprichting in 1949, niet gezien wilde worden als een regionale organisatie, zoals voorzien in Hoofdstuk VIII uit het VN-Handvest. Destijds wilden de VS al, na harde discussies die de verhoudingen stevig onder druk zetten, niets weten van enige onderwerping door de NAVO aan een orgaan als de VN-Veiligheidsraad, uit vrees voor verlies aan autonomie bij de behartiging van haar vitale belangen op cruciale momenten.

‘9/11’ en de uitoefening van het recht op zelfverdediging

De terreuraanslagen op de Verenigde Staten van 11 september 2001 leidden in de hele wereld tot een herwaardering van het recht op zelfverdediging, rekening houdend met de ‘nieuwe dreigingen van de 21^e eeuw’: het internationaal terrorisme en de proliferatie van massavernietigingswapens. Met het aannemen van resolutie 1368, de dag na de aanslagen, herbevestigde de Veiligheidsraad nog eens het recht op individuele of collectieve zelfverdediging, zoals vastgelegd in artikel 51 van het VN-Handvest. De regering-Bush beriep zich op dit recht bij haar inval in Afghanistan, op 7 oktober 2001, en de vorming van een coalitie bij operatie Enduring Freedom voor de jacht op Al Qai’da- en Talibanstrijders. Ook de NAVO verklaarde, als reactie op ‘9/11’, met het invoeren van artikel 5 uit het NAVO-verdrag voor het eerst in haar geschiedenis dat de aanval op de VS gezien werd als een aanval op alle andere lidstaten, daarmee de weg openend voor maatregelen in het verband van het bondgenootschap (het inzetten van AWACS-radarvliegtuigen en de maritieme operatie ‘Active Endeavour’ in de Middellandse Zee). Met het na de terreuraanslagen ingezette transformatieproces van de NAVO, bedoeld om haar als een volwaardig instrument in de strijd tegen het internationaal terrorisme te positioneren, is het bondgenootschap zich ook steeds meer gaan profileren als een ‘global player’, die ook buiten zijn oorspronkelijke verdragsgebied kan worden ingezet (Afghanistan, Irak, Darfur, het Midden-Oosten).⁷

Irak

De aanval op Irak in maart 2003, waartoe ook weer buiten de VN-Veiligheidsraad om werd besloten, hebben de Amerikanen op vele gronden gerechtvaardigd: het niet-nakomen door Saddam Hoessein van resoluties van de Veiligheidsraad, de strijd tegen het terrorisme en de verspreiding van massavernietigingswapens, en het recht op zelfverdediging. In dit geval beriepen ze zich nadrukkelijk op een bijzondere toepassing van dit concept, namelijk het recht om een zg. ‘pre-emptieve’ aanval uit te voeren. Ze verwezen daarbij naar een voorbehoud dat altijd al deel had uitgemaakt van de Amerikaanse defensie-doctrine en dat in de nasleep van ‘9/11’ nog weer eens was bekrachtigd in een reeks beleidsdocumenten van de regering-Bush, waarvan de ‘US National Security Strategy’ (september 2002) als het belangrijkste gold:

‘While the US will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively against () terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country.’

⁷ Zie ook mijn publikatie ‘UN Reform and NATO Transformation: The Missing Link’, Clingendael Diplomacy Papers No. 4, Netherlands Institute for International Relations ‘Clingendael’, The Hague, October 2005.

Het unilateralisme ten tijde van de regering-Bush, als uitvloeisel van het neoconservatieve klimaat in het Washington van die jaren, kwam de VS op stevige kritiek te staan, zeker ook gevoed door de nasleep van de val van Saddam Hoessein.

Hervorming VN

Deze achtergrond vormde voor Kofi Annan in 2004 het motief voor zijn poging om, met het oog op het zestigjarig bestaan van de VN, de organisatie over een breed front tegen het licht te houden. Met zijn pleidooi voor 'radicale hervormingen' tilde Annan het al jaren slepende debat over hervorming van de VN naar het fundamentele niveau van het gebruik van geweld door de lidstaten, in de nasleep van de sinds de jaren negentig bij de crises in voormalig Joegoslavië, Rwanda, Kosovo, 9/11 en Irak opgedane ervaringen. Hij deed een bijna dramatische oproep het voortbestaan van de VN te waarborgen, uit vrees voor een verdere uitholling van het VN-Handvest en irrelevantie van de VN. Ook deze poging, de zoveelste in een niet aflatende reeks, zou niet veel opleveren, en al helemaal niet de beoogde 'radicale' hervormingen. Weliswaar werd op de VN-top in september 2005 besloten tot de oprichting van een tweetal nieuwe organen (de VN-Mensenrechtenraad en de Commissie voor Vredesopbouw), maar voor het overige was de uitkomst teleurstellend, het zoveelste bewijs van de politieke onwil bij de lidstaten om de opzet van de VN grondig te herzien. Ook de breed gedragen wens om de Veiligheidsraad te hervormen, stuitte op onwil van de permanente leden om daarover een serieus debat te beginnen.

De verhouding VN-VS

Wie de positie van de VN als spil van het na-oorlogse multilaterale bestel goed wil begrijpen, zal zich rekenschap moeten geven van het cruciale belang van de verhouding tussen de Verenigde Naties en de Verenigde Staten. Terwijl de VS in de vorige eeuw tot twee maal toe aan de wieg stonden van een nieuwe internationale orde onder de Volkenbond en de VN, zijn zij ook de potentieel krachtigste ondermijner van diezelfde internationale stelsels. Daarin onderscheidt de regering-Bush zich niet principieel van haar voorgangers, ongeacht hun Republikeinse of Democratische gezindheid. Hier is sprake van een constante in het Amerikaanse buitenlandse en defensiebeleid, een 'bottomline' die Republikeinen en Democraten gemeen hebben. Dat neemt niet weg dat er tegelijkertijd sprake is van graduele verschillen in de mate waarin het unilateralisme c.q. het multilateralisme wordt beleden; in dit opzicht zijn er bijv. interessante parallellen te trekken in het Amerikaanse VN-beleid onder de Presidenten George Bush jr. en Ronald Reagan in de jaren tachtig, zeker gelet op de neo-conservatieve inbedding van dit beleid. Het is om deze redenen veel te gemakkelijk om de huidige Amerikaanse opstelling in de internationale politiek ongekwalificeerd af te doen als kenmerkend voor de regering-Bush. Het gaat hier om een inherente spanning in de verhouding tussen de VS en de VN die zal voortduren zolang die relatie bestaat. Dat verklaart ook waarom het Amerikaanse VN-beleid al jaren wordt gekenmerkt door een ongemakkelijke mix van unilateralisme en multilateralisme, rekening houdend met het uitgangspunt dat een VN zonder de Verenigde Staten, in het voetspoor van de Volkenbond, gedoemd is te falen en, anderzijds, de VS door de jaren heen een bijzondere positie binnen de VN hebben geclaimd. Vandaar dat het Amerikaanse VN-beleid nogal eens afstand neemt van basisprincipes en afspraken in multilateraal verband. Zo maken de VS voorbehouden ten aanzien van enkele grondregels van het volkenrecht, bijv. als het gaat om de erkenning van de 'unieke bevoegdheid van de VN inzake het legitimeren van het gebruik van geweld', behouden ze zich het recht voor om desnoods buiten de VN om militair op te treden als vitale Amerikaanse belangen in het geding zijn, en maken ze een voorbehoud ten aanzien van de jurisdictie van

het Internationaal Gerechtshof.. Tegelijk houden ze onvoorwaardelijk vast aan het beginsel om de veiligheid van de VS niet aan anderen over te laten; aan het vetorecht in de VN-Veiligheidsraad; aan het niet gebonden willen zijn aan de regels van verdragen die zij niet hebben ondertekend, zoals bij het Internationaal Strafhof, aan de afwijzing van internationale belastingheffing door organisaties als de VN; aan de bevoegdheid om zelf te besluiten over de inzet van Amerikaanse troepen, en aan het beginsel om Amerikaanse militairen nooit onder het commando van de VN te plaatsen. Deze grondhouding leidt er tevens toe dat met een zekere regelmaat vanuit het Congres stemmen opgaan om het VN-lidmaatschap op te zeggen of om het VN-hoofdkwartier uit New York te laten vertrekken. Hieronder volgen enkele citaten van Amerikaanse politici waaruit soms een diepgeworteld wantrouwen jegens de VN spreekt:

‘Ik zal nooit een land of internationale organisatie een veto geven over onze nationale veiligheid.’

(Democratisch Presidentskandidaat John Kerry, 31 juli 2004)

‘The course of this nation does not depend on the decision of others.’

(President Bush, State of the Union 2003)

‘Amerika zal nooit om toestemming vragen om de veiligheid van zijn burgers te mogen verdedigen’.

(President Bush, 21 januari 2003)

‘The American people will never accept the () claim that the United Nations is the ‘sole source of legitimacy on the use of force’ in the world. True, the US Senate ratified the UN Charter fifty years ago. Yet in so doing, America did not cede *one syllable* of its sovereignty to the United Nations. () Americans look with alarm upon the UN’s claim to a monopoly on international moral legitimacy. They see this as a threat to the freedoms of the Aamerican people, a claim of political authority over America and its elected leaders.

The effort to establish a United Nations International Criminal Court is a case in point. Consider: the Rome Treaty purports to hold American citizens under its jurisdiction – even though the United States has neither signed nor ratified the treaty.

No UN instituion – not the Security Council, not the Yugoslav Tribunal, not a future ICC – is competent to judge the foreign policy and national security decisions of the United States.

We want to ensure that the United States of America remains the sole judge of its own internal affairs, that the United Nations is not allowed to restrict the individual rights of US citizens, and that the United States retains sole authority over the deployment of US forces around the world.

If the United Nations does not respect American sovereignty, if it seeks to impose its presumed authority over the American people without their consent, then it begs for confrontation and, more importantly, eventual US withdrawal.’

(Jesse Helms, The National Interest, Winter 2000/1)

‘I am very troubled at the idea that the United Nations is the sole legitimizing institution when it comes to the use of force. Why the United Nations? () Why shouldn’t NATO be as legitimate as the UN, which happens to contain a lot of dictatorships?’

(Richard Perle, IHT, 28 November 2002)

‘I will never turn over the security of the United States to the United Nations or any other international organization. We will never abandon our prerogatives to act alone when our vital interests are at stake. Our motto in this era will be: ‘Together where we can; on our own where we must.’’
(President Clinton, January 1992)

De uitspraak van President Bush sr, begin jaren negentig, om bij het streven naar een nieuwe wereldorde ‘geen jota’ van de Amerikaanse soevereiniteit af te staan.

Het is goed er hier nog eens aan te herinneren dat het Amerikaanse Congres in 1919 het lidmaatschap van de Volkerenbond afwees uit angst de zeggenschap over de nationale veiligheid, inclusief de macht om oorlog te verklaren, uit handen te geven. Deze opstelling verklaart nog altijd waarom de VS het vetorecht in de Veiligheidsraad nooit zullen opgeven, en verklaart ook waarom de VS altijd zullen vasthouden aan de autonome status van de NAVO als collectieve verdedigingsorganisatie, op basis van de erkenning van de primaire verantwoordelijkheid van de VN-Veiligheidsraad voor de internationale vrede en veiligheid, maar met het nadrukkelijke voorbehoud om desgewenst zonder autorisatie van de Veiligheidsraad over te gaan tot het gebruik van geweld. Maar de meest fundamentele overweging waarom de VS altijd aanspraak zullen blijven maken op een *status aparte* valt misschien wel af te leiden uit de idee van de unieke positie die de VS in de wereld innemen, op grond van de notie van ‘exceptionalism’. Deze vertaalt zich zowel in de nadruk op de leiderschapsrol van de Verenigde Staten in internationale organisaties als de VN, maar ook in de gedachte dat de VS wereldwijd de boodschap moet uitdragen van democratie, rechtsstaat, mensenrechten en de vrije markteconomie. Zo was Reagan’s VN-beleid, begin jaren tachtig, gericht op het herstel van het Amerikaanse leiderschap in de VN, meende Clinton dat ‘We must continue to bear the responsibility for the world’s leadership’, zei Madeleine Albright ‘..we must be the authors of the history of our age’, en meende President Bush jr. in januari 2003: ‘..we’ve been called to a unique role in human events’.

Deze positiebepaling van het Amerikaanse VN-beleid maakt duidelijk dat er grenzen zijn aan de Amerikaanse bereidheid om in multilateraal verband ook in de toekomst tot de door Kofi Annan beoogde ‘collectieve actie’ te komen. De in zijn rapport ‘In Larger Freedom’ gedane aanbevelingen zouden de inherente spanningen in de relatie tussen de VS en de VN niet weggenomen hebben. Datzelfde geldt voor het primaat van de nationale belangen van de overige 191 lidstaten van de VN.

Conclusie

Er liggen twee redenen ten grondslag aan de verklaring waarom lidstaten zo’n moeite hebben met een hervorming, laat staan een radicale hervorming, van de VN. Het inherente intergouvernementele karakter van de VN garandeert voldoende speelruimte voor lidstaten om, met een beroep op hun nationale soevereiniteit, internationale afspraken te maken of verplichtingen op zich te nemen. Dat geeft het VN-lidmaatschap ook een grote mate van vrijblijvendheid. Zo zijn besluiten van de Algemene Vergadering van de VN slechts ‘aanbevelingen’, en geen verplichtingen. Zo staat het lidstaten vrij militairen te leveren voor VN-missies; het VN-lidmaatschap legt hen geen verplichting of automatisme op dit punt op. Zo kunnen lidstaten ook de ontplooiing van een VN-troepenmacht tegenhouden (zoals de Soedaneese regering de komst van een VN-missie naar Darfur blokkeerde), of persoonlijke vertegenwoordigers van de Secretaris-Generaal van de VN de wacht aanzeggen. Zo kunnen

lidstaten wapeninspecteurs van de VN het land uitwijzen (Irak, Noord-Korea); hetzelfde geldt voor de positie van VN-inspecteurs voor de mensenrechten, etc. De autonome positie van de 192 lidstaten van de VN vormt een hoeksteen van het VN-systeem, zoals met name blijkt uit artikel 51 van het VN-Handvest dat lidstaten het recht op zelfverdediging geeft. Dat alles neemt niet weg dat er tegelijk tendenzen zijn die in de richting van verdergaande internationale samenwerking wijzen, zoals de instelling van internationale tribunalen, de oprichting van het Internationale Strafhof, de ontwikkeling van het concept van 'robuuste peacekeeping' en het omarmen door de lidstaten van het begrip 'responsibility to protect'. Deze ontwikkelingen wijzen er voorzichtig op dat grondbeginselen als de niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden en het respecteren van de nationale soevereiniteit niet meer zo stringent worden uitgelegd als voorheen.

De tweede reden waarom een hervorming van de VN zo moeizaam verloopt, heeft te maken met de voorkeurspositie die de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad hebben, compleet met het recht van veto. Ik zal het bij mijn leven niet meemaken dat de Raad zal worden hervormd conform de talloze voorstellen die daartoe in het verleden zijn gedaan. Uit machtspolitieke overwegingen zie ik niet dat de permanente leden op basis van vrijwilligheid hun bevoorrechte positie zullen prijsgeven. Dat geldt niet alleen voor de VS, dat geldt ook voor de overige permanente leden.

De conclusie is onontkoombaar: veel van de hooggestemde verwachtingen en de daaruit voortvloeiende retoriek over de positie van de VN zijn tot dusver vastgelopen op de machtspolitieke relaties tussen lidstaten, die nog steeds veel meer berusten op de behartiging van nationale belangen dan op de bereidheid om nationale bevoegdheden over te dragen aan een internationale organisatie als de VN. De VN is naar mijn overtuiging ook nooit bedoeld en geconcipieerd als een supranationaal samenwerkingsverband. Zij is in essentie een universele, inter-gouvernementele organisatie, met op z'n best enkele supranationale aanzetten, waar de primaire zorg van de lidstaten nog altijd is de behartiging van de enge, korte termijn nationale belangen. Zolang het intergouvernementele karakter van de VN-structuur ongewijzigd blijft, blijft de VN een oefening in internationale samenwerking, waarbij de behartiging van de nationale belangen voorop staat. Voorlopig zie ik daar nog geen verandering in komen. Dat neemt ondertussen niet weg dat er zich ook in VN-verband ontwikkelingen voordoen die verder rijken dan het strikt intergouvernementele karakter van de organisatie, die de grondbeginselen van nationale soevereiniteit en de niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden overstijgen. De ultieme toets van dit verlangen zal zich echter richten op de positie van de Veiligheidsraad. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat het debat over de positie van de VN onder de nieuwe Secretaris-Generaal Ban Ki-moon in een stroomversnelling zal komen. Meer nog dan bij de Europese Unie blijft daarmee de vraag naar het einddoel van de VN (de 'finalité') voorshands een open eind, als resultante van de inherente botsing tussen nationale soevereiniteit en internationale samenwerking ('collectieve actie'). Ondertussen illustreert de situatie in Darfur, waar al jarenlang een genocide aan de gang is, nog eens hoezeer de belofte van 'dit nooit weer' nog dagelijks door de actualiteit wordt ingehaald. Begin december 2006 zei Kofi Annan daarover tegen de achtergrond van Darfur: 'Sixty years after the liberation of the Nazi death camps, and 30 years after the Cambodian killing fields, the promise of 'never again' is ringing hollow'.⁸ Hij had ook nog kunnen verwijzen naar de de gruwelen bij de genocides in Rwanda en Srebrenica, nog maar 20 jaar geleden.

⁸ Financial Times, December 9/ December 10 2006.