

De Tijdbreuk. De wereld, de Verenigde Naties en België in de 21ste eeuw

Rik Coolsaet

De niet-verenigde naties van de 21ste eeuw

De viering van de honderdste verjaardag van de Verenigde Naties, in oktober 2045, verliep om begrijpelijke redenen in mineur. De inleiding van het gedenkboek dat bij deze gelegenheid verscheen, beschrijft hoe de wereld rond de eeuwwisseling ontspoorde en de bestaande wereldorganisatie machteloos toekeek.

In 1930 was er nog duidelijk voor gewaarschuwd: de botsing tussen, enerzijds, een steeds kleiner wordende wereld op economisch gebied en, anderzijds, de politieke organisatie van de wereld in tientallen soevereine staten, die alsmaar talrijker en kleiner worden en het nationaal bewustzijn groter, kan niet anders dan een reeks schokken, scheuringen en botsingen teweegbrengen, omdat economie en politiek voortdurend de greep op elkaar verliezen.¹ De burgers en staten van de twintigste eeuw hadden weliswaar getracht om zich over de landsgrenzen heen te organiseren: na elke grote oorlog in de negentiende en twintigste eeuw hadden zij geprobeerd een wereldorganisatie op te bouwen om de vrede te bewaren. Maar telkens opnieuw bleken deze pogingen onvoldoende te zijn.

Tegen de eeuwwisseling kwam er een einde aan het derde grote conflict van de twintigste eeuw, door de tijdgenoten de 'Koude Oorlog' genoemd. Ditmaal eindigde het conflict echter geweldloos en een nieuw tijdperk leek te beginnen: voor het eerst in de geschiedenis was er geen sprake meer van territoriale betwistingen tussen grootmachten, zodat oorlogen tussen staten steeds zeldzamer werden; een nieuwe wereldorde werd voorspeld, die de triomf zou zijn van Recht en Rede, van de idealen die aan de grondslag hadden gelegen van het Handvest van de Verenigde Naties; men probeerde lessen te trekken uit wat voorafging en tientallen voorstellen werden geformuleerd om de wereldorganisatie te verbeteren en te versterken.

Maar toen het niet mogelijk bleek om een internationale orde te ontwerpen die tegemoet kwam aan de veranderde wereld, trad de crisis in: opeenvolgende mislukte operaties om een einde te maken aan interne conflicten in Europa en Afrika; de onmacht van de nationale staten om de monetaire wanorde na 1971 onder controle te brengen en daardoor economische welvaart te verzekeren; technologische innovaties en de economische machtsverschuivingen die in het laatste kwart van de 20 eeuw alsmaar meer aan de invloed en beslissingen van de burgers en de staten ontsnapten.

De crisis kwam het hardst aan in de toenmalige grootmacht, de Verenigde Staten, omdat binnen- en buitenlandse politiek daar bijzonder nauw met elkaar waren verweven. De Koude Oorlog had immers, tegen de oorspronkelijke inspiratie van de Amerikaanse Droom, aan de federale regering een ongezien grote macht geschonken. Bij het einde van dat conflict verwaterde de macht van de federale regering zeer snel, eerst ten voordele van het Congres, vervolgens van de staten om tenslotte helemaal te verdwijnen door een nieuwe revolutie van de Populisten zoals in de negentiende eeuw. Maar hoewel

de federale macht werd teruggedrongen, kwam die niet terecht bij de bevolking, maar bij de historische rivaal van de federale staat, de grote privé-ondernemingen. Voor hun bondgenoten waren de Verenigde Staten op nauwelijks enkele jaren tijd een onherkenbaar en onvoorspelbaar land geworden. Geconfronteerd met schijnbaar onoplosbare binnenlandse problemen, waren de Verenigde Staten zich reeds tegen de eeuwwisseling in snel tempo opnieuw gaan afkeren van elke vorm van internationaal engagement, enkel onderbroken door enkele, eenzijdig besliste, unilaterale operaties, ook op handelsvlak. De heropflakkerende strijd tussen arm en rijk, tussen zwart en blank, tussen man en vrouw, de snelle groei van 'bunker-steden' en de verloedering van de binnensteden tot no-go areas bespoedigden het einde van de interne cohesie en de atomisering van de Verenigde Staten werd onomkeerbaar, hoewel Amerikaanse presidenten zoals Abraham Lincoln en Theodore Roosevelt daar sinds de negentiende eeuw voor gewaarschuwd hadden.²

Het was onvermijdelijk dat de Amerikaanse crisis snel zou uitdijen over de hele wereld: de twintigste eeuw was immers voor een goed deel gekneed door de Verenigde Staten. Het door de Amerikaanse president Woodrow Wilson in 1918 verdedigde zelfbeschikkingsrecht van de naties, werd een karikatuur van zichzelf: het had in het begin van de twintigste eeuw imperiums tenietgedaan, maar tegen het einde van die eeuw was het begonnen het internationale statensysteem te ontworpen dat het mee had opgericht.³ Het was 200 jaar lang een sterke historische kracht geweest, maar tegen de eeuwwisseling was zijn legitimiteit als een middel om democratische samenlevingen op te bouwen, uitgeput. Het was een desintegrerende kracht geworden die de wereld politiek verder fragmenteerde op het ogenblik dat die op alle andere vlakken meer verenigd werd.⁴

De tweede grootmacht (waarvan de naam tegen de eeuwwisseling gewijzigd werd van Sovjetunie in Rusland) slaagde er door eigen onvermogen en door Westers onbegrip voor de Russische geschiedenis, niet in aansluiting te vinden bij het Westen. Het trok te laat de lessen uit de koloniale geschiedenis van de overige Europese landen, nl. dat democratie en het behoud van een imperium niet te rijmen vallen. Het was nu eenmaal niet mogelijk een imperium te democratiseren dat over een periode van honderden jaren met behulp van veroveringen en annexaties was opgebouwd.⁵ Een perifeer conflict in Tsjetsjenië werd het eerste uit een reeks lokale conflicten aan de grenzen van Rusland, wat de crisis van de centrale staat verscherpte: de samenleving werd uiteengereten tussen armen en nieuwe rijken, de politieke en militaire macht fragmenteerde, de regio's namen geleidelijk de macht over na het uiteenvallen van de centrale machtsstructuur. De regering (of wat daarvoor doorging) liet zich nog enkel in met oorlogvoeren in wat de eigen achtertuin werd beschouwd en aangezien dit steeds meer geld vergde, werd de regering een speelbal in handen van de echte machthebbers: lobbies en de internationaal georganiseerde maffia.⁶

In West-Europa kwam de crisis nog het pijnlijkst aan, omdat dit gedeelte van het Europese continent altijd prat was gegaan op zijn beschavingsgeschiedenis en zijn missie in de wereld. Nationalistische kopstoten in enkele Zuideuropese landen, die in het begin geïsoleerde gebeurtenissen leken, zetten een proces in gang waartegen wijze tijdgenoten nochtans gewaarschuwd hadden: West-Europa slaagde er niet in Oost-Europa te stabiliseren, en ging daardoor ten onder aan zijn eigen nationalisme.⁷ Grote landen gingen zich

opnieuw als dusdanig affirmeren, waardoor het delicate machtsevenwicht in de Europese constructie verbroken werd. Het defensiebeleid werd gehernationaliseerd, net zoals in de negentiende eeuw. Het economisch nationalisme rukte op, maakte een einde aan de Europese monetaire politiek en fnuikte daarmee definitief elke hoop op een gemeenschappelijke markt. De regeringen deden nauwelijks pogingen om hun bevolkingen opnieuw voor de Europese idee te winnen. De Europese Unie, die de mogelijkheid had moeten bieden om een gezamenlijk antwoord te formuleren op gezamenlijke problemen, werd gereduceerd tot een volledig geliberaliseerde vrijhandelszone waaruit de rol van de staten helemaal geweerd was. Daardoor verloren de regeringen ook de middelen om hun nationale cohesie te bewaren en de rijkdom te herverdelen: samenlevingen fragmenteerden, nieuwe sociale conflicten doken op, grote groepen vielen helemaal buiten het systeem, migratiedruk en extreem-rechts versterkten zich, voorsteden vielen ten prooi aan geweld en de Europese staten gingen ten onder aan een snelle dualisering tussen winnaars en verliezers.

Even leek het erop dat tegen het einde van de twintigste eeuw een nieuw machtscentrum zou ontstaan in Azië. Dit continent kende toen zulk een sterke groei dat geopperd werd dat na de Amerikaanse twintigste eeuw nu de Aziatische 21ste eeuw in aantocht was. Maar in plaats daarvan haalde de politieke fragiliteit het op het economische dynamisme en het Aziatische continent beleefde een herhaling van de klassieke machtsstrijd tussen rivaliserende staten. Wederzijds wantrouwen en strijd om invloed en controle tussen snel groeiende economieën leidden eerst tot nationalisme, territoriale disputen en verbaal opbod en vervolgens tot militaire conflicten tussen de Aziatische grootmachten, omdat er geen multilaterale mechanismen waren ontwikkeld om deze inter-aziatische wedijver in vreedzame banen te leiden. Landen als China en andere belangrijke staten slaagden er niet in hun economische groei onder controle te krijgen en implodeerden als gevolg van centrifugale krachten. Azië was teveel met zichzelf bezig om enige invloed en orde te kunnen uitoefenen in de rest van de wereld.

Afrika ten slotte verdween helemaal van de wereldkaart. Economisch verwaarloosd, in de steek gelaten door zijn eigen elites, ecologisch verkracht en in de greep van een onbeheersbare geweldspiraal, verschoof dit continent verder naar de rand van het wereldgebeuren. De buitenlandse aanwezigheid verdween helemaal, epidemies rukten op, staten verdwenen en internationale misdadaartels die tegen 1990 reeds de voordelen hadden ontdekt van zwakke en arme regimes, waren de enigen die nog contacten onderhielden via gevaarlijke, met ziekten besmette handelsposten aan de kusten.⁸

Uitgehoud van binnenuit en gemarginaliseerd door transnationale krachten, waren de nationale staten zich tegen het begin van de 21ste eeuw steeds meer in zichzelf gaan keren. Maar dat maakte de crisis alleen maar groter: welvaart en welzijn waren immers, meer dan ooit, afhankelijk van internationale samenwerking en naarmate de staten deze doelstellingen niet meer konden verzekeren, nam hun legitimiteit nog verder af. Elke vorm van macht atomiseerde. Een algemeen machtsvacuüm was het gevolg en wetteloosheid, chaos en het recht van de sterkste werden de regel in de internationale relaties. Geïsoleerde eilanden van rijkdom en welvaart werden militair beschermd, zij het tegen een hoge kostprijs. De politieke wereldkaart werd voortdurend gewijzigd omdat staten steeds verder tot kleine mono-etnische staatjes verbrokkelden. Niemand voelde zich nog

verantwoordelijk voor wat elders gebeurde, want elk engagement werd als een kost en een last aan gevoeld. Het leefmilieu werd onherroepelijk overbelast, doordat geen algemene afspraken werden gemaakt. De echte macht geraakte in handen van elkaar bekampende misdaadkartels.⁹ De Verenigde Naties waren irrelevant geworden: de nationale staten die sedert de zestiende eeuw de dragers waren geweest van de internationale orde, waren noch bij machte, noch geïnteresseerd om nog langer de nochtans noodzakelijke afspraken te maken. Zij waren de speelbal geworden van nieuwe machtscentra, die anoniem waren en niet aansprakelijk. Het 500 jaar oude internationale systeem was niet meer. Het geloof in de vooruitgang, de overtuiging dat een betere wereld mogelijk was, eveneens.

De Verenigde Naties van de 21ste eeuw

De viering van de honderdste verjaardag van de Verenigde Naties, in oktober 2045, spreidde een rustig vertrouwen in de toekomst tentoon. Tegen de eeuwwisseling was immers het besef gegroeid dat de wereld, dank zij intense multilaterale samenwerking en internationale solidariteit, een nieuwe periode van voorspoed zou kennen.

De twintigste eeuw vertoonde een bijzonder contrastrijk beeld: aan de ene kant kende deze eeuw enkele van de grootste misdaden aller tijden tegen de mensheid, maar, anderzijds, streefden de twintigste-eeuwse burgers er toch steeds weer naar om lessen te trekken uit hun verleden. Zo werd, na een groot conflict in het begin van die eeuw, voor het eerst een wereldorganisatie opgebouwd die de mislukking wou vermijden van het achttiende en negentiende-eeuwse machtsevenwicht. Die 'Volkenbond' slaagde er weliswaar niet in om een tweede groot conflict te vermijden, maar precies uit die mislukking werd de inspiratie gevonden om een tweede, versterkte en verbeterde, versie van de wereldorganisatie te ontwerpen onder de naam 'Verenigde Naties'.

Toen het derde grote twintigste-eeuwse conflict, de 'Koude Oorlog', een einde nam, was er eerst dat bekende gevoel van euforie. Dat werd echter snel gevolgd door ontuchtering toen bleek dat de wereldorganisatie die opgebouwd was door de overwinnaars van de tweede wereldoorlog, niet uitgerust was om een wereld te beheren van monetaire wanorde, massale vluchtelingenstromen, imploderende staten en identitaire frustraties. En opnieuw togen de bewoners van de twintigste eeuw aan het werk.

Het meest opvallende was misschien wel dat de volkeren niet gewacht hadden op de regeringen. De twintigste eeuw kende een fenomenale groei van transnationale sociale bewegingen die bekommerd waren om wereldwijde fenomenen als inbreuken op de mensenrechten, de belasting op het leefmilieu, het opduiken van vormen van racisme en uitsluiting. Parallel hiermee was er ook een gevoel gegroeid van internationale verantwoordelijkheid voor tragische situaties die zich op soms duizenden kilometers afstand afspeelden. Regeringen voelden zich daardoor verplicht om tussenbeide te komen in verafgelegen burgeroorlogen, waar geen klassieke nationale belangen op het spel stonden. In diezelfde periode viel ook de steeds sterker wordende rol van het internationaal recht op. Dit werd op wereldniveau even belangrijk als het nationaal recht geweest was bij de opkomst van de nationale staten sinds de zestiende eeuw. Er ontstond, met andere woorden, een globale cultuur, een gemeenschappelijk bewustzijn van gemeenschappelijke belangen.

De regeringen en de internationale organisaties speelden op deze ontwikkelingen in en begonnen te beseffen dat er orde moest gebracht worden in de globaliserende economie en in de groeiende onderlinge afhankelijkheid van de staten. En zo werden er pogingen ondernomen om de overgeërfde internationale financiële instellingen opnieuw hun oorspronkelijke rol te laten spelen: de behoeders van een globaal monetair systeem dat de basis moest worden van een duurzame economische ontwikkeling. Daardoor diende uiteraard de totale bewegingsvrijheid van de internationale financiële markten aan banden gelegd te worden, aangezien die dreigden uit te groeien tot een onverantwoordelijk transnationaal Frankenstein-monster¹⁰ als gevolg van de volledige liberalisering van het kapitaalverkeer en de mondialisering van de communicatietechnieken.

De oprichting van de Mondiale Centrale Bank bleek al snel ontoereikend om tegemoet te komen aan de hoop die de ontwerpers van het Handvest van de Verenigde Naties hadden uitgedrukt in artikel 1, nl. bijdragen tot de sociale en economische ontwikkeling van de wereld. Economische en sociale activiteiten dienden geïntegreerd te worden en wereldwijde sociale afspraken werden gemaakt inzake mensenrechten, tewerkstelling en armoedebestrijding. Tientallen voorstellen werden geformuleerd en uiteindelijk werd geopteerd voor de oprichting van een Economische en een Sociale Raad, waarin alle regio's van de wereld op de ene of de andere manier waren vertegenwoordigd, ofwel nationaal ofwel regionaal, wat beter beantwoordde aan de reële economische machtsverschuivingen die toen in de wereld waren gegroeid.

Deze wijzigingen waren mede voorbereid door een reeks topconferenties bij het begin van de jaren '90. Conferenties en actieprogramma's over duurzame ontwikkeling, mensenrechten, bevolkingsvraagstukken, sociale ontwikkeling en de plaats van de vrouw gaven aan dat de wereldorganisatie begonnen was aan een radicale omvorming van een louter intergouvernementele instelling voor het bewaren van de vrede tussen de lidstaten tot het embryo van een overheidsdienst van een wereldgemeenschap die echter voorlopig nog niet bestond. Tijdens deze conferenties bleek, naast de lidstaten, hoe ook de civiele maatschappij steeds meer als een volwaardige onderhandelingspartner aangezien werd.¹¹

Hoewel transnationale en ook interne krachten de natie-staten onder sterke druk plaatsten, bleven die de belangrijkste dragers van de vernieuwde wereldorganisatie. Maar de bestaande opvattingen en de natuur van de nationale soevereiniteit hadden zich ontwikkeld onder de invloed van het toegenomen bewustzijn van de wereldgemeenschap en de globale noden ervan. Daardoor waren de Verenigde Naties er ook in geslaagd de vertrouwenscrisis om te buigen die ontstaan was door hun oorspronkelijk falen en herhaalde vernederingen in enkele lokale conflicten. De geïmproviseerde mechanismen voor het verzekeren van vrede en veiligheid werden gesystematiseerd, een snelle-interventiestrijdmacht werd opgericht om preventief tussenbeide te kunnen komen, de relaties met regionale organisaties werden verduidelijkt inzake preventie en crisisbeheer, de nodige financiële middelen werden toegezegd. Dank zij haar nieuwe structuren en middelen was de wereldorganisatie ook in staat in te spelen op de noden van imploderende staten.¹²

Een opvallende ontwikkeling was het toegenomen belang van regionale organisaties. Dit beantwoordde blijkbaar aan een dubbele behoefte: een tussenschakel tussen de nationale staten en de wereldorganisatie en een toegevoegde identiteit aan de nationale. Omdat de staten

bewezen dat zij gevoelig waren voor het globale karakter van de 20-eeuwse uitdagingen, herwonnen zij voor een deel hun legitimiteit die zij verloren waren. Zij bleven op die manier de belangrijkste verantwoordelijkheid dragen voor de welvaart van hun volkeren en dank zij een groeiend begrip voor andere culturen, dat gestimuleerd werd door de nieuwe globale cultuur, waren zij in staat een echt alternatief te bieden voor het nationalisme. Zij affirmeerden zich ook resoluut in een regionale context. Hier wees Europa opnieuw de richting aan. Ontstaan uit een poging van enkele wijze Europeanen om eeuwenoude nationale rivaliteiten te overstijgen, werd de Europese Unie het kloppende hart van een Europees continent zonder politieke en militaire breuklijnen, waarin zowel plaats was voor landen die zeer belangrijke onderdelen van hun nationale soevereiniteit (zoals controle op de grenzen, nationale muntmissie en internationaal optreden) hadden opgegeven ten voordele van een nieuwsoortige federale unie, maar ook voor landen die dat nog niet wensten te doen en ook voor Rusland dat definitief de weg was ingeslagen van democratie en welvaartsstaat toen het beslist had zich te ontdoen van zijn laatste imperiale tradities. Het in Europa ontwikkelde monetaire systeem was tenslotte ook het voorbeeld geworden voor het soortgelijke mondiaal systeem van vaste wisselkoersen als aanzet tot de Mondiale Centrale Bank en een wereldmunt.

Ook de Verenigde Staten waren gaan beseffen dat de globale economie zo interdependent was geworden dat het dwaas was en zelfs gevaarlijk om een unilaterale of isolationistische koers te gaan varen. Regionale samenwerking met de buurlanden startte in het begin van de jaren 90 en bleek rond de eeuwwisseling een goede springplank te zijn voor een hernieuwd multilateralisme. Maar net zoals Engeland een eeuw eerder, had ook Amerika tijd nodig om zijn nieuwe plaats in de wereld van de 21ste eeuw te vinden.

In Azië liepen de zaken gelukkig niet uit de hand. De economische groei werd er begeleid met de uitbouw van een sociaal netwerk, zodat sociale implosie werd vermeden. Regionale integratie slaagde erin het politieke nationalisme terug te dringen en in het begin van de 21ste eeuw zagen ook in Azië doeltreffende mechanismen voor de vreedzame regeling van conflicten het licht. Azië werd zo een belangrijke economische groeipool voor de hele wereld.

Het herwonnen vertrouwen in het menselijk vermogen om zijn omgeving te kneden, had er trouwens ook toe geleid dat de Afrikaanse elites in het kader van een hernieuwde Verenigde Naties een stabiliteitspakt ontwierpen voor het Afrikaanse continent, waarbij politieke stabiliteit, preventie van interne conflicten en regionale economische samenwerking en integratie samenvielen en een einde maakten aan het epidemische geweld, de marginalisering en de ontreding van Afrika.

In 1945 konden de ontwerpers van de Verenigde Naties onmogelijk voorspellen hoe de wereld er honderd jaar later zou uitzien. Daarom hadden zij zich beperkt tot een reeks fundamentele principes en doelstellingen, die rond de eeuwwisseling enkel dienden aangepast te worden om de wereldorganisatie de rol te laten spelen die de ontwerpers ervan oorspronkelijk in gedachten hadden. Rond de eeuwwisseling brachten de staten en regeringen de verbeelding en de wil op om de schijnbaar gemakkelijkste oplossing, nl. het vastklampen aan een voorbijgestreefd status quo, opzij te schuiven en in plaats daarvan te kiezen voor een hernieuwde poging om een betere wereldorde te ontwerpen.

De wereld in een tijdbreuk

Anno 2045 zal de wereld er hopelijk niet zo donker uitzien als in het eerste scenario, maar wellicht ook niet zo helder als in het tweede. Dat de wereld van vandaag zich echter blijkt te lenen tot de meest uiteenlopende toekomstscenario's, gaande van een chaotische implosie van staten en continenten tot het optimistische beeld van een nieuwe wereldorde, gebaseerd op internationale samenwerking en verstandhouding. Dat beide scenario's niet onmogelijk zijn, wijst erop dat de wereld vandaag in een overgangsfase zit en dat er krachten aan het werk zijn die de wereld in elk van beide richtingen kunnen leiden. Misschien is het gevoel niet nieuw, maar de mist die vandaag over de toekomst van de wereld hangt, is dichter en hardnekkiger dan in het verleden.

Er heerst vandaag in alle landen en op alle continenten een gevoel van universeel onbehagen, een gevoel dat niets nog zal zijn zoals in het verleden. De zekerheden van de Koude Oorlog zijn weggevallen, maar ook de voorspelbaarheid van een internationaal systeem dat gebouwd is op nationale staten met exclusieve soevereiniteit. Elke dag constateert men dat het huidige internationale systeem niet bij machte is doeltreffend op te treden in de nieuwe wereldorde en verliezen de Verenigde Naties en andere internationale organisaties gaandeweg hun legitimiteit. Elke dag ook constateert men dat de nationale staten niet langer het meest aangewezen kader bieden om welvaart en welzijn van hun inwoners te verzekeren en verliest ook de staat aanzien en legitimiteit. Nooit eerder was de band tussen binnen- en buitenlandse politiek zo innig.

De centrale paradox bij de vijftigste verjaardag van de Verenigde Naties is dat de wereld waar zij in 1945 de hoede over hadden gekregen, niet langer bestaat, maar dat voor de wereld van morgen de Verenigde Naties evenmin geschikt zijn. Het einde van de twintigste eeuw heeft immers af te rekenen met het verdwijnen van de stabiliteit van de Koude Oorlog, maar ook met een meer fundamentele transformatie: het einde van het internationale systeem, dat bijna 500 jaar lang een zekere orde in de relaties tussen staten heeft gebracht. Korte- en lange-termijn-gevolgen vallen samen en confronteren de wereld met een tijdbreuk die even ingrijpend zal zijn als die tussen de middeleeuwen en de moderne tijd.

In 1945 werden de Verenigde Naties opgericht om de vrede te bewaren tussen de lidstaten. Om het falen van de Volkenbond te vermijden, werden een aantal belangrijke innovaties aangebracht. De belangrijkste was ongetwijfeld dat nu niet alleen alle grootmachten lid werden van de wereldorganisatie, maar ook dat hun macht formeel bevestigd werd door de samenstelling en de werking van de Veiligheidsraad. De andere staten vertrouwden hun veiligheid toe aan deze Veiligheidsraad die voortaan in hun aller naam de collectieve veiligheid zou verzekeren. Parallel met dit instrument om de collectieve veiligheid te verzekeren, zouden internationale financiële instellingen een wereldomvattende monetaire orde verzekeren die de beurscrash, de depressie en de financiële wanorde van het interbellum moesten vermijden - wat de basis was geweest van de Tweede Wereldoorlog.

Hoe het verliep is bekend. Onverenigbare veiligheidsconcepten leidden vanaf 1947 tot de Koude Oorlog. De open-wereldorde beperkte zich tot het Westen, waar de stabiliteit verzekerd werd rond de Verenigde Staten: de dollar, het gezamenlijk democratisch ideaal, en een nooit eerder geziene militaire macht. In het Oosten dwong de Sovjetunie een soortgelijke machtspositie af door een combinatie van militaire aanwezigheid, gedwongen economische integratie en

politieke uniformisering. Economische, politieke en militaire macht van beide kampen creëerde samen overzichtelijkheid, voorspelbaarheid en daardoor een vorm van stabiliteit rond de twee belangrijkste staten in de wereld.

De Verenigde Naties zouden dan wel niet functioneren zoals de ontwerpers ervan gehoopt hadden, maar vrede tussen de lidstaten werd in de mate van het mogelijke bewaard. Tweemaal werd een beroep gedaan op het collectieve veiligheidsmechanisme (de Korea-oorlog in 1950 en de Golfoorlog in 1990). De mechanismen, opgenomen in het Handvest (zoals economische sancties en arbitrage) werden herhaaldelijk aangewend. Meer dan 170 vreedzame regelingen, onderhandeld binnen het VN-kader, maakten een einde aan regionale conflicten en in 1956 werden voor het eerst blauwhelmen opgesteld. In tientallen operaties sindsdien zouden zij staakt-het-vurens controleren, frontlijnen observeren en als buffer optreden tussen strijdende partijen. Drie vuistregels moesten daarbij gevolgd worden: de strijdende partijen moesten hun instemming betuigen met de opstelling van blauwhelmen; deze dienden zich te houden aan een strikte onpartijdigheid; en geweld was slechts toegelaten als zelfverdediging.

Met het einde van de Koude Oorlog tussen 1989 en 1991 kenden de Verenigde Naties een dramatische toename van het aantal vredesoperaties: 21 nieuwe vredesmachten tussen 1988 en 1995. Een belangrijke verschuiving viel echter te noteren in de aard van deze tussenkomsten. Hoewel de wereldorganisatie ook in het verleden reeds enkele keren tussenbeide was gekomen in burgeroorlogen, zijn nu bijna alle nieuwe operaties gericht op interne conflicten. Blauwhelmen worden daardoor steeds minder opgesteld op een internationaal erkende grenslijn tussen twee landen en steeds meer op wazige frontlijnen tussen gewapende groepen binnen één land. En omdat de blauwhelmen steeds vaker toestemming krijgen om geweld te gebruiken om hun opdrachten uit te voeren, zeker in situaties waar er van staatsstructuren geen sprake meer is, zijn er een reeks nieuwe dilemma's en problemen opgedoken die de Verenigde Naties niet meer gekend hadden sinds de Congo-operatie van het begin van de jaren '60: beschuldiging van partijdigheid en brutaal optreden, grotere risico's voor de blauwhelmen, grotere behoeften aan mensen en middelen.

Interne conflicten zijn op zich niet nieuw. Wel nieuw is de houding die de internationale gemeenschap vandaag aanneemt. Vroeger waren burgeroorlogen en interne conflicten voor grootmachten en buurlanden een uitgelezen middel om hun invloed uit te breiden en was buitenlandse interventie, zowel rechtstreekse als onrechtstreekse, bijna een automatische reflex - met soms dramatische gevolgen zoals in 1914 in Sarajevo. In de jaren 90 daarentegen houdt het buitenland zich ver van elke vorm van inmenging. Er is daartoe politiek belang noch politieke wil, omdat 'invloed' en 'invloedssferen' veel van hun oorspronkelijke inhoud hebben verloren. Alleen dat al wijst erop dat de staten op een andere manier tegen elkaar aankijken. Maar in democratieën kunnen regeringen, omwille van hun publieke opinie, geen politiek van hun onverschilligheid voor massamoorden, inbreuken op de mensenrechten en grootschalige menselijke drama's volhouden. De oplossing uit dit dilemma lag bijna voor de hand: de verantwoordelijkheid werd afgeschoven op de Verenigde Naties.

Maar de wereldorganisatie was zo goed als niet voorbereid op deze sterk toegenomen verantwoordelijkheden. Een aantal operaties werden succesvol afgesloten, maar de Verenigde Naties worden in operaties in Rwanda, Somalië en Joegoslavië geconfronteerd met de tekortkomingen van een systeem van collectieve veiligheid dat in hoofdzaak was opgezet om conflicten

tussen landen op te vangen. De implosie van staten door etnische en religieuze conflicten was in 1945 immers niet aan de orde. Militairen naar verre landen sturen, waar zij een reëel risico lopen zonder dat er sprake is van een bedreiging voor het eigen land, is geen gemakkelijke opdracht voor eender welke regering. Deze nieuwe dilemma's, uitdagingen en mislukkingen hebben de Verenigde Naties in een geloofwaardigheids crisis gestort. Na afloop van de Koude Oorlog werd immers teveel van de organisatie verwacht, terwijl de lidstaten te weinig oog hadden voor de noodzakelijke aanpassing aan een nieuwe wereld. Staten en zelfs grootmachten schoven de verantwoordelijkheid voor het handhaven van de internationale orde steeds meer door naar de Verenigde Naties, maar verzuimden de organisatie de nodige middelen en mensen ter beschikking te stellen. Op de Verenigde Naties werd de verantwoordelijkheid voor de mislukkingen afgeschoven - hoewel deze in laatste instantie niet meer zijn dan de som van hun leden.

Het huidige wereldsysteem laat het vandaag ook nog op een andere manier afweten. In 1945 groepeerde het opperste orgaan, de Veiligheidsraad, de overwinnaars van de Tweede Wereldoorlog. Gezamenlijk beheerden zij de economische en financiële macht in de wereld. Vijftig jaar later is deze relatieve machtspositie echter dermate uitgehold, dat de samenstelling van dit orgaan een karikatuur van zichzelf is geworden. De industrielanden stellen nog nauwelijks 50 procent van de wereldproductie voor en landen als Japan en Duitsland, die geen lid zijn, hebben een groter aandeel in de wereldproductie dan Frankrijk en Groot-Brittannië die wél lid zijn. Sommige kleine landen leveren meer blauwhelmen dan de Verenigde Staten die slechts als twintigste staan op de ranglijst van de troepenleveranciers en slechts 0,21 procent van hun BNP aan buitenlandse hulp besteden.

Er is echter meer aan de hand dan een verschuiving van de relatieve machtsposities. Speculatie sedert het midden van de jaren '50, het einde van het Bretton-Woodssysteem in 1973 en de liberalisering van het kapitaalverkeer in de jaren 80 hebben een einde gemaakt aan de monetaire stabiliteit die de naoorlogse economische groei mogelijk had gemaakt. Er is een transnationaal monetair en financieel machtscentrum ontstaan dat grotendeels ontsnapt aan de controle van zowel regeringen als van de Bretton-Woodsinstellingen. Hoewel de staten nog de formele controle hebben over de geldemissie, is geen enkele nationale munt nog opgewassen tegen speculaties en massale kapitaalsverschuivingen. De beschikbare valuta van de G-7 landen vormen te zamen slechts een klein deel van de dagelijkse omzet van Wall Street. Het dagelijkse transactievolume op de wisselmarkten wordt geschat op meer dan 1000 miljard dollar. De G-7 top van juni 1995 in Halifax was een les in nederigheid: om landen in financiële moeilijkheden te helpen beslisten de grote industrielanden een noodfonds op te richten ter waarde van 54 miljard dollar. Ter vergelijking: de Amerikaanse privé-pensioenfondsen beheren te zamen een kapitaal van meer dan 4000 miljard dollar.¹³ Helemaal machteloos zijn de staten echter ook niet. Het zorgvuldig geplande, gezamenlijke optreden van de centrale banken van de Verenigde Staten, Japan en Duitsland in augustus 1995 om de val van de dollar te stuiten, heeft doen beseffen dat nationale staten nog een - zij het een verminderde - impact kunnen hebben op de waarde van hun nationale munten.

De loskoppeling van de financiële en economische activiteiten en de anarchie van de internationale kapitaalmarkt betekenen voor de staten een belangrijke erosie van hun economische soevereiniteit. De mogelijkheid om de waarde van een nationale munt te bepalen en die te gebruiken als een middel om de nationale economie te regelen, was een belangrijk onderdeel

van de soevereiniteit van een land. De vrijheid van deze ongecontroleerde geldmassa, te zamen met de steeds sneller wordende economische, technologische en informatie-interdependentie maakt van de mondialisering het eerste belangrijke eerste historische proces dat de nationale staten niet kunnen afbakenen, waarbij die niet bij machte zijn de onzekerheden die ermee gepaard gaan, te reduceren. Kortom, de staat voelt zich machteloos tegenover de omvang van het mondialiseringsproces.¹⁴

Gestimuleerd door de private sector, heeft het mondialiseringsproces de besluitvorming doen verschuiven van staten naar transnationale actoren en van de nationale regering naar de privé-sector. Wie regeert in de naam van de natiestaat, verliest daardoor aan autoriteit. Overheden beschikken over steeds minder middelen om in te spelen op maatschappelijke behoeften die door de mondialisering traditioneel niet verstrekt worden (en die zouden kunnen omschreven worden als 'het algemeen belang'). Dit uit zich m.n. op het vlak van de tewerkstelling en sociale zekerheid, zeker in een periode van recessie en economische machtsverschuiving. Groepen die hiervan afhankelijk zijn, geraken daardoor steeds meer ontgoocheld in zowel nationale regeringen als internationale arrangementen. Maar ook de maatschappelijke groepen die beter zijn voorbereid op de 21ste eeuw, zoals ondernemingen en individuen met een hoge toegevoegde waarde, keren de staat de rug toe, zij het niet uit ontgoocheling, maar uit overtuiging dat deze staat niet langer nodig hebben.

Staat en politiek lijken dus vaandelvlucht te hebben gepleegd,¹⁵ geconfronteerd met internationale machtscentra die hun eigen regels bepalen en hun eigen strategieën ontwerpen, welke uiteraard nooit aan het algemeen stemrecht worden onderworpen. Die machteloosheid voedt het groeiende gevoel van onverantwoordelijkheid op alle niveau's. Financiële markten voelen zich niet verantwoordelijk voor de gevolgen van hun operaties. Rijke landen keren zich af van arme. Bedrijven zijn verplicht mee te stappen in de mondialisering op straffe van uitsluiting, en beschouwen tewerkstelling niet als een plicht. Burgers keren medeburgers de rug toe. Wat thans ontbreekt is een gezamenlijk objectief dat aan de onvermijdelijke mondialisering zin kan geven.

De gebeurtenissen van 1989-1991 zijn dan ook belangrijker dan het einde van de Tweede Wereldoorlog, toen nieuwe grootmachten de plaats innamen van hun uitgeputte voorgangers. Ze zijn belangrijker dan de Franse Revolutie van 1789, toen het nationalisme de bevolking met de staat verbond. Het einde van de Koude Oorlog is veeleer te vergelijken met de zestiende eeuw, toen de wereld evolueerde van een internationaal systeem, gebaseerd op de macht van de Kerk (en de Keizer) die identiteit en orde verschafte, tot een systeem waarin territoriaal afgebakende staten deze dubbele rol van de Kerk overnamen en ze zodoende opvolgden als dragers van een nieuw internationaal systeem. De loyaliteit die de Middeleeuwse burger betoond had aan de Kerk, ging over op de staat.

Deze tijdbreuk nam honderd jaar in beslag en werd gekenmerkt door bloedige godsdienstoorlogen, met als climax van brutaliteit en zinloosheid de Dertigjarige Oorlog. Geconfronteerd met hun wegglijdende macht, grepen vorsten en koningen terug naar de hun vertrouwde bakens van identiteit en orde uit de eveneens wegglijdende wereldorde: de religie. Religieuze overtuigingen werden niet-onderhandelbare strijdleuzen - die alleen maar door de overwinning of de dood konden bezegeld worden. Priesters, filosofen en politici waren echter niet bij machte om met deze principes een einde te maken aan de voortdurende oorlogsvoering en het resultaat was dat traditionele overtuigingen en regels werden uitgehold, oude waarden verdwenen, de bestaande

politieke instellingen hun aanzien verloren en dat de wereld ten prooi viel aan een normatieve chaos.

De tijdbreuk was voltooid toen een nieuw ordeningsprincipe tot volwassenheid was gekomen. Het Verdrag van Westfalen (1648) maakte niet alleen een einde aan de Dertigjarige Oorlog, maar bevestigde vooral dat voortaan territoriaal afgebakende staten met een exclusieve soevereiniteit naar binnen en naar buiten, de bron zouden worden van orde en identiteit in de wereld en op die manier economische, politieke en militaire macht opnieuw zouden bundelen. Daarmee kwam er een einde aan de lange zestiende eeuw, de overgangseeuw tussen de Middeleeuwen en de Moderne Tijd, waarbij de oude orde afstierf, maar de nieuwe nog niet geboren was en de wereld, dank zij nieuwe uitvindingen, onderling verbonden werd op een globale schaal, maar tevens verdeeld op een nooit eerder geziene schaal. De dikke mist die honderd jaar lang over de wereld had gehangen, trok eindelijk op.¹⁶

De nationalistische oorlogen van het einde van de twintigste eeuw spruiten voort uit hetzelfde ontbindingsproces als de godsdienstoorlogen van de zestiende eeuw. In een wereld waar de staat als ordeningsmechanisme steeds minder de macht bezit om als dusdanig te functioneren, wordt teruggegrepen naar wat sinds de Franse Revolutie de staat tot zulk een sterke drager van het internationale systeem had gemaakt: de identificatie van een bevolking ("natie") met een grondgebied. Net zoals religie, is de natie een kracht waarover geen onderhandelingen en geen compromis mogelijk zijn. Het nationalisme was het bindmiddel van het thans wegglijdende internationale systeem van natie-staten. Aangezien nationalisme een identiteit verschaft die, omwille van de uitholling van de natie-staat, orde noch stabiliteit kan verzekeren, is er vandaag weer die keuze: desintegratie en fragmentering of een zoektocht naar nieuwe regels, nieuwe instrumenten en een nieuwe legitimiteit om de wereld te beheren.

Zoeken naar een nieuwe wereldorde

In het verleden was het zo dat na het einde van elk groot conflict zowel de ambitie als de creativiteit groot genoeg waren om verregaande plannen te ontwerpen en uit te voeren. Na de Napoleontische oorlogen was er het "Concert van Europa" geweest, dat mede honderd jaar relatieve vrede had mogelijk gemaakt. Dit systeem van machts-evenwicht was echter niet in staat de machtsverschuivingen in de wereld te begeleiden en de Eerste Wereldoorlog te beletten. Na afloop werd door de Amerikaanse president Wilson, na een lange internationale campagne door wat toen nog niet de civiele maatschappij heette, een Volkenbond voorgesteld en opgebouwd als onderdeel van de Vredesakkoorden van Versailles. Omdat die op zijn beurt over onvoldoende macht en instrumenten beschikte om internationale crises (vanaf de Japanse bezetting van Mantsjoerije in 1931 tot aan de Tweede Wereldoorlog) te ontladen, werd in 1945 een versterkte en verbeterde Verenigde Naties uitgebouwd, te zamen met het Bretton-Woodssysteem - het eerste door regeringen opgezette monetaire systeem in de geschiedenis, tot stand gekomen tegen de wil in van de grote New-Yorkse banken.¹⁷

Na het einde van de Koude Oorlog blijkt ook ditmaal dat de bestaande wereldorganisatie aan aanpassing toe is. Slechts weinig problemen zijn nog oplosbaar door één staat, maar slechts in weinig omstandigheden hebben de staten gezichtspunten die voldoende gelijklopend zijn om internationale oplossingen mogelijk te maken.¹⁸ Dat lijkt de grens te zijn van de overgangperiode die voor ons ligt. De mist zal slechts optrekken als de wereld er in zal geslaagd zijn, net

zoals met het Verdrag van Westfalen, de instrumenten te ontwikkelen waardoor economische, militaire en politieke macht gebundeld kan worden. Het huidige gedecentraliseerde internationale systeem van onderling onafhankelijke en niet-gecoördineerde organisaties, in hoofdzaak gebaseerd op afspraken tussen staten, is een anachronisme geworden.

Sedert een tiental jaren zijn derhalve tal van projecten opgedoken om de huidige Verenigde Naties te hervormen.¹⁹ Al deze voorstellen, zelfs de meest pragmatische (zoals de uitbreiding van de Veiligheidsraad met landen als Duitsland en Japan), hebben af te rekenen met een paradox: sinds het einde van de Koude Oorlog wordt van de Verenigde Naties een steeds grotere inbreng en nieuwe verantwoordelijkheden gevraagd op steeds meer terreinen, terwijl de regeringen in toenemende mate weigerachtig zijn om financiële bijdragen te leveren aan deze organisatie en haar de nodige militaire, politieke en materiële steun te verlenen. Het lijkt erop alsof de breuk die ontstaan is met het einde van de Koude Oorlog, niet voldoende indruk heeft gemaakt om de nodige aanpassingswerken te beginnen, zoals dit wel het geval was na de twee wereldoorlogen van de twintigste eeuw.

Regeringen concentreren zich op binnenlandse problemen, ook al wordt erkend dat die enkel in een internationaal kader kunnen opgelost worden, maar het uitblijven van perspectieven op dit vlak draagt er toe bij dat regeringen en staten precies hun legitimiteit verder verliezen. Het gevaar is dan ook reëel dat de bestaande internationale instellingen gediscredeerd geraken op dezelfde manier als de Volkenbond, ook al is de oorzaak nu chaos en niet wederzijdse territoriale ambities van de grootmachten.

Op zich biedt de huidige mondialisering geen aanknopingspunten voor volkeren of de meerderheid van de individuen om zich te identificeren en te situeren, om 'zin' te geven aan een 'samen-leving'. Meer nog deze mondialisering, die niet bevat kan worden, versterkt de neiging om zich terug te plooiën binnen de geborgenheid van de ersatz-veiligheid die nationalisme of fundamentalisme lijken te bieden. Maar hier tegenover is er zich een tegengewicht aan het groeien, onder de vorm van een 'globale cultuur'. Het is uit deze globale cultuur waaruit gaandeweg een nieuwe politieke cultuur kan ontstaan. Die globale cultuur uit zich in de opkomst van omvangrijke transnationale sociale bewegingen inzake 'globale' problemen zoals mensenrechten, leefmilieu of racisme. Net zoals boekdrukkunst en het gebruik van de moedertaal een belangrijk instrument waren om aan de jonge, territoriaal afgebakende staten van de 16e eeuw, - cohesie en identiteit te verschaffen, creëert de moderne communicatietechnologie transnationale vormen van cohesie en identiteit, over de nationale staten heen. Deze ontwikkeling ligt aan de basis van de explosieve groei, vooral in de jaren '80, van internationale en nationale niet-gouvernementele organisaties, die in een breed gamma van globale problemen een belangrijkere signaalfunctie hebben vervuld dan regeringen en internationale organisaties. De groei van een globale cultuur blijkt ook uit de aanzienlijke uitbreiding van het internationaal recht, wat als codificering van legitimiteit op termijn voor de politieke mondialisering even belangrijk is als het nationaal recht dat was voor de natiestaat. De meer dan 300 internationale verdragen die sinds 1945 onderhandeld werden binnen het VN-kader, beperken steeds meer de soevereiniteit van de staten, niet alleen in hun optreden tegenover elkaar, maar eveneens in wat lang voor interne aangelegenheden werd aangezien, zoals mensenrechten. Het internationaal recht dringt, ook door de groeiende deelneming van staten aan internationale organisaties, in toenemende mate binnen in het interne recht. Dat een globale cultuur wel degelijk een factor van politiek belang is geworden, blijkt tenslotte ook uit een toegenomen gevoel van internationale verant-

woordelijkheid bij een gedeelte van de publieke opinie. Het was in de kringen van de transnationale sociale bewegingen dat de omstreden notie van 'recht tot interventie' ("*droit d'ingérence*") gegroeid is. De scherpe kritieken in publiek en pers over het uitblijven van afdoende oplossingen in lokale brandhaarden als Joegoslavië of Centraal-Afrika worden dikwijls beschouwd als een kritiek op regeringen en internationale organisaties. Ze moeten veeleer gezien worden als illustratie dat een deel van de publieke opinie zich wel degelijk betrokken voelt bij conflictsituaties waar er geen sprake is van bedreigingen voor het 'nationale belang'. Deze 'globale cultuur' is de voedingsbodem voor een 'boven-nationale' identiteit en loyaliteit.

Uit een jaarlijkse opiniepeiling van het Chicago Council on Foreign Relations in 1995 bleek niet dat het Amerikaanse publiek isolationistisch is geworden, maar wel dat het steeds minder geïnformeerd werd over wat er in de wereld gebeurde. Het belangrijkste resultaat van de opiniepeiling was dan ook het verschil in perceptie tussen publiek en politieke leiders.²⁰ De Amerikaanse historicus Arthur Schlesinger trok hieruit de conclusie dat in de Verenigde Staten een neo-isolationistische tendens bezig is de machtigste staat ter wereld te beletten een rol te spelen in het opzetten van een vredessysteem en de Amerikaanse politieke leiders de vraag maar moeten voorleggen aan de bevolking: wat willen we dat de Verenigde Naties doen? Willen we dat de organisatie in staat is nieuwe *killing fields* te voorkomen? Of willen we dat ze wegwijnt in machteloosheid en de wereld overlaat aan de anarchie van de natiestaten?²¹

België en de tijdbreuk

"Staatslieden, politici, journalisten, professoren, experts, zonder te spreken van gewone burgers: iedereen heeft zijn idee over de wereld van morgen en sommigen onder hebben dit reeds bekend gemaakt. (...) Ik vraag mij echter af, en niet zonder enige angst, of er achter de woorden, achter de algemene en genereuze ideeën, wel een degelijk en duidelijk besef van de realiteiten schuilgaat. (...) Het is tijd, de hoogste tijd, dat de staatslieden de voorsprong terugnemen die ze gelaten hebben aan deskundigen en professoren."²² Deze wijze woorden werden uitgesproken in mei 1943, twee jaar vóór de oprichting van de Verenigde Naties, door de Belgische minister van buitenlandse zaken Paul-Henri Spaak.

Het lijkt een paradox, maar, niettegenstaande hun uitgehold vermogen om ordening en identiteit te verschaffen, toch blijven de staten de enige actoren van het internationale systeem die bij machte zijn dit systeem aan te passen aan de wereld van morgen - een wereld waarin zij zelf een sterk verminderde rol zullen spelen. De nationale staten zijn de enige die hun eigen opvolging te kunnen regelen. Daarbij zal de klassieke visie van een globale piramidale superstaat (een 'wereldregering') wellicht wijken voor de meer realistische doelstelling van een institutioneel gedecentraliseerd 'wereldbestuur' (*global governance*) met elkaar overlappende identiteiten en loyauteiten.

Net zoals in 1943, ontbreekt het vandaag niet aan ideeën, plannen en voorstellen om de wereld een beter aangepaste politieke structuur te geven. Men kan zelfs gewagen van een zekere consensus onder de voorstellen: de noodzaak om de Veiligheidsraad aan te passen aan de gewijzigde machtsverhoudingen in de wereld; de behoefte om een sociale en economische dimensie te integreren in het VN-kader; het ontwerpen van mechanismen en middelen om pre-

ventief tussenbeide te komen; een nauwere samenwerking tussen de VN en de regionale organisaties; een stroomlijning van de interne werking van het secretariaat en de agentschappen binnen het VN-systeem. Dat die voorstellen niet of nauwelijks aan uitvoering toe zijn, is het gevolg van een samengaan van eigenbelang, watervrees en een gevoel van geborgenheid in het veilig cocon van het status quo - hoe illusoir dit laatste ook moge zijn.

Om het wereldsysteem te hervormen zijn echter twee zaken vereist: besef van de noodzaak ervan en leiderschap.

Staten en individuen gaan slechts engagementen aan in de mate dat zij die in overeenstemming achten met hun belangen. Bij de oprichting van de Verenigde Naties had België getracht de enge interpretatie van nationale soevereiniteit in te perken, de prerogatieven van de grootmachten af te zwakken²³ en daarmee de juridisch bindende kracht van internationale afspraken te bevorderen. Toen België, in de nadagen van de Koude Oorlog, stilaan een nieuwe wereld ontdekte, kwamen sommige reflexen die in het verlengde lagen van die oorspronkelijke Belgische VN-filosofie opnieuw naar boven. Zo ontdekte België na 1988 opnieuw de collectieve veiligheidsmechanismen van de Verenigde Naties. België ging deelnemen in meer UNO-operaties dan in de hele naoorlogse periode: Namibië, de Westelijke Sahara, Cambodja, Joegoslavië, Somalië en Rwanda. In de hele Golfcrisis van 1990-1991 poogde België zijn optreden, in de mate van het mogelijke, afhankelijk te maken van expliciete mandaten van de Verenigde Naties. Belgische regeringsleden zouden trouwens bij herhaling betreuren dat de militaire operaties niet onder de leiding van de Verenigde Naties zelf werden gevoerd. In de Rwandese en Zairese crises van 1990 en 1991 ijverde België er (tevergeefs) voor dat Verenigde Naties en Organisatie voor Afrikaanse Eenheid een vooraanstaande rol zouden spelen. En toen er sprake was van 'institutionalisering' van de Conferentie van Veiligheid en Samenwerking in Europa, verdedigde België het standpunt dat juridisch bindende afspraken de basis moesten vormen voor de organisatie van de relaties tussen staten.

Op die manier verruimde de Belgische regering tot alle internationale instanties het principe van supranationaliteit dat bijna steeds het hare was geweest inzake Europese constructie en die ook bij de geboorte van de VN het Belgische standpunt had gekleurd. Het zijn immers vooral de kleinere naties die er belang bij hebben dat het recht van de sterkste zoveel mogelijk ingeperkt wordt door het recht van de wet.

Een eerste elementair onderdeel van het Belgisch 'nationaal belang' is dus de handhaving van een op vaste regels gebaseerd internationaal systeem²⁴ dat door alle staten zonder onderscheid wordt erkend. Om die doelstelling na te streven, heeft een land als België geen macht, zoals de Verenigde Staten na de Tweede Wereldoorlog, toen die de grondregels voor een openwereldorde ontwierpen. Het is al eerder geschreven: een land als België heeft slechts invloed als het een duidelijk project kan voorleggen en daarvoor met de nodige creativiteit en durf kan uitkomen. Niet door macht, maar door ideeën dringt een land van beperkte afmetingen zich op in de internationale arena: België met Spaak voor de Europese constructie en Harmel voor de ontspanningspolitiek, Canada met Lester Pearson inzake vredeshandhaving, Zweden inzake leefmilieu, Malta voor het zeerecht.

Als desintegratie en ontrafeling van de politieke macht op wereldniveau het basisprobleem is, dan is het streven naar internationale samenwerking en integratie het tweede elementaire onder-

deel van het Belgisch 'nationaal belang'. In haar opzet en filosofie is de Europese Unie één van de meest verregaande pogingen om de exclusieve soevereiniteit van de nationale staten te overstijgen. Het is daarmee ook potentieel het meest ambitieuze project om de huidige internationale tendens tot atomisering van de politieke macht in de wereld te neutraliseren. De Europese constructie is een verhaal van vallen en opstaan: korte periodes van grote stappen in de richting van integratie worden afgewisseld met lange periodes van malaise en stilstand, waarin nationalisme hoog op de politieke agenda staat en het Europees project geen begeestering meer oproept bij de publieke opinie. De omslag kwam telkens een ambitieus politiek project werd voorgelegd dat aan Europa opnieuw een zin verschafte. De Europese integratie is geen onomkeerbaar proces. Voor sommigen heeft de Europese Unie veel van haar oorspronkelijke doelstellingen verwezenlijkt, zodat de neiging bestaat om zich voortaan te beperken tot een grote vrijhandelszone, neo-liberaal en neo-nationalistisch. Daarbij voegt zich de huidige tendens tot hernationalisering van het buitenlands en defensiebeleid, de opbouw van ad-hocstructuren, de neiging van de grote lidstaten om het niet-hegemonisch karakter van de Europese Unie uit te hollen en het hernieuwde debat over de uiteindelijke doelstelling van de Europese constructie (intergouvernementeel of communautair). Het is niet toevallig dat België, dat doorgaans wordt beschouwd als het ijkpunt voor het communautaire Europa, in zijn officiële standpunten en regeringstoespraken met meer nadruk dan voorheen verwijst naar de oorspronkelijke doelstelling achter de Europese constructie, nl. een politiek project om vrede onder de lidstaten te verzekeren door middel van een steeds groeiende economische en politieke integratie. "Moesten de vaders van Europa er nu zijn, zouden zij zeggen: wat wij gedroomd hebben voor het Europa van de Zes, moeten wij nu doen voor een Europa van 30, op een basis van integratie en samenwerking, door verspreiding van waarden als vrede en democratie, pluralisme, mensenrechten. Maar tegelijkertijd zouden zij herinneren aan hun andere doelstelling, nl. door de unie van de Europese staten voldoende macht en manoeuvreerruimte geven opdat Europa zijn missie in wereld kan vertolken".²⁵

Met deze Europese reflex kunnen België en zijn verantwoordelijken zichzelf met betrekking tot de toekomst van de Verenigde Naties een zelfde dubbele opdracht toemeten als met betrekking tot Europa: een pedagogische, om te overtuigen van de noodzaak tot aanpassing van de wereldorganisaties en een structurele om deze aanpassing mee voor te bereiden en door te voeren.

Het optreden van Spaak en Harmel had tot gemeenschappelijk kenmerk dat beiden een project voorstelden dat een antwoord wou geven op de heersende onzekerheden. Vandaag houdt de mondialisering van de maatschappij nog grotere onzekerheden in dan ten tijde van P.-H. Spaak of P. Harmel, zowel voor de internationale relaties als voor de legitimiteit van het politieke bedrijf zelf. Regeringen en parlementen vertonen evenwel de neiging om slechts een minimale belangstelling te tonen voor het internationale gebeuren. In de mate dat onzekerheden evenwel niet worden weggenomen, zal de legitimiteit van het politieke bedrijf blijven achteruitgaan. De pedagogische taak van vandaag bestaat er dan ook in een samenleving voor te bereiden op de uitdagingen van morgen. België heeft geen traditie van bruggen tussen de werelden van politiek en universiteit, van administraties en experts, van beleidmakers en pers. Het is slechts met de grote conferenties van Rio, Kopenhagen en Peking dat de kloof tussen politiek en niet-gouvernementele organisaties enigszins werd overbrugd. België heeft daarom behoefte aan een VN-Academie, een vrijhaven voor discussie en onderzoek, waar maatschappelijke groepen elkaar kunnen vinden, de internationale dimensie van de wereld van vandaag wordt onderzocht,

vandaag de plannen worden gesmeed voor de wereld van morgen en van waaruit de ideeën komen om opnieuw zekerheid te geven. De Volkenbond zou nooit het licht hebben gezien indien hij niet was voorbereid door de talrijke Sociëteiten voor Internationale Arbitrage sinds het einde van de negentiende eeuw. De plannen van Schuman en Monnet voor een Europese Gemeenschap waren maar mogelijk dank zij het werk van de pan-Europese beweging van Coudenhove-Kalergi, van de Europese federalisten en van het Congres van Den Haag van 1948. En België was beter voorbereid op de naoorlogse wereld in 1945 dank zijn het studiewerk van de 'Commissie voor de Studie van de Naoorlogse Problemen' in Londen. Deze VN-Academie kan daarenboven het Belgisch internationaal personeel beter voorbereiden op zijn internationale opdrachten, interuniversitaire onderwijsprogramma's opzetten, ...

Waar de pedagogische opdracht erin bestaat de geesten voor de bereiden op de wereld van morgen, bestaat de structurele opdracht erin de instrumenten daarvoor te ontwikkelen. Het belangrijkste instrument waar België over beschikt, is zijn lidmaatschap van de Europese Unie. Het herstel van de legitimiteit van het Europese project in de ogen van zijn bevolking is op zich reeds een gedeeltelijk antwoord op de desintegratietendens van de huidige wereldorde. Met het zou van Europa daarenboven opnieuw een inspiratiebron maken, zowel voor andere regionale entiteiten die op zoek zijn naar zingeving en loyaliteit als voor de Verenigde Naties. Door de samenwerking onder Europeanen naar voren te schuiven, was België er tijdens zijn aanwezigheid in de Veiligheidsraad in 1991-1992 in geslaagd als enig niet-permanent lid binnen te dringen in de exclusieve club van de vijf permanente leden, er gehoor te vinden en enige invloed te laten gelden. Het was ook via het voorbereidende werk onder de Twaalf dat België een belangrijk aandeel heeft gehad in de Agenda for Peace van Boutros Boutros-Ghali. Gebaseerd op de bijdrage van de Europese Gemeenschap, die, op haar beurt, sterk geïnspireerd was op een Belgische bijdrage, heeft deze 'programmaverklaring' van de Secretaris-generaal van de VN meer dan welk ander document bijgedragen tot de ontwikkeling en de versterking van de rol van de Verenigde Naties in de post-Koude Oorlogsperiode.

Om de Intergouvernementele Conferentie van 1996 voor te bereiden, zijn de lidstaten van de Europese Unie overgegaan tot de oprichting van een Reflectiegroep die het basismateriaal zal leveren voor de aanpassing van de Europese Unie met het oog op haar uitbreiding tot een groter gedeelte van het Europese continent. België kan een soortgelijk initiatief lanceren: een VN-reflectiegroep binnen de EU om de wereld van morgen voor te bereiden en de rol van Europa hierin te verzekeren. Op die manier kan er gebruik gemaakt worden van het verenigde intellectuele kapitaal van vijftien Europese landen om aan thans onopgeloste vraagstukken een institutioneel antwoord te verschaffen: hoe de anarchie van de kapitaalmarkten onder controle brengen en hen te laten bijdragen tot het lenigen van de financiële noden van de nieuwe wereldorganisatie; een evaluatie van de talrijke voorstellen tot hervorming van de VN en de opstelling van een agenda hiervoor; de opvolging van de globale VN-conferenties, de Agenda for Peace en de Agenda for Development; de middelen om imploderende staten bij te staan.

Als regeringen evenwel niet bereid zijn om meer krediet te geven aan de VN, zal elke hervorming ten dode zijn opgeschreven. De VN moeten kunnen beschikken, zo betoogde Secretaris-Generaal Boutros-Ghali in januari 1995, over een principiële ingesteldheid om de goede diensten van de Verenigde Naties te aanvaarden, hooggekwalificeerd personeel en middelen ter beschikking te stellen, b.v. voor de financiering van kleine preventieve missies.²⁶ België heeft hierop ingespeeld door vanaf 1995, een begrotingsmechanisme voor preventieve diplomatie te

voorzien bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat het mogelijk moet maken snel in te gaan op zulke vragen vanwege de Verenigde Naties.

Indien België zich zulk een pedagogische opdracht toekent, bereid is om enkele structurele passen te zetten en tegemoet wil komen aan de bescheiden financiële behoeften van vandaag om de drama's van morgen mee te voorkomen, dan is dit land goed geplaatst om als eerste het voorstel te onderschrijven om tegen 1998 een *Wereldconferentie* bijeen te roepen die het intergouvernementele proces zal starten dat moet leiden tot de herziening van de Verenigde Naties.²⁷ Het zijn immers niet de ideeën die ontbreken, maar wel een ontstekingsmechanisme en leiderschap.

De wereld is begonnen aan een nieuwe ingrijpende overgang. De vorige heeft honderd jaar geduurd. Dit had zoveel tijd in beslag genomen, omdat toen het historisch besef ontbrak en dus ook het besef dat de oude wereld fragmenteerde en dat de nieuwe meer aangepaste instrumenten nodig had. Door deze nalatigheid haalde de desintegratie het in de zestiende eeuw op de integratie en vooraleer een nieuwe wereldorde mogelijk was, diende eerst gewacht te worden op het einde van enkele van de bloedigste oorlogen die de wereld ooit had gekend. Enkel het besef dat een nieuwe wereldorde mogelijk en nodig is, zal voorkomen dat het hierboven geschetste negatieve scenario het morgen haalt. Dat zal gebeuren met vallen en opstaan, maar deelname aan het proces is in dezen op zijn minst even belangrijk als een resultaat op korte termijn. De enige keuze die in dat geval echter nog moet gemaakt worden, is die tussen immobilisme en dynamisme.

(“De Tijdbreuk. De wereld, de Verenigde Naties en België in de 21ste eeuw”, in: *Wij, de volkeren. België en 50 jaar Verenigde Naties*. Roeselare, Roularta, 1995, pp. 97-119. Vertaald als: “La césure de l’histoire”, in: *Nous les peuples... La Belgique et les 50 ans des Nations Unies*. Bruxelles, Vif/Éditions, 1995, pp. 97-119)

¹ *The Economist*, 11 oktober 1930, gecit. in P. Kennedy, *De wereld in een nieuwe eeuw*, Amsterdam, 1993, p. 393

² J. Lewis Gaddis, "Toward the post-cold war world", in *Foreign Affairs*, Volume 70, n^o 2, lente 1991; D. Deudney & G.J. Ikenberry, "After the long war", in *Foreign Affairs*, n^o 94, lente 1994; Robert D. Kaplan, "The coming anarchy", in *The Atlantic Monthly*, februari 1994; E. Behr, *Une Amérique qui fait peur*, Parijs, 1995; J.B. Judis en M. Lind, "For a new nationalism", in *The New Republic*, 27 maart 1995

³ John Lukacs, *Het einde van de moderne tijd. Ideologie versus nationalisme*, Amsterdam, 1993, p. 15

⁴ A. Etzioni, "The evils of self-determination", in *Foreign Policy*, Volume 89, winter 1992/1993

⁵ Ryszard Kapuscinski, *Imperium. Ondergang van een wereldrijk*, Amsterdam, 1993, p. 108

⁶ Marshall Goldmann, Rusland-expert aan de Harvard Universiteit becijferde begin 1995 dat 80 à 90 procent van de Russische privé- en banksector onder controle was van de maffia die aldus een maandelijkse kapitaalexport realiseerde van ca. 1 miljard \$ (Le Monde, 26-27 maart 1995)

⁷ V. Havel, "A call for sacrifice", in Foreign Affairs, Volume 73, n^o 2, maart/april 1994

⁸ Robert D. Kaplan, "The coming anarchy", in The Atlantic Monthly, februari 1994

⁹ De omvang van de internationale misdaad werd tegen het midden van de jaren 90 geschat op 500 miljard dollar per jaar. Tijdens de ministeriële VN-Conferentie inzake transnationale georganiseerde misdaad (Napels, november 1994) werd gewezen op de snelle groei van de georganiseerde transnationale misdaad die in toenemende mate ontsnapte aan nationale controles en daardoor een bedreiging was geworden voor alle samenlevingen. De globale integratie van de goederen- en kapitaalmarkten heeft er trouwens toe bijgedragen dat de georganiseerde misdaad zulk een internationale omvang heeft kunnen aannemen.

¹⁰ De term werd voor het eerst gebruikt door Stanley Hoffman in zijn "The crisis of liberal internationalism", in Foreign Policy, nr. 98, lente 1995

¹¹ Deze omschrijving werd voor het eerst gebruikt door Brian Urquhart in zijn "Who can police the world?", in New York Review of Books, 12 mei 1994

¹² Een aantal van deze voorstellen werden geformuleerd in het rapport van de 'Independent Working Group on the Future of the UN', voorgezeten door Moeen Qureshi (voormalig Eerste-Minister Pakistan) en Richard von Weizsäcker (voormalig Duits president) onder de titel The United Nations in its second half-century, Ford Foundation, New York, 1995

¹³ Le Monde, 12 augustus 1995

¹⁴ Zie hierover ondermeer John Lukacs, o.c., p. 185 e.v.; Z. Laïdi, Un monde privé de sens, Parijs, 1994, p. 22

¹⁵ R. Petrella, "Le retour des conquérants", in Le Monde Diplomatique, mei 1995

¹⁶ Torbjörn L. Knutsen, A history of international relations theory, Manchester/New York, 1992, pp. 43-64

¹⁷ A. Van Dormael, "De geldwisselaars", in De Standaard, 23 augustus 1993

¹⁸ G. Parmentier, Le retour de l'histoire. Stratégie et relations internationales pendant et après la guerre froide, Parijs, 1993, p. 273

¹⁹ Een uitstekend overzicht is te vinden in E. Spiry, "La réforme des institutions onusiennes. Perspectives et prospectives (1985-1995)", in Studia Diplomatica, Vol. XLVIII, 1995, n^o 3. Recente voorstellen tot hervorming van de VN werden geformuleerd door de 'Commission on Global Governance' o.l.v. I. Carlsson en S. Ramphal (Our

global neighbourhood, New York, 1995) en door de 'Independent Working Group on the Future of the UN', opgericht op verzoek van Secretaris-Generaal Boutros Boutros-Ghali (zie noot 12). Een meer radicaal voorstel van Maurice Bertrand voor een "wereldsysteem van de 3de generatie" werd eind februari 1995 voorgesteld op het Geneefse Institut universitaire de hautes études internationales.

²⁰ International Herald Tribune, 25-26 maart 1995

²¹ A. Schlesinger Jr., "Back to the womb ? Isolationism's renewed threat", in Foreign Affairs, Volume 74, n^o 4, juli-augustus 1995

²² Conferentie van P.-H. Spaak op 18 mei 1943. Gecit. in Paul-F. Smets, La pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak (1942-1972), Brussel, 1980, deel 1, pp. 29-33

²³ R. Yakemtchouk, "L'adhésion de la Belgique à l'ONU (1944-1945). La contribution belge à la rédaction de la Charte de San Francisco", in Studia Diplomatica, XLVIII, 1995, 1-2/95

²⁴ Dit idee komt van Emile Van Lennep, de voormalige (Nederlandse) Secretaris-Generaal van de OESO, in De Volkskrant, 13 augustus 1994

²⁵ J. Delors in Le Point, 21 mei 1994

²⁶ Supplément à l'Agenda pour la Paix, Rapport de situation présenté par le Secrétaire-Général à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, S/1995/1, New York, 25 januari 1995

²⁷ The Commission on Global Governance, o.c., p. 351