

## De Verenigde Naties tussen irrelevantie en 'global governance

Rik Coolsaet

### 1. Inleiding

Op 26 juni 1945, nauwelijks een maand na de nederlaag van Duitsland en terwijl de tweede wereldoorlog nog voortduurde in Azië, ondertekenden 51 staten van de anti-Hitlercoalitie in San Francisco het Handvest van de 'Verenigde Naties', een nieuwe wereldorganisatie die zich tot doel stelde een derde wereldoorlog te vermijden.

Meer dan 50 jaar later is het aantal staten bijna verviervoudigd. Een nieuwe wereldoorlog heeft niet plaatsgevonden. Het systeem van collectieve veiligheid heeft tweemaal gewerkt. Bijna 200 vreedzame regelingen werden onderhandeld binnen het VN-kader en hebben geleid tot de beëindiging van regionale conflicten. In zekere zin zijn de Verenigde Naties dus in hun opdracht geslaagd.

Het is op zich niet nieuw dat de organisatie tal van tegenkantingen ondervindt. Het voorwerp van meer kritiek dan ooit eerder in haar geschiedenis. Vijftig jaar na haar oprichting lijkt ze echter ook te baden in een sfeer van sluispende irrelevantie, gezien vanuit de lidstaten. Dat is des te opvallender als men beseft dat nauwelijks enkele jaren geleden, toen de Koude Oorlog eindigde, ambitieuze projecten voor een nieuwe wereldorde werden uitgetekend, met de Verenigde Naties in het centrum ervan. Vandaag zijn de Verenigde Naties de kop van jut. Ondanks het succes van secretaris-generaal Kofi Annan inzake Irak, eind februari 1998, en een nieuwe militaire missie in Afrika, in maart 1998, zijn de Verenigde Naties gemarginaliseerd in tal van belangrijke dossiers: Algerije, het Midden-Oosten, Centraal-Afrika, Joegoslavië. Het personeelsbestand werd op enkele jaren tijd afgebouwd met 25%. De aanwezigheid van VN-blauwhelmen op het terrein is verminderd tot een fractie van nauwelijks enkele jaren geleden, terwijl de lidstaten steeds meer de voorkeur lijken te geven aan unilateraal optreden, waarbij, in het beste geval, de Verenigde Naties zich ertoe beperken het licht op groen te zetten. Binnen de Verenigde Naties is de aandacht verschoven naar de eigen interne problemen, maar zelfs op dit vlak botsen sommige van de voorgestelde hervormingen op grote weerstand. De werking van de Verenigde Naties wordt, ten slotte, verlamd door een financiële crisis als gevolg van het niet-betalen van de verplichte bijdragen door de lidstaten, in de eerste plaats de Verenigde Staten.

Er is dan ook een malaise in én een vertrouwenscrisis ten aanzien van de Verenigde Naties, wat door een Amerikaans politicoloog beschreven werd met de vraag: "Midlife Crisis or Terminal Illness?"<sup>1</sup>

Dit gevoel van irrelevantie en onmacht is niet helemaal ten onrechte. De centrale paradox waarmee de Verenigde Naties vandaag te kampen hebben, is dat de wereld waar zij in 1945 de hoede over hadden gekregen, niet langer bestaat, maar dat voor de wereld van morgen de huidige Verenigde Naties evenmin geschikt zijn. Deze onaangepastheid is evenwel op haar beurt het gevolg van het falen van de lidstaten om de noodzakelijke wijzigingen aan te brengen in de rol en de taken van de organisatie. Dit heeft ertoe geleid dat nieuwe partnerships zijn ontstaan tussen de Verenigde Naties en de *civil society*, waarbij de rol van de zakenwereld prominenter is dan ooit eerder in de geschiedenis van de organisatie.

## 2. De geboorte van de Verenigde Naties

In de meest simpele en essentiële omschrijving is de Verenigde Naties een organisatie die alle landen ter wereld groepeerd rond één doel: oorlog tussen de lidstaten onmogelijk maken. Via de oprichting van de Verenigde Naties in 1945 werd impliciet geantwoord op vragen, die de mens sinds eeuwen bezig houden: wat veroorzaakt oorlogen? Wie is verantwoordelijk voor oorlogen?

Deze vragen worden impliciet beantwoord in de aanhef van het Handvest van de Verenigde Naties.

### De dubbele opdracht van de Verenigde Naties

Om de vrede in de wereld te bewaren kreeg de wereldorganisatie in 1945 een dubbele opdracht mee. In de aanhef van het Handvest luidt het: “komende geslachten behoeden voor de gesel van de oorlog, die tot tweemaal in ons leven onnoemelijk leed over de mensheid heeft gebracht”; “sociale vooruitgang en hogere levensstandaarden in grotere vrijheid bevorderen”.

Om vrede en veiligheid te verzekeren, de eerste opdracht, werd het gebruik van geweld in de relaties tussen staten werd als het ware buiten de wet gesteld. Enkel de Verenigde Naties kregen de bevoegdheid om in specifieke omstandigheden militaire middelen aan te wenden. In geval van internationaal conflict diende in de eerste plaats een beroep te worden gedaan op arbitrage. Indien deze ontoereikend was, dan konden economische sancties overwogen worden. Indien deze op hun beurt ontoereikend bleken en de internationale vrede en veiligheid bedreigd leken, dan pas kon het gebruik van militaire middelen overwogen worden. Onder de leiding van de Veiligheidsraad zou de internationale gemeenschap opstaan en het hoofd bieden aan de agressor, zoals men nagelaten had te doen tegenover Hitler. De Verenigde Naties zijn aldus gesmeed op het aambeeld van de anti-Hitlercoalitie en met het oog op het vermijden van een nieuwe soortgelijke bedreiging van een land tegen een ander.

Dat de wereldorganisatie een tweede opdracht toevertrouwd werd, nl. het verzekeren van de welvaart en het bevorderen van sociale en economische vooruitgang, was het gevolg van de overtuiging die in het Westen, en in eerste plaats in de Verenigde Staten, gegroeid was dat de wortels van de tweede wereldoorlog niet alleen militair waren, maar even goed lagen in de economische depressie van de jaren dertig. De monetaire onrust na de crash van Wall Street had niet alleen een wereldwijd sneeuwbaaleffect gekend omdat er geen instrumenten waren om die tot staan te brengen. Ze had tevens geleid tot economische onvoorspelbaarheid en economische chaos - wat op zijn beurt leidde tot de roep om sterke regeringen om de chaos te overwinnen en tot het verlies van het geloof in de waarde van de democratie. Het gebrek aan een internationaal monetair en economisch kader (m.a.w. de verregaande vorm van economisch liberalisme) louter nationale herstelprogramma's om uit de crisis te raken, wat echter leidde tot gesloten economieën, monetaire instabiliteit en hoge tolmuren. Dit leidde tot economisch nationalisme stimuleerde het op zijn beurt het politiek nationalisme, dat kon gedijen op de maatschappelijke onrust van de economische en monetaire chaos.

Een nieuwe economische en financiële wereldorde moest een soortgelijke deflatiespiraal als in de jaren 30 voorgoed verbannen. Daartoe werd in juni 1944 een 'Monetaire Conferentie van

de Verenigde Naties' bijeengeroepen in het Amerikaanse Bretton Woods. Twee nieuwe internationale instellingen sproten hieruit voort: het IMF voor het beheer van de wisselkoersen en de Wereldbank als mechanisme om aan staten kredieten voor de wederopbouw te verstrekken.

Het VN-systeem moest zo de wereld behoeden voor wat gezien werd als de dubbele oorzaak van de tweede wereldoorlog, in de hoop aldus een derde oorlog te vermijden.

### *Verskil met de Volkenbond*

De Verenigde Naties waren nochtans geen compleet nieuwe organisatie. Zij hadden een directe voorganger, de in 1919 opgerichte Volkenbond. Net zoals de Verenigde Naties vijftig jaar later, was deze opgericht om de omstandigheden die geleid hadden tot de eerste wereldoorlog voorgoed onmogelijk te maken. De Volkenbond moest het mogelijk maken dat in geval van bedreiging de hele internationale gemeenschap bij elkaar te brengen en, indien nodig, als één man achter de bedreigde staat te gaan staan. De Volkenbond weerspiegelde daarnaast de filosofische uitgangspunten en normatieve idealen van de klassieke 18<sup>de</sup> en 19<sup>de</sup> eeuwse liberale filosofie. Net zoals de relaties tussen individuen in de binnenlandse politiek, berustten ook de internationale relaties op een fundamentele belangenharmonie. In het eerste geval was een minimale 'nachtwakerstaat' voldoende aangezien een 'onzichtbare hand' in het economische proces waakte over de welvaart van de samenleving. In het tweede geval was een in omvang en doelstellingen beperkte instelling voldoende om over de vredesorde te waken.<sup>2</sup> Conform de Amerikaanse voorkeur voor de scheiding tussen politiek en economie zou de Volkenbond, onder Britse en Zuidafrikaanse druk, slechts een beperkte rol te spelen hebben in niet-politieke en niet-militaire aangelegenheden (art. 23-25).

De Volkenbond had het nadien echter op cruciale momenten laten afweten. Zij slaagde er in de eerste plaats niet in om, zoals gepland, de hele internationale gemeenschap te mobiliseren bij internationale crises vanaf de inval van Japan in Mantsjoerije in 1931, de invasie van Italië in Abessinië in 1935 en de herbezetting van Rijnland in 1936. De belangrijkste oorzaak daartoe lag in de ideologische onwil en de onmacht van de meeste staten om zich internationaal solidair op te stellen tegen Duitsland en Japan.

Zij was bovendien op een tweede vlak onmachtig gebleken om op te treden. Tegen de aanvankelijke inspiratie in, was de Volkenbond zich vanaf het midden van de jaren 20 actief gaan inzetten voor de bevordering van een economisch multilateralisme. Ondanks de oprichting van comités en technische organisaties en verscheidene wereldconferenties slaagde zij er echter niet in om, bij gebrek aan een duurzaam en aangepast monetair en economisch instrumentarium, de staten ertoe te bewegen de financiële chaos en economische depressie van de jaren 30 gezamenlijk te bestrijden. De wereld verviel in een economisch nationalisme en de staten zochten op eigen krachten een uitweg uit de crisis, indien vereist ten nadele van hun buurlanden.

De zwakte van de Volkenbond sproot wezenlijk voort uit haar onmacht de economische, politieke en militaire macht in de wereld tot één geheel te bundelen. De Verenigde Staten, die intussen de belangrijkste economische en financiële macht in de wereld waren geworden, waren geen lid. De Sovjetunie was in 1919 geweerd en pas in 1934 toetreden. Duitsland,

ten slotte, was pas in 1926 lid geworden en was er tien jaar later reeds uitgetrokken, samen met Japan.

Tussen de Volkenbond en de Verenigde Naties bestonden grote gelijkenissen. Vrede en veiligheid waren de belangrijkste doelstellingen. De soevereine staat was bij beide de kerneenheid voor lidmaatschap. Beide hadden basisorganen met grotendeels identieke functies: een assemblee van alle staten, een Raad gebouwd rond de grote mogendheden, een permanent en internationaal secretariaat met een verkozen secretaris-generaal en een gerechtshof, dat eerder parallel aan dan een onderdeel van het geheel was.

Het eerste belangrijke verschil tussen de Volkenbond en de Verenigde Naties lag in de mogelijkheid om doeltreffend tussenbeide te komen in geval van bedreiging van de wereldvrede. De Verenigde Naties hadden een universeel lidmaatschap, zodat geen enkele belangrijke staat buiten de wereldorganisatie was gebleven. De grote mogendheden hadden bovendien een geprivilegieerde plaats in de nieuwe organisatie. De macht van de overwinnaars van de tweede wereldoorlog was immers formeel bevestigd door de samenstelling en de werking van de Veiligheidsraad. De romp van permanente grootmachten was dan ook veel strikter omschreven bij Verenigde Naties dan bij de Volkenbond, waar dit meer soepel gebeurde (met de opkomst van een categorie van semi-permanente leden van de Raad). Deze fluïditeit bij de Volkenbond werd veroorzaakt doordat de samenstelling van de Raad gecontroleerd werd door Assemblee, terwijl dat bij de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties vastgelegd was in Handvest zelf (zodat elke wijziging meteen ook een herziening van het Handvest vereiste). Doordat daarenboven de andere staten, in art. 24 en 25, hun veiligheid in handen legden van de Veiligheidsraad en deze voortaan in hun aller naam de collectieve veiligheid zou verzekeren, betekende het Handvest een ongeziene inbreuk op de klassieke exclusieve soevereiniteit van de staten. Alle lidstaten (behalve de permanente leden) gaven daarmee immers hun fundamenteel recht op om zelf en autonoom te beslissen militair op te treden. Het was in de naam van de hele wereldgemeenschap dat de Veiligheidsraad tot militaire operaties kon beslissen en de lidstaten hadden zich neergelegd bij het bindend karakter van zulke beslissingen.<sup>3</sup>

In principe was de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties dus machtiger dan de Volkenbond. Hij kon in naam van de hele internationale gemeenschap beslissen wanneer vrede bedreigd werd en tot sancties overgaan. Daartoe had hij de beschikking over een Stafcomité, bestaande uit de stafchefs van de vijf permanente leden. De Veiligheidsraad moest op die manier een doeltreffend en effectief interventiemechanisme vormen tegen elke vorm van agressie.

Tweede belangrijk verschil was dat men er zich in de Verenigde Staten van bewust was dat er, in vergelijking met de Volkenbond, een meer uitgebreide agenda nodig om de vrede te verzekeren, nl. economische en sociale vooruitgang.<sup>4</sup> Het Handvest van de Verenigde Naties weerspiegelde het verlies van vertrouwen in de 'onzichtbare hand' van het klassieke liberale economische denken. De depressie van de jaren dertig had geleid tot het geloof in de noodzaak van overheidsplanning onder de vorm van een internationale New Deal om deze doelstellingen te bereiken.<sup>5</sup> Een specifieke instelling, gecontroleerd door de Algemene Vergadering, werd daartoe opgezet, de Economische en Sociale Raad (Ecosoc), die op zijn beurt een reeks specifieke instellingen in het leven riep. De functies van deze Raad waren echter van bij het begin ambigu. Hij had de opdracht het werk van bestaande organisaties inzake economische, sociale en culturele aangelegenheden te coördineren, maar was daarnaast ook belast met eigen taken op dit terrein. Overlappingsen en dubbelgebruik met andere

organisaties en zelfs met andere VN-organen, zoals de Tweede en Derde Commissie, waren dan ook onvermijdelijk.

Uiteindelijk was dat minder ernstig, omdat de belangrijkste pleitbezorger van een breed gedefinieerd VN-systeem, nl. de Verenigde Staten, zelf van mening waren dat niet een politiek orgaan, de Veiligheidsraad, maar een autonome en van de politiek gescheiden instelling de basis diende te vormen van deze economische en monetaire regulering. Dit werden de Bretton-Woodsinstellingen IMF en Wereldbank, die in 1947 vervoegd werden door de GATT-onderhandelingen. Ze werden gespecialiseerde instellingen van de Verenigde Naties genoemd, maar traden in werkelijkheid volkomen onafhankelijk van de Verenigde Naties op. Het hele VN-systeem betekende dan ook geen gecentraliseerde, geïntegreerde institutionele structuur, maar een losse confederatie van internationale agentschappen en functionele instellingen.

Niettemin was Bretton Woods een mijlpaal in de geschiedenis.<sup>6</sup> Het was het eerste door regeringen opgezette monetaire systeem in de geschiedenis, tot stand gekomen tegen de wil in van de grote Newyorkse banken. Een groot aantal staten onderschreven bewust een aantal gemeenschappelijke regels en principes inzake internationaal gedrag en aanvaardden een internationale economische discipline en een reële overdracht van nationale soevereiniteit (inzake wisselkoersbeleid) aan een nieuwe, supranationale, instelling. Op die manier, zo werd gehoopt, zou er een einde komen aan het liberale *laissez-faire* op monetair vlak dat het interbellum had gekenmerkt.

Tussen beide hoofdopdrachten van het 'VN-systeem' bestonden geen institutionele banden. In de praktijk echter werden beide taken wel degelijk terzelfder tijd uitgevoerd. Enerzijds groepeerde de Veiligheidsraad alle belangrijke staten en anderzijds vervulden de Verenigde Staten de rol van verbindingsteken tussen beide. Hun absolute én relatieve machtspositie stelde hen immers in staat op beide terreinen een parallel leiderschap uit te oefenen. Op die manier werd in het VN-systeem voor het eerst politieke, economische en militaire macht tot één geheel gebundeld, wat de basisvoorwaarde is van een stabiele wereldorde.

### De filosofische wortels van de collectieve veiligheid

Beide wereldorganisaties waren geworteld in een dubbele traditie, die van de vredesprojecten en die van het 'Concert van Europa'.<sup>7</sup>

Het bekendste van de vredesprojecten was *Zum ewigen Frieden* (1795) van de Duitse filosoof Immanuel Kant. Het was een illusie te geloven, aldus Kant, dat duurzame vrede kon gebouwd worden op een machtsevenwicht. Enkel een 'federatie van liberale republieken' kon dat verzekeren. Ook andere 17<sup>de</sup> en 18<sup>de</sup> eeuwse theoretici hebben soortgelijke voorstellen geformuleerd (Eméric Crucé, Abbé de Saint-Pierre). Gemeenschappelijk bij deze auteurs was dat de staten de bevoegdheid werd ontnomen om in geval van conflict als eigen rechters op te treden. Een conflict diende voor een centraal orgaan te worden gebracht (een parlement of assemblee), waar recht zou worden gesproken: *might is not always right*. Veiligheid zou verzekerd worden door het internationaal recht en door instellingen die op naleving ervan moesten toezien.

De traditie van het Concert van Europa was ouder. Zij dateerde van het Congres van Wenen (1815) en kan omschreven worden als een consultatiemechanisme van de grote mogendheden.

Basisidee was dat grote mogendheden ook grote verantwoordelijkheden hadden en gezamenlijk het internationaal systeem moesten beheren in ieders voordeel. In werkelijkheid was ieders voordeel in de eerste plaats het voordeel van grote mogendheden, indien nodig ten nadele van kleine.

Uit beide tradities groeide het concept van collectieve veiligheid, nl. het principe dat de veiligheid van de éne ook de veiligheid van de andere betekent: één voor allen en allen voor één. Internationale veiligheid is een publiek goed, dat solidair moet beheerd worden. Het revolutionaire karakter van het concept lag erin dat niet geprobeerd werd statelijke soevereiniteit te ondergraven, maar dat soevereine staten ertoe gebracht werden te denken in ruimere termen dan het klassiek nationaal belang. Terzelfder tijd droegen de grootste mogendheden ook de grootste verantwoordelijkheid. Vooral de Amerikaanse president Roosevelt benadrukte tijdens de tweede wereldoorlog dat enkel als de grootmachten de rol van mondiaal politieagent op zich zouden nemen en gezamenlijk met militaire macht elke bedreiging tegen de vrede in de kiem zouden smoren, internationale veiligheid in de toekomst verzekerd zou kunnen worden.<sup>8</sup>

Het is niet toevallig dat beide wereldorganisaties opgericht werden na afloop van een wereldoorlog. Na elk groot conflict is er immers een, min of meer beperkte, periode van euforie. Deze kan aangegrepen worden om belangrijke institutionele veranderingen aan te brengen in het internationale systeem, gebaseerd op de lessen die men trekt uit de voorbije crisis. Het Concert van Europa was in het leven geroepen na de Napoleontische oorlogen om te waken over het machtsevenwicht, dat door de Franse Revolutie en de opkomst van Napoleon was verbroken. De Volkenbond ontstond na de eerste wereldoorlog, omdat de Concertformule in 1914 zo zwak was gebleken dat de Britse minister van buitenlandse zaken Edward Grey zelfs niet in staat was geweest een conferentie bijeen te roepen om de dreigende oorlog af te wenden. Deze beslissing bracht hem en andere regeringen ertoe het voorstel van de Amerikaanse president Woodrow Wilson tot oprichting van een nieuwe wereldorganisatie, de Volkenbond, te steunen. Ten slotte was er de Verenigde Naties gekomen, na de tweede wereldoorlog, met de ambities zowel de diepe oorzaken als de directe mechanismen van het uitbreken van een nieuwe wereldoorlog te neutraliseren.

### **3. Marginalisering van de Verenigde Naties tijdens de Koude Oorlog**

De Verenigde Naties waren nooit opgevat als een wereldregering, maar als een ‘Organisatie’ die essentieel intergouvernementeel was, maar die niettemin méér beoogde te zijn dan haar samenstellende delen. De basisopdracht van de organisatie bestond erin een globale institutionele structuur te verschaffen voor staten om conflicten op een zo vreedzaam mogelijk manier te beslechten. Om die rol te spelen was het evenwel vereist dat de eensgezindheid onder de permanente leden bewaard bleef. Geen enkele situatie werd voorzien waarbij de Veiligheidsraad een geschil onder de grootmachten zou moeten oplossen.<sup>9</sup>

De Verenigde Naties bestonden m.a.w. niet omdat ze de macht hadden om hun wil op te leggen aan de lidstaten, maar werden opgericht door de nationale staten om hun belangen te dienen. Het zijn die nationale belangen, en in de eerste plaats de belangen van de twee grote mogendheden, de Verenigde Staten en de Sovjetunie, die de Verenigde Naties uiteindelijk gedurende 40 jaar zouden marginaliseren op het internationale toneel en de organisatie zouden beletten een rol te spelen in haar eerste opdracht, nl. het verzekeren van vrede en veiligheid.

Als organisatie hebben de Verenigde Naties een minimale rol gespeeld bij het verzekeren van de naoorlogse stabiliteit.

In hun eerste functie, het verzekeren van vrede en veiligheid, werd de rol van de Verenigde Naties overgenomen door de bipolariteit rond Moskou en Washington. Stabiliteit door het internationaal recht ruimde opnieuw de baan voor stabiliteit die voortspruit uit macht. De organisatie is enkel kunnen optreden in het niemandsland van de Koude Oorlog, nl. in gebieden die perifeer waren aan de centrale machtsstrijd tussen Washington en Moskou en op voorwaarde dat beide grootmachten van oordeel waren dat ze een nuttig instrument was en dat een VN-optreden geen voor hen negatieve gevolgen had. Secretaris-generaal Hammarskjöld vertaalde dat in de jaren 50 in positieve zin met de nieuwe notie van “preventieve diplomatie”. Hiermee gaf hij aan dat de Verenigde Naties een rol konden spelen om gebieden af te schermen van de machtsstrijd tussen Oost en West en er aldus kon toe bijdragen deze machtsstrijd niet verder te verdiepen. Voorbeelden daarvan zijn de ontwikkeling van het concept van ‘blauwhelmen’, een initiatief van de (latere) Canadese minister van buitenlandse zaken Lester B. Pearson n.a.v. de Suezcrisis (1956). Een ander voorbeeld is de VN-operatie in Congo (1960-1964), dat meteen het eerste voorbeeld was van een omvangrijke VN-operatie in een burgeroorlog.

De Verenigde Naties werden daarentegen terzijde geschoven en in hun werking en optreden geblokkeerd als de grootmachten de organisatie geen rol wensten te laten spelen. De Verenigde Naties waren het slachtoffer van het hybride karakter van hun filosofische wortels: collectieve veiligheid berust, enerzijds, op het universalisme van de vredesprojecten, maar, anderzijds, ligt de beslissingsbevoegdheid in handen van een concert van groten. Een groot deel van de mislukkingen van de Volkenbond en de Verenigde Naties kan op rekening worden geschreven van tegenstrijdige impulsen van beide tradities. Het systeem werkt slechts op voorwaarde dat beide tradities in zelfde richting duwen.<sup>10</sup>

De tweede opdracht, waken over de welvaart van de wereldgemeenschap, werd parallel nagestreefd door de in 1948 opgerichte GATT, de allereerste permanente internationale organisatie voor de bevordering van de vrijhandel en de liberalisering en die, te zamen met de Bretton Woodsinstellingen, de door de Verenigde Staten nagestreefde open-wereldorde creëerde. De enkele pogingen die in het VN-kader werden ondernomen om mechanismen te creëren voor economische regulering op mondiaal vlak, zoals de Unctad en de campagne voor een nieuwe internationale economische orde in de jaren 70 of de campagnes om de jaren 80 en 90 tot een ontwikkelingsdecennium te maken, lieten weinig duurzame institutionele resultaten na.

#### **4. Euforie na het einde van de Koude Oorlog**

Na het einde van de Koude Oorlog ontstond dezelfde internationale context als na de eerste en de tweede wereldoorlog: een periode van euforie waardoor een nieuwe wereldorde mogelijk leek, waar macht als centraal organiserend principe vervangen zou worden door het recht.

Een sleutelmoment daarbij speelde de Golfoorlog. Toen begin augustus 1990 Irak buurland Koeweit binnenviel, reageerde de internationale gemeenschap onmiddellijk. Zowel de Veiligheidsraad als de Arabische Liga veroordeelden het Iraakse optreden. De Europese Gemeenschap kondigde een economisch embargo aan, dat snel gevolgd werd door een

wereldwijd maritiem embargo door de Veiligheidsraad. Op 7 augustus besliste de Amerikaanse president Bush 200.000 militairen te sturen. Na zes maanden crisis volgden zes weken luchtbombardementen en werd het pleit ten slotte beslecht in een grondoorlog die 100 uur duurde.

Ook al speelden reële economische belangen mee, en met name de vrees dat Irak na Koeweit vervolgens ook zou proberen Saoedi-Arabië in zijn macht te krijgen en aldus aan aanzienlijk deel van de mondiale petroleumproductie zou controleren, toch werd de Golfoorlog in de eerste plaats aangevoeld als het eerste conflict van het post-Koude Oorlog tijdperk en als een voorbode van de 'nieuwe wereldorde', die door de Amerikaanse president Bush als volgt werd gedefinieerd: "diverse nations are drawn together in common cause, to achieve the universal aspirations of mankind". Voor het eerst maakten beide grootmachten dezelfde analyse en stonden ze aan dezelfde zijde in een conflict. Getracht werd het conflict te beheersen een gezamenlijk optreden gericht op eenzelfde oplossing, i.p.v. het conflict te bevriezen. Het grootste gedeelte van de internationale gemeenschap deelde dezelfde visie op het Golfconflict: indien Saddam ongestraft bleef zou dit verkeerde normen opleveren voor de post-Koude Oorlog wereldorde opleveren, nl. een vrijgeleide voor would-be dictators.

Precies om dit te vermijden, beschouwden nagenoeg alle regeringen dit als de eerste test van de post-Koude Oorlog wereldorde met de Verenigde Naties in een centrale rol. De Verenigde Naties werden gezien als de enige instantie die tot het gebruik van geweld mocht beslissen om tot de oplossing van een conflict te komen, zoals voorzien in het Handvest. Het internationaal recht - waarvoor de Verenigde Naties symbool stonden - zou de nieuwe stabiliserende factor (*stabiliser*) worden, nu de stabiliteit als gevolg van bipolariteit en confrontatie verdwenen was. Deze gedeelde visie verklaart de onmiddellijke reactie van de internationale gemeenschap en maakte het mogelijk een internationale coalitie op te bouwen die ook de meeste Arabische landen omvatte. In essentie was de Golfoorlog en de reactie erop te verklaren als een botsing met wat elders in de wereld, en in eerste plaats in Europa, gebeurde. Daar weken confrontatie en het gebruik van militaire middelen voor samenwerking en diplomatie, terwijl men in de Golf getuige was van de invasie door een lokale dictator van een klein buurland.

In deze periode leken de Verenigde Naties inderdaad voor het eerst de rol van hoeder over de collectieve veiligheid te gaan spelen, zoals de ontwerpers ervan gehoopt hadden. Een reeks regionale conflicten werden opgelost, met directe of indirecte betrokkenheid van de Verenigde Naties. De organisatie kende een dramatische toename van het aantal vredesoperaties: tussen 1988 en 1996 werden 29 nieuwe vredesmachtten opgericht (meer dan het dubbele van de voorbije veertig jaar) met een maximaal aantal van 78.500 blauwhelmen in 1993.

Nieuw was daarenboven dat het optreden van de Verenigde Naties zich niet langer werd ingeperkt door het principe van de absolute niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Eerder reeds hadden sommige academici geopperd dat mensenrechten niet steeds een exclusieve bevoegdheid van de nationale staten zou blijven, wat vervolgens door niet-gouvernementele organisaties als Médecins sans Frontières en Bernard Kouchner werd vertolkt als "devoir d'ingérence".<sup>11</sup> VN-secretaris-generaal Boutros-Ghali vertolkte eenzelfde evolutie op de Mensenrechtenconferentie van Wenen in juni 1993: "The State must be the best guarantor for human rights. It is the State that the international community should principally entrust with ensuring the protection of individuals. However, the issue of international action should be raised when States prove unworthy of this task, when they violate the fundamental principles laid down in the Charter of the United Nations, and when -far from being protectors of individuals- they become tormentors. In the circumstances the



international community must take over from the States that fail to fulfil their obligations. I am asking whether a State has the right to expect absolute respect from the international community when it is tarnishing the noble concept of sovereignty by openly putting that concept to a use that is rejected by the conscience of the world and by the law”.

Het gevolg was dan ook dat de nieuwe generatie VN-operaties veel verder gingen dan de drie klassieke vuistregels van de VN-vredeshandhaving: instemming van de partijen; onpartijdigheid van de vredeshandhavers; niet-gebruik van geweld. De VN-blauwhelmen kregen nieuwe taken toebedeeld, in de eerste plaats het gewapenderhand opleggen van de vrede, maar daarnaast ook het creëren van *safe havens*, humanitaire konvooibegeleiding, preventieve opstelling, opleiding van lokale politie, deelname in heropbouw van staten, enz.

Naast collectieve veiligheid leken de Verenigde Naties ook een centrale instelling te gaan worden voor het beheer van transnationale, grensoverschrijdende problemen (“problemen zonder paspoort”) van sociale en economische aard, wat herinnerde aan de oorspronkelijke tweede opdracht van de wereldorganisatie. Een snelle opeenvolging van mondiale conferenties zag het licht: over leefmilieu en ontwikkeling (Rio, 1992), mensenrechten (Wenen, 1993), bevolking (Cairo, 1994), sociale ontwikkeling (Kopenhagen, 1995), vrouwen (Peking, 1995). Deze vormden te zamen de blauwdruk van een ambitieuze globale agenda, in sommige gevallen gebaseerd op juridisch bindende conventies en regelmatige toetsingsconferenties. Het gaf de indruk dat er in de internationale gemeenschap een sterke conceptuele basis bestond om aan de Verenigde Naties een centrale rol te laten spelen in het beheer van deze grensoverschrijdende agenda, omdat - zo oordeelde men - de besproken problemen een omvang hadden genomen die het vermogen van elk van de lidstaten afzonderlijk om ze daadwerkelijk op te vangen, overstegen.<sup>12</sup>

Naar aanleiding van de vijftigste verjaardag van de organisatie (1995) verscheen een groot aantal projecten en ontwerpen die de nieuwe wereldorde gestalte wilde geven rond de Verenigde Naties.<sup>13</sup> Een nieuw begrip werd daartoe ingevoerd: ‘global governance’: het beheer van een ‘global neighbourhood’, de ‘global commons’.<sup>14</sup>

De hoop op een hernieuwde jeugd voor de Verenigde Naties, bevrijd van hun verlamming door het gewicht van de Koude Oorlog, vond ook zijn neerslag in het rapport dat Boutros-Ghali in 1992 op verzoek van de Veiligheidsraad neerlegde. Zijn Agenda for Peace is het meest ambitieuze programma voor een activistische en dynamische rol voor de Verenigde Naties ooit voorgesteld door een secretaris-generaal.

## 5. De desillusie

De koortsachtige zoektocht naar plannen en ontwerpen voor een vernieuwde wereldorganisatie in 1995 was zowel het hoogtepunt als het begin van het einde van de euforie inzake een nieuwe wereldoorlog. Minder dan een jaar na de publicatie van de Agenda for Peace had Boutros-Ghali reeds erkend dat het achterhaald was.

De dood van 14 Amerikaanse GI's, eind 1993 in Somalië, was voor de USA de aanleiding voor een verregaande herziening van de oorspronkelijke VN-politiek onder president Clinton (“agressief multilateralisme” en zelfs “pragmatisch Wilsonianisme”) en betekende de facto het einde van de nieuwe wereldorde zoals geschetst door George Bush. De moeizame operaties in Joegoslavië en de mislukkingen in Rwanda en Somalië tastten het geloof in het

collectieve veiligheidsmechanisme rond de Verenigde Naties aan. In de plaats kwam een extreme terughoudendheid vanwege de internationale gemeenschap om nog tussenbeide te komen.

De ambitieuze agenda voor vredeshandhaving werd teruggeschroefd. Van de 18 operaties met bijna 80.000 man in 1993 daalden zowel het aantal operaties als de omvang ervan. In 1998, als de operaties in Oost-Slavonië, Haïti en Angola eindigen, zullen er nog slechts een 12.000 VN-blauwhelmen op het terrein zijn. Nieuwe operaties zijn schaars. De terughoudendheid van de Verenigde Naties om zich nog te engageren in interne conflicten is duidelijk gebleken in Centraal-Afrika, toen eind 1996 en in de zomer van 1997 de voorgestelde VN-operaties voor respectievelijk Oost-Zaire en Congo-Brazzaville op een weigering botsten in de Veiligheidsraad. De Veiligheidsraad lijkt er vandaag de voorkeur aan te geven enkel nog het licht op groen te zetten voor operaties van anderen, zoals in Albanië begin 1997.<sup>15</sup> Pas in maart 1998, bijna vijf jaar na de weinig succesvolle operaties in Rwanda, Liberia en Somalië, besliste de Veiligheidsraad een nieuwe militaire missie (Minurca) op te zetten, ditmaal in Bangui, in hoofdzaak bedoeld om het Franse contingent aldaar te vervangen.

Op sociaal en economisch vlak bleek de follow-up van de mondiale conferenties bedroevend. Het meest sprekend is de opvolging van de Rio-Conferentie van 1992. Ondanks de formele aanvaarding van het concept van duurzame ontwikkeling en het besef dat verdere economische groei ecologische gevaren inhoudt, heeft een fundamentele ommezwaai van productie- en consumptiepatronen zich niet voorgedaan. Regeringen erkenden hun falen de aangegane verbintenissen niet na te komen, maar spreidden tevens een grote machteloosheid ten toon, een zeldzaamheid in de diplomatieke geschiedenis.<sup>16</sup>

De Verenigde Naties zijn, ten slotte, de gevangene van een financiële crisis geworden. Op zich is dat weliswaar geen nieuw verschijnsel, maar dit probleem heeft thans een nooit eerder geziene omvang genomen. Op de gewone begroting bedroegen de achterstallen in januari 1998 bijna anderhalf miljard dollar (waarvan bijna de helft voor rekening van de Verenigde Staten). Maar het is vooral op de, aparte, begroting voor vredeshandhaving dat de achterstallige betalingen door de lidstaten, en in de eerste plaats door de Verenigde Staten, de organisatie in een existentiële crisis hebben gebracht: meer dan anderhalf miljard dollar achterstand, waarvan zestig procent alleen al vanwege de Verenigde Staten. Voormalig secretaris-generaal Boutros-Ghali heeft er herhaaldelijk voor gewaarschuwd dat de geloofwaardigheid van de Verenigde Naties als universele organisatie in het gedrang zou komen indien deze, als gevolg van de weigering van de rijkste staten om hun bijdragen te betalen, verplicht zou worden alle operaties in het Zuiden, en met name in Afrika, op te schorten, terwijl enkel de rijke noordelijke staten nog de mogelijkheid zouden bezitten vredeshandhaving op hun continent te ondernemen. De weigering (vooral, maar niet uitsluitend van Amerikaanse zijde) om de achterstallen aan te zuiveren, doet deze financiële last verschuiven naar de schouders van die staten die nog bereid zijn deel te nemen aan vredesoperaties. Het verplicht de Verenigde Naties bovendien te gaan lenen om de meest dringende financiële behoeften te dekken.

Deze financiële crisis en Amerikaanse politieke druk is er dan ook mede voor verantwoordelijk was dat het personeelsbestand drastisch werd gesnoeid: van de 12.000 ambtenaren in de hoofdzetels van de Verenigde Naties bleven er begin 1998 nog slechts 8500 over. De begroting van de organisatie is sedert 1994 bevroren en een daling van de uitgaven vanaf 1998 is aangekondigd.

De hoofdopdracht van secretaris-generaal Kofi Annan lijkt er vandaag dan ook in te bestaan zijn organisatie te redden van de ondergang en van de indruk irrelevant te zijn geworden in de nieuwe wereldorde van het einde van de 20<sup>ste</sup> eeuw.

Het *window of opportunity* voor radicale hervorming, dat bestond na de Koude Oorlog, lijkt thans gesloten te zijn en we zijn beland in de toestand beschreven in de inleiding. De werkgroepen die waren opgericht om de Agenda for Peace en de Agenda for Development uit te werken en een nieuwe inhoudelijke invulling van de plaats van de Verenigde Naties in de nieuwe wereldorde te schetsen, zijn zowat alle afgesloten, door het gebrek aan vooruitgang.<sup>17</sup> De resultaten die zijn overgemaakt aan de secretaris-generaal, waren eerder bescheiden, zeker als ze vergeleken worden met de oorspronkelijke ambitieuze doelstellingen. Voorstellen voor een versterkt VN-systeem in de sociaal-economische sector, onder de vorm van een Sociale en Economische Veiligheidsraad, zijn momenteel opgeborgen.

Het idee dat de Verenigde Naties een investering in de toekomst betekent en de solidariteit tussen de naties uitdrukt, is momenteel grotendeels verdwenen.<sup>18</sup> De breuk na de Koude Oorlog was blijkbaar niet sterk genoeg aanvoeld om tijdig de noodzakelijke hervormingen door te voeren in het internationale systeem. De Verenigde Naties hebben momenteel hoofdzakelijk oog voor hun interne reorganisatie, wat dikwijls neerkomt op een afslanking. Als een organisatie veel energie steekt in haar interne moeilijkheden en als meer aandacht gaat naar interne hervormingen en aanpassingswerken, dan is dat meestal een indicatie dat de organisatie in kwestie op het punt staat irrelevant te worden. Dat gevoel van irrelevantie binnen de organisatie wordt bovendien gevoed door de perceptie dat de Verenigde Naties een afstandelijke globale bureaucratie is, die weinig uitstaans heeft met de noden van het dagelijks leven van de wereldbevolking.<sup>19</sup>

De internationale gemeenschap kan dan ook in een soortgelijke (zij het niet identieke) situatie te belanden als in de aanloop naar de eerste en de tweede wereldoorlog, toen de bestaande wereldorganisatie (respectievelijk het Concert van Europa en de Volkenbond) irrelevant was geworden voor de noden en het beheer van de inmiddels gewijzigde wereld. In beide gevallen was de wereldorganisatie gericht op het vermijden van de voorbije oorlog, terwijl de inzet van de nieuwe internationale conflictstof een gewijzigde wereldorganisatie vereiste, waartoe de lidstaten evenwel niet, onvoldoende of te laat bereid waren.

### Oorzaken van de desillusie

*De Verenigde Naties zijn niet voorbereid en uitgerust voor het soort conflicten waar wereld op het einde van de 20<sup>ste</sup> eeuw mee geconfronteerd wordt (eerste opdracht)*

Een opmerkende trend in het post-Koude Oorlogstijdperk is de afname van het aantal oorlogen. In 1989 waren er nog 36 conflicten op 32 plaatsen. Dat aantal daalde geleidelijk tot 27 conflicten in 24 plaatsen in 1996. Bovendien tekende er zich vanaf 1994 een duidelijke verschuiving af van de aard van deze conflicten: oorlogen tussen staten werden oorlogen in staten. Van de 27 conflicten van 1996 waren er 26 intern (met als enige uitzondering het conflict tussen Pakistan-India over Kashmir).

Hoewel de wereldorganisatie ook in het verleden reeds enkele keren tussenbeide was gekomen in burgeroorlogen, waren in het post-Koude Oorlog tijdperk bijna alle nieuwe ope-

raties gericht op interne conflicten. Blauwhelmen werden 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 kregen om geweld te gebruiken om hun opdrachten uit te voeren, zeker in situaties waar er van staatsstructuren geen sprake weer is, dook een reeks nieuwe dilemma's en problemen op die de Verenigde Naties niet meer gekend hadden sedert de Congo-operatie in 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. Zowat de helft van de operaties werd, geheel of ten dele, succesvol afgesloten, maar de Verenigde Naties werden in enkele belangrijke 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.

Van de weeromstuit groeiden dan ook de bemerkingen dat de Verenigde Naties voortaan kritisch moet onderzoeken in welke operaties zij het best tussenbeide kunnen komen. Hoewel traditionele vredeshandhaving niet geschikt is voor interne conflicten, blijkt dat opnieuw wordt teruggegrepen naar de 3 klassieke vuistregels van vredeshandhaving. Op 3 mei 1994 heeft de voorzitter van de Veiligheidsraad een weinig opgemerkte verklaring afgelegd inzake de criteria voor optreden: bedreiging voor internationale vrede en veiligheid; ondersteuning door regionale organisaties; staakt-het-vuren; duidelijke politieke doelstelling in mandaat; precies mandaat; redelijke veiligheids garanties voor personeel. De duidelijkste illustratie van een terugkeer naar de orthodoxie inzake vredeshandhaving is echter terug te vinden in het supplement op de Agenda for Peace, dat Boutros-Ghali in januari 1995 neerlegde, drie jaar na zijn oorspronkelijke agenda. Hierin werd de afnemende bereidheid geconstateerd van de lidstaten om nieuwe vredesmissies op te zetten en op het gevaar gewezen om zich al te snel in

te laten met interne conflicten. Als gevolg hiervan kan een geleidelijke, maar onmiskenbare trend worden vastgesteld van militairen naar politie-agenten binnen het militaire dispositief van de Verenigde Naties ten velde.

*De tweede opdracht van de Verenigde Naties is volledig buiten het VN-systeem gevallen*

Het Bretton-Woodsmechanisme bestaat sedert het midden van jaren 70 niet meer. Men wou immers terugkeren naar een economische orthodoxie die als ‘neoliberalisme’ wordt omschreven, maar die grote gelijkenissen vertoont met de heersende doctrine van het interbellum, waaraan Bretton Woods precies een einde gemaakt had.<sup>20</sup> De nieuwe economische orthodoxie van liberalisering, privatisering en deregulering veroorzaakt echter, net zoals dat het geval was in het interbellum, belangrijke monetaire schokken en financiële speculatie met wereldwijde gevolgen. Zonder financiële stabiliteit is stabiliteit op andere terreinen moeilijk houdbaar.

Bovendien is er geen grootmacht meer om de verbinding tussen beide opdrachten te leggen en aldus een vorm van stabiliteit te creëren. De geopolitieke en geo-economische positie van de Verenigde Staten na de tweede wereldoorlog was hoe dan ook uitzonderlijk. Toen bezaten zij twee derden van de wereldgoudvoorraad en namen zij 40 % van de wereldproductie voor hun rekening. Vier decennia later is dat aandeel teruggevallen tot 22 % en is het Amerikaanse aandeel in de wereldhandel nog lager. Op beide terreinen scoort de Europese Unie thans hoger. De invoering van de euro zal bovendien het einde met zich meebrengen van de naoorlogse dominantie van de dollar in de internationale economie.<sup>21</sup> Niet de absolute macht van de Verenigde Staten is evenwel verminderd, maar wel hun relatieve macht tegenover andere mogendheden en daarmee ook hun vermogen om een wereldorde te schragen louter op eigen krachten.

Het wegvallen van het Amerikaanse leiderschap en het opgeven van de brandschotten van het Bretton-Woodssysteem is er de oorzaak van dat er geen enkele vorm van politiek beheer meer bestaat inzake monetaire en economische aangelegenheden. Er is op dit vlak een structureel deficit gegroeid, dat niet wordt opgevangen door de bestaande internationale instellingen, zoals het IMF, de WB en de Wereldhandelsorganisatie, en evenmin door internationale coördinaties zoals de G7 of de G15. De onstuitbare cascade van competitieve devaluaties in Zuidoost-Azië die volgde op de ontkoppeling van de Thaise baht en de Amerikaanse dollar in juni 1997 en die tegen het einde van het jaar in alle continenten te voelen was, is een illustratie hiervan. Ook de Amerikaanse minister van Financiën, Robert Rubin, heeft eind 1997 opgeroepen tot grotere creativiteit inzake een nieuwe architectuur voor het internationale financiële systeem, maar, aldus Klaus Schwab, stichter en voorzitter van het World Economic Forum van Davos, de discussie op dit vlak staat nog in zijn beginschoenen.<sup>22</sup>

*De ontoereikendheid van een louter intergouvernementele organisatie om de huidige wereldorde te beheren*

Vooreerst stelt er zich een objectief probleem van louter cijfermatige aard. Het aantal soevereine staten is, eerst als gevolg van de dekolonisatie en vervolgens van etnische conflicten en de desintegratie van multinationale en federale staten, gegroeid van enkele tientallen in 1930 tot bijna 200 op het einde van de 20ste eeuw. Op zich bemoeilijkt dit een internationale samenwerking. Weinig problemen zijn vandaag nog oplosbaar door één staat,

maar slechts in weinig omstandigheden hebben de staten gezichtspunten die voldoende gelijklopend zijn om internationale oplossingen mogelijk te maken.<sup>23</sup>

Daarnaast stelt zich een probleem dat op het eerste gezicht van louter interne aard is. Vele staten, gaande van België, Canada en Italië, tot de Verenigde Staten en Rusland, kennen vandaag centrifugale tendensen. Er is sprake van een wereldwijde devolutiebeweging die de macht van de centrale staten objectief verzwakt en het hen dan ook moeilijker maakt om zich te engageren op het internationale vlak. Dat wordt versterkt door de politieke malaise in vele staten, dat zich uit in wantrouwen in de regeringsautoriteit in alle staten, wat ook de internationale atmosfeer minder stabiel en voorspelbaar maakt en aldus een impact heeft op het regeringsoptreden op internationaal vlak, ondermeer onder de vorm van een relatieve verwaarlozing van de internationale politiek.

Er is evenwel ook nog een derde probleem van een heel andere aard dat zich stelt en dat te maken heeft met de capaciteit van de staten om het internationale systeem te schragen. Sedert de jaren 80 beleven we een versnelling van de mondialisering. Deze nieuwe stap heeft de allure van een 'tijdbreuk', een kwalitatieve verandering, net zoals het kookpunt water in damp omzet. Deze mondialisering is er een van de oorzaken van (zij het niet de enige) dat de grenzen van de staten langzaam worden uitgegomd, vooral op financieel en communicatievlak, maar ook op economisch vlak. In essentie komt dit proces erop neer dat staten niet langer bij machte zijn om op eigen krachten hun klassieke taken van welvaartscreatie en interne veiligheid te vervullen (terwijl de externe veiligheid sedert het wegvallen van de Koude Oorlog niet langer een dringend probleem lijkt te zijn). Dit machtsverlies tast hun legitimiteit aan waarop hun bestaansrecht en hun soevereiniteit was gebaseerd.<sup>24</sup>

Staten zijn nog slechts één van de vele medespelers geworden in het internationale systeem. De tijd dat staten van een exclusieve soevereiniteit genoten, is definitief voorbij. Daarmee verdwijnt ook de basis van het moderne statensysteem zoals dat vijfhonderd jaar gefunctioneerd heeft. De staat moet zijn ooit exclusieve interne en externe soevereiniteit thans delen met supranationale pretendentes (zowel organisaties, regimes als normen) en met subnationale actoren (deelregeringen, *Länder* en (Amerikaanse) staten, maar ook niet-gouvernementele organisaties).

Het uitgehold vermogen van staten om daadwerkelijk op te treden valt het meest op bij wat de nieuwe mondiale problemen worden genoemd, waarvan iedereen erkent dat de oplossing ervan de mogelijkheden van elke staat afzonderlijk ver te boven gaan.

Een belangrijk probleem is de band tussen ontwikkeling en leefmilieu. Een derde-wereldland zoals India zal in het volgende decennium zijn energievoorziening moeten verdubbelen om zijn doelstellingen voor voortgezette groei en terugdringen van de armoede (40 % bevolking) te kunnen bereiken. De goedkoopste bron is fossiele brandstof (70 % van de energie wordt opgewekt door steenkool). Deze is echter ook een van de meest vervuilende. Dit illustreert een mogelijk mondiaal conflict tussen ontwikkeling en leefmilieu en tussen geïndustrialiseerde en ontwikkelingslanden. Vanuit leefmilieustandpunt, zoals vertolkt door de ecologische beweging in het noorden, staat, terecht, het lot van de hele planeet op het spel. Vanuit het standpunt van de derde-wereldlanden betekenen strenge beperkingen van de gasuitstoot echter beperkingen op de welvaart voor velen. Deze band tussen economische groei en duurzame ontwikkeling heeft de potentie om uit te groeien tot een van de meest destabiliserende vraagstukken van de 21<sup>ste</sup> eeuw.

Armoede is een soortgelijk mondiaal probleem geworden. Ondanks de sfeer die sommige profeten van de mondialisering en een ongereguleerde vrije markt creëren, telde de wereld nooit eerder zoveel armen. Een derde van de wereldbevolking leeft in absolute armoede (minder dan 370 dollar per jaar). Meer dan tachtig staten zijn niet bij machte om hun bevolking voldoende te voeden. Migratiestromen zijn dan ook onvermijdelijk, interregionaal en intercontinentaal.

Van verder strekkende betekenis is echter dat de mondialisering verliezers en winnaars maakt. Robert Reich, voormalig Amerikaans minister van arbeid, schetste een wereld waarin het conflict tussen *have's* en *have not's* vervangen werd door een conflict tussen *have-more's* and *have-less'es*.<sup>25</sup> De toename van de ongelijkheid is het belangrijkste hedendaagse maatschappelijke kenmerk. Dat uit zich, enerzijds, in de groeiende inkomenskloof die zich manifesteert in de geïndustrialiseerde staten, vooral in die staten met een uitgesproken (neo)liberaal beleid en, anderzijds, in de nog steeds toenemende kloof tussen de rijkste en armste bevolkingen in de wereld.<sup>26</sup> Sommigen hebben geopperd dat deze 'sociale kwestie' de belangrijkste inzet zal worden van de jaren negentig, net zoals het leefmilieu de *issue* was van de jaren tachtig.

In de geïndustrialiseerde staten dreigt, als gevolg van de opnieuw groeiende inkomenskloof, een nieuwe dualisme te ontstaan, die vergelijkbaar is met de opkomst van het 19<sup>de</sup> eeuwse kapitalisme en die de manier beïnvloedt waarop men zijn eigen toekomst projecteert in de maatschappij van de 21<sup>ste</sup> eeuw. Er zijn maatschappelijke groepen die 'voorbereid' zijn op 21<sup>ste</sup> eeuw: sommige ondernemingen en individuen met een hoge toegevoegde waarde. Hun toekomstmogelijkheden vormen de basis van vele optimistische werken die de "winnaars" in de toekomstige wereldorde steeds grotere welvaart in vooruitzicht stellen. Aan de andere kant zijn er de miljarden verpauperde, ongeschoolde mensen in de ontwikkelingslanden en de tientallen miljoenen laaggeschoolden in de geïndustrialiseerde landen. Hun situatie en toekomstperspectief vormt het centrale thema van de 'pessimistische' analyses over de 21<sup>ste</sup> eeuw.

Ook in de internationale relaties creëert de mondialisering en de technologische vernieuwing winnaars en verliezers. De mondiale ongelijkheid neemt nog steeds toe. De kloof tussen arme en rijke landen volgt weliswaar niet de traditionele Noord-Zuidlijn, dit als gevolg van de versplintering van de Derde Wereld. De 49 landen met het laagste inkomen zijn geconcentreerd in subsaharaans Afrika en Zuid-Azië (met uitzondering van India en China). Hier bedraagt het BNP per inwoner 290 \$, de levensverwachting 56 jaar en het analfabetisme onder de volwassenen 46 %. In de hoge-inkomenslanden is het BNP 86 keer groter (24.930 \$), de levensverwachting 77 jaar en is het analfabetisme verwaarloosbaar. Tussen beide groepen bevindt zich een reeks landen, ook uit de zgn. derde wereld.<sup>27</sup>

Deze spanning tussen *have's* en *have-not's*, voor de Britse historicus Edward Carr de essentie zelve van de politiek, is in het verleden een machtige stimulans geweest voor internationale spanning. Het was precies om hier een einde aan te maken dat tijdens en na de tweede wereldoorlog voor het eerst was geopteerd voor een reguleringsmechanisme in de vorm van de Bretton-Woodsinstellingen.<sup>28</sup>

Ook de internationaal georganiseerde misdaad is vandaag een mondiaal probleem geworden. Een recent voorbeeld: Russische georganiseerde misdadagroepen vormen vandaag allianties

met Colombiaanse drughandelaars in de Caraïben, kopen cocaïne voor verkoop in Europa en leveren wapens aan Latijns-Amerikaanse maffia's.

Volgens Interpol (Davos, januari 1995) bedraagt de omvang van georganiseerde misdaad 450 à 500 miljard \$ per jaar. Vijf procent hiervan is belegd in snel mobiliseerbare beleggingen en kan dus de markten verstoren. Dit is des te meer het geval omdat de eerste behoefte van deze geldstroom niet zozeer gericht is op een hoog fiscaal rendement, maar op de inschakeling van de illegaal verworven kapitalen in de legale economie. Het in elkaar vloeien van witte en zwarte geldstromen, waarbij deze laatste niet noodzakelijk een economische logica volgen, kan zowel de hoogte van de rente als de wisselkoersen beïnvloeden en aldus de onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid van de mondiale kapitaalmarkt verhogen.<sup>29</sup>

Op een in november 1994 in Napels belegde VN-conferentie over georganiseerde misdaad werd reeds de noodzaak benadrukt van een gecoördineerd en doeltreffend optreden tegen de georganiseerde transnationale misdaad. Op de conferentie werd de snelle groei hiervan erkend en de relatief trage ontwikkeling van de internationale misdaadbestrijding. De mondiale integratie van de goederen- en kapitaalmarkten als gevolg van de liberalisering van de wereldhandel heeft er, ongewild, toe bijgedragen dat de georganiseerde misdaad zulk een internationale omvang heeft kunnen nemen. De verhoging van frauduleuze financiële transacties en verdachte kapitaalstromen waren bijproducten van economische liberalisering, aangezien adequate regulering en controles niet uitgevoerd werden. De debatten op de VN-conferentie wezen uit dat de georganiseerde misdaad ontsnapte aan nationale controles en voor alle samenlevingen bedreiging uitmaakte. Indien niet tegengehouden, zou dit de politieke structuren ondermijnen, de interne vrede en de sociale en economische ontwikkeling in gevaar brengen en zowel nieuwe democratische als bestaande democratische staten bedreigen.

Ten slotte stelt zich, ook als een mondiaal probleem, het respect van de mensenrechten en van internationale minimale normen. Mensenrechten zijn sedert de tweede wereldoorlog een almaar belangrijker plaats gaan innemen in de internationale relaties. Hoe een regering haar bevolking behandelt, is niet langer alleen een zaak van deze regering zelf. Vrij algemeen wordt aanvaard dat respect voor de mensenrechten een basisvoorwaarde is voor politieke stabiliteit. Daartoe echter moet de universaliteit worden erkend van een aantal basisnormen, ook bv. inzake vakbondsvrijheid, vrij sociaal overleg, afschaffing kinderarbeid en dwangarbeid, om te beletten dat sommige staten hun culturele specificiteit kunnen invoeren om terug te keren naar het pre-Nuremberg principe van staatssoevereiniteit. Vooral in westerse democratieën zijn mensenrechten een belangrijke doelstelling geworden, omdat regeringen niet straffeloos een beleid kunnen voeren dat indruist tegen wat de inwoners van deze staten als moreel ervaren. Daardoor echter kunnen mensenrechten ook de inzet worden van binnenlands opbod, zodat hun respect niet langer aan doelstelling van het beleid is, maar een instrument van een binnenlandse campagne. Voorbeelden hiervan zijn overvloedig aanwezig in het Amerikaanse Chinabeleid. Zonder algemeen aanvaarde minimumnormen kan dit internationaal negatieve gevolgen hebben, aangezien de geïsoleerde staten humanitaire bekommernissen als neokolonialisme of verhuld protectionisme kunnen afdoen.

De wereld van 1945 bestaat dan ook niet langer. Toegenomen interdependentie, gewijzigde machtspatronen en het wegvallen van een onbetwiste Amerikaanse leiderspositie, versnelde mondialisering, een uitgehold beheersvermogen van alle staten en het bewustzijn van deze evolutie hebben een nieuwe wereldorde gekneed die ingrijpend verschilt van de wereldorde die de overwinnaars in 1945 dienden te beheren en waartoe zij het VN-systeem in het leven ontwierpen.



## 6. De toekomst van de Verenigde Naties

De beschrijving van de Verenigde Naties als een immobiele en misschien irrelevante organisatie doet de wereldorganisatie evenwel onrecht aan. De Verenigde Naties zijn essentieel een intergouvernementele organisatie. Maar de Verenigde Naties zijn terzelfder tijd ook meer dan de som van haar leden. Ze zijn bovendien niet enkel datgene wat ze voorstelt als organisatie, maar ook wat de lidstaten ervan verwachten. Het is in deze relatie dat de toekomst van de Verenigde Naties gemaakt zal worden.

De periode onmiddellijk volgend op het beëindigen van een grootschalig conflict, biedt een *window of opportunity* voor belangrijke institutionele aanpassingen van de mondiale architectuur. Dat was het geval na Waterloo (1814-1815), na het einde van de eerste en na het einde van de tweede wereldoorlog. De opeenvolgende pogingen die zo werden ondernomen, tonen de groei naar een potentieel steeds sterke wordende wereldorganisatie.

Na 1989 werd deze mogelijkheid niet aangegrepen. De verantwoordelijkheid voor dit falen ligt evenwel niet in de eerste plaats bij de organisatie zelf, maar bij de lidstaten ervan. Er heerst binnen en ten aanzien van de Verenigde Naties een opvallend tegenstrijdige perceptie: binnen het VN-systeem bestaat er een voelbare dynamiek om werk te maken van de globale agenda die voortvloeiende uit de conferenties van het begin van de jaren negentig, terwijl bekeken vanuit de hoofdsteden de Verenigde Naties dikwijls in een sfeer van sluipende irrelevantie blijken te baden.

De organisatie is thans bezig met een belangrijke institutionele hervorming, op basis van een hervormingspakket, in juli 1997 voorgesteld door secretaris-generaal Kofi Annan en eind december 1997 aanvaard door de Algemene Vergadering.<sup>30</sup> Kofi Annan verklaarde hierbij dat het zijn bedoeling was de Verenigde Naties voor te bereiden op hun prioritaire rol inzake duurzame ontwikkeling. Daartoe diende de organisatie zich eerst en vooral te concentreren op administratieve aanpassingswerken. De verbetering van de managementstructuur en -cultuur en de stroomlijning van de besluitvorming werd noodzakelijk geacht om de wildgroei aan organisaties, programma's en fondsen binnen het gedecentraliseerde VN-systeem te kanaliseren. De filosofie was er een van ontschotting, m.a.w. de interne samenwerking te verbeteren, eerst binnen het secretariaat in New York en vervolgens in het hele VN-systeem, en aldus van de Verenigde Naties een beter instrument voor internationale samenwerking te maken. Deze administratieve hervormingen vervulden, in de ogen van de secretaris-generaal, ook een duidelijke public-relationsfunctie: op die manier zou de organisatie tegemoet komen aan de eisen van het Amerikaanse Congres, wat vervolgens een einde moest maken aan de huidige financiële crisis, wat dan weer een gunstige weerslag moest hebben voor de meer politieke hervorming van de Verenigde Naties.<sup>31</sup>

Maar interne hervormingen impliceren niet automatisch dat hiermee een meer adequate en dynamische wereldorganisatie zal ontstaan. Kofi Annan zelf erkende dat langetermijnmaatregelen tot op heden niet diepgaand zijn behandeld.<sup>32</sup>

Toch lijkt de trend naar 'global governance' in en rond de VN ingezet te zijn, maar dan in de zin van partiële en functionele stappen hiertoe in specifieke en wel onderscheiden gebieden. Zo zijn de conventies die werden afgesloten na de mondiale conferenties van de jaren negentig 'enclaves' van mondiaal beheer inzake biodiversiteit, klimaatwijziging, enz. Zij

vormen niet alleen ijkpunten voor verdere actie, maar ontwikkelen daarenboven een eigen dynamiek, omwille van de ingebouwde verplichting tot regelmatige toetsing van de aangegane engagementen.

Een ander voorbeeld van de trend naar een vorm van mondiaal beheer is de toegenomen bereidheid tot samenwerking tussen de Verenigde Naties en de Bretton-Woodsinstellingen. Vooral de Wereldbank heeft de invloed ondergaan van de mondiale conferenties van de jaren negentig. De Wereldbank van vandaag is nog moeilijk te vergelijken met die van vijf jaar geleden. Onder de leiding van James Wolfensohn heeft de Wereldbank zich verwijderd van de projectmatige ontwikkelingsfilosofie van vroeger. Zij situeert zich vandaag op het snijvlak van 'good governance', regionale samenwerking en 'global governance', een terrein dat de klassieke soevereiniteit van de staten te boven gaat. Sociale en ecologische aspecten bekleden er een belangrijke rol, wat zich in het personeelsbeleid vertaald heeft in de relatieve afname van economen en een absolute toename van sociologen en leefmilieu-experts. Ook al blijft de afstand tussen de Wereldbank en de Verenigde Naties groot, de bereidheid tot nauwere samenwerking, zowel institutioneel als op het terrein, is bij beide organisaties onmiskenbaar aanwezig.

Het IMF van zijn kant werd minder beïnvloed door de mondiale conferenties. Toch is ook hier sprake van een mogelijke evolutie, zowel in de zin van een verhoogde aandacht voor de 'zachte' aspecten van het gevoerde beleid (zo werd zopas een leefmilieu-cel opgericht binnen het IMF), als in de zin van een afzwakking van de uitgesproken neoliberale filosofie die het Fonds sedert de jaren tachtig is gaan bepleiten. Doorslaggevend voor deze ommekeer was de monetaire crisis in Zuidoost-Azië. IMF-*managing director* Michel Camdessus is als gevolg hiervan de 'renovatie' gaan bepleiten van de architectuur van het internationaal monetair systeem. Deze staat thans op de agenda van het IMF-interimcomité, voorgezeten door Belgisch financieerminister Philippe Maystadt.<sup>33</sup> Deze discussies binnen IMF tonen dat ook hier de behoefte bestaat (hoe diffuus ook) voor een vorm van mondiaal beheer die beantwoordt aan de mondiale dimensie van de bestaande problemen.

Wellicht de belangrijkste en meest symbolische stap in de richting van een 'global governance' is de oprichting van een internationaal strafhof voor oorlogsmisdaden. Zulk een permanent 'Neurenberg'-tribunaal, waarvan de oprichting in juni 1998 in Rome formeel moet worden beslist, volgt op de specifieke Joegoslavië- en Rwanda-tribunalen.<sup>34</sup> De afstand die op korte tijd werd afgelegd, blijkt uit het feit dat de meeste staten nauwelijks drie jaar geleden nog tegenstander waren van zulk een permanent tribunaal met transnationale bevoegdheden. De oprichting van dit Hof wordt binnen de VN beschouwd als de belangrijkste beslissing van het VN-systeem in de laatste jaren. Ook al zijn momenteel nog belangrijke hindernissen te nemen vooraleer het internationaal strafhof daadwerkelijk kan functioneren (met name de relatie tussen de - politieke - Veiligheidsraad en het - juridische - hof en de band tussen de nationale en de internationale rechtspraak), de stroomversnelling en uiteindelijke realisering ervan brengt de universaliteit van althans dit gedeelte van de mensenrechten een stap dichterbij en vormt als dusdanig een onderdeel van een nieuwe 'globale cultuur'.<sup>35</sup>

Het grootste probleem dat zich bij deze trend naar mondiaal beheer evenwel stelt is dat het niet alleen partiële en onderling niet met elkaar verbonden aanzetten zijn, maar dat ze daarenboven niet of nauwelijks door de lidstaten wordt gedragen. Voorstellen van het secretariaat van de Verenigde Naties tot meer directe stappen naar een meer geïntegreerde publieke autoriteit op mondiaal vlak, stuiten op grote terughoudendheid bij de lidstaten. Dat was het geval met Kofi Annans voorstel van juli 1997 om de bestaande Trustschapsraad, ooit

opgezet om de mandaatgebieden van de koloniale mogendheden te begeleiden naar hun onafhankelijkheid, om te vormen tot een trustschaapsraad voor de 'global commons', m.a.w. de oceanen, de atmosfeer en de ruimte. Hetzelfde lot lijkt ook diens voorstel te beurt te vallen voor een speciale commissie op ministerieel niveau om een 'Millenniumtop' voor te bereiden, waarop ingrijpende wijzigingen aan het Handvest en de rol van de Verenigde Naties ter sprake konden komen.<sup>36</sup>

Mede om die reden is men binnen het VN-systeem tot de conclusie gekomen dat als er ooit een vorm van mondiaal beheer zal komen, dit als het ware 'by stealth' zal zijn en ondanks de regeringen. Die visie weerspiegelt de tactiek die door de voorstanders van een federaal georganiseerd Europa reeds in de jaren vijftig werd voorgestaan. Aangezien staten momenteel geen voorstander lijken te zijn van een nieuwe stap naar een mondiale architectuur en aangezien er geen dermate ernstige crisis bestaat die zulk een stap noodzakelijk onweerstaanbaar maakt, lijkt er, bekeken vanuit het VN-systeem, geen andere weg mogelijk dan die van een stapsgewijze en incrementele benadering.

Het falen van de staten om verder te gaan in de richting van een vorm van mondiaal publiek beheer vloeit voort uit de afgenomen aandacht en energie voor de internationale dimensie van het politieke bedrijf, terwijl net het omgekeerde vereist is, om de kwalijke gevolgen van de mondialisering op te vangen. De meest opvallende uiting hiervan is uiteraard de Amerikaanse onmacht om de, nochtans verplichte, bijdragen tot de Verenigde Naties aan te zuiveren. Maar ook andere tekenen wijzen op dezelfde veronachtzaming. De ministeries van buitenlandse zaken kennen een gestage vermindering van hun begroting en hun personeel.<sup>37</sup> Specifiek wat de Verenigde Naties betreft, wordt slechts in weinig staten de eigen VN-dienst als een sterke afdeling van het ministerie van buitenlandse zaken beschouwd. De mentale afstand tussen de delegaties in New York en Genève enerzijds en het hoofdbestuur anderzijds is soms zeer groot, zeker (maar niet uitsluitend) in de Amerikaanse diplomatieke dienst. Een andere vorm van falend 'global governance'-beleid in de hoofdsteden vloeit voort uit een gebrekkige integratie over vakministeries heen. Zo worden bijvoorbeeld de ecologische en sociale aspecten dikwijls gesegmenteerd aangepakt of verloopt de samenwerking tussen het ministerie van buitenlandse zaken (verantwoordelijk voor de contacten met Verenigde Naties) en het ministerie van financiën (verantwoordelijk voor de Wereldbank) soms erg moeizaam. Ook de mechanismen die in elk land werden opgezet om een gecoördineerde opvolging van de mondiale conferenties te verzekeren, laten soms te wensen over.

Inzake vredeshandhaving is de omslag bij de staten duidelijk.<sup>38</sup> Niet de Verenigde Naties als organisatie, maar de permanente leden van de Veiligheidsraad zijn ervoor verantwoordelijk dat de organisatie nog slechts weinig middelen en inzet tonen voor VN-operaties. Zowel Frankrijk als de Verenigde Staten hebben uit de mislukkingen van het recente verleden een afkeer overgehouden voor operaties onder VN-bevel. Zij wensen dat de Verenigde Naties zich in de toekomst ertoe zouden beperken het mandaat goed te keuren en vervolgens het operationeel commando overlaten aan de leider van een speciaal daartoe opgerichte specifieke *task-force*.<sup>39</sup> De vermoedelijke afslanking van het Departement voor vredeshandhaving (DPKO) weerspiegelt eveneens de verminderde rol van de wereldorganisatie op het vlak van de internationale vrede.<sup>40</sup>

Even opvallend is de impasse waarin de discussie over de hervorming van de Veiligheidsraad terecht is gekomen. Het debat hierover is vijf jaar geleden gestart, toen vooral de Verenigde Staten de uitbreiding van de Veiligheidsraad tot Duitsland en Japan ging bepleiten. Op die manier moest het mogelijk zijn de hoge uitgaven voor VN-vredesmissies te spreiden over een

groter aantal permanente leden, wat het Amerikaanse aandeel kon drukken. Deze discussie is vervolgens vermengd geraakt met een herziening van de werkingsmethoden van de Veiligheidsraad en met de inperking (of zelfs afschaffing) van het vetorecht. Het nettoresultaat is dat een doorbraak wellicht niet op korte termijn kan gerealiseerd worden en dat het ‘dagelijks bestuur’ van de wereldorganisatie op een achterhaalde machtsverspreiding blijft berusten.

Nochtans is iedereen het in zekere zin eens over de noodzaak om de Verenigde Naties te hervormen. Maar daar eindigt de consensus.<sup>41</sup> Over de uiteindelijke doelstellingen die de organisatie dient na te streven, bestaan grote meningsverschillen, die zich laten samenvatten in drie grote stromingen.

Een eerste stroming vindt haar belangrijkste kanaal in de huidige Amerikaanse politiek ten aanzien van de Verenigde Naties. Onder sterke binnenlandse druk, zowel in het Republikeinse Congres en meer algemeen in de Amerikaanse rechterzijde, als in een deel van de Amerikaanse zakenwereld, heeft de Clinton-administratie zich verplicht gevoeld haar aanvankelijke enthousiaste steun voor een meer dynamische Verenigde Naties, in te ruilen voor de Republikeinse beleidsvisie op de Verenigde Naties. Voor deze groep gaat de stroomlijning zoals bepleit door Kofi Annan zelfs niet ver genoeg. In ruil voor de terugbetaling van hun achterstallige hebben de Verenigde Staten een reeks eisen geformuleerd die erop neerkomen dat de Verenigde Staten voortaan minder zouden bijdragen tot de VN-begroting, maar terzelfder tijd meer controle zouden kunnen uitoefenen op het reilen en zeilen van de organisatie. Op 17 juni 1997 stemde de Senaat met een overweldigende meerderheid zelfs een resolutie die de mogelijkheid opperde dat de Verenigde Staten de Verenigde Naties zouden verlaten, indien deze niet tegemoet zou komen aan Amerika's eisen tot hervorming.

Deze stroming in de Amerikaanse rechterzijde beschouwt de Verenigde Naties als bastion van regulering op tal van vlakken, gaande van leefmilieu (“*bio-cops*”), arbeidersrechten, vrede, enz. De beleidsvoorstellen liggen in verlengde van Heritage-campagne van de jaren tachtig, die erop gericht was de Verenigde Naties te verplichten zich terug te trekken uit sociaal-economische sfeer, door zich te concentreren op een budgettaire afslanking. De Amerikaanse achterstallige zijn effectief begonnen groeien vanaf de Reaganadministratie. De Amerikaanse rechterzijde beschuldigde voormalig secretaris-generaal Boutros-Ghali ervan zich te gedragen als een mondiale stafchef (voormalig VN-ambassadeur J. Kirkpatrick) en oordeelde dat de secretaris-generaal zich diende te houden aan zijn rol van opperklerk (aldus Richard Armitage, adjunct-minister van defensie onder Ronald Reagan). Achter de technisch aandoende aanbevelingen tot stroomlijning van de VN-organisatie gaan doorgaans conservatieve doelstellingen schuil, die erop neerkomen dat politieke regulering verwerpelijk is en dat sociale en economische activiteiten overgelaten moeten worden aan de Bretton-Woodsinstellingen en zelfs aan de onzichtbare hand van de vrije markt.

Dit nieuwe unilateralisme, dat op een typische manier in de eerste plaats de afkalvende invloed van de Verenigde Staten als grootmacht weerspiegelt, versterkt de hoger reeds aangehaalde algemene trend bij vele regeringen om zich af te keren van internationale kwesties. Deze Amerikaanse houding heeft geleid tot een verminderde Amerikaanse geloofwaardigheid binnen de Verenigde Naties, en in de eerste plaats in de sociaal-economische sector, maar ook in politieke aangelegenheden, zoals bv. de crisis rond Irak in het voorjaar van 1998, waar de Verenigde Staten eerder geïsoleerd stonden. Omdat er geen ‘alternatieve’ grootmacht bestaat die dit vacuüm kan opvullen, voedt deze toestand de besluiteloosheid van het VN-systeem. Binnen en rond de Verenigde Naties wordt dit

omschreven met het dilemma dat de VN beter af zouden zijn zonder de Verenigde Staten, maar dat ze evenwel zonder de Verenigde Staten niet kunnen bestaan.

Daarnaast is er een tweede stroming, vooral in academische kringen, die een heel nieuwe wereldorganisatie bepleit, uitgaande van de stelling dat de huidige niet langer beantwoordt aan de behoeften van de internationale gemeenschap.<sup>42</sup> Deze ‘derde-generatie’-benadering (waarbij de Volkenbond voor de eerste en de Verenigde Naties voor de tweede generatie staat) gaat ervan uit dat het huidig VN-Handvest niet langer toereikend is en dat pogingen om er verbeteringen in aan te brengen, beter gestaakt worden. In plaats daarvan moet er een nieuwe wereldorganisatie worden opgebouwd, die zich moet concentreren op de aangelegenheden met een mondiaal karakter, zoals: permanente onderhandeling over zaken van wereldbelang; gezamenlijk beheer van een conflictpreventiesysteem en controle op de politieke fenomenen die voortvloeien uit de economische mondialisering; het nastreven van consensus op mensen- en volkenrecht; de werking van mondiaal monetair systeem; de controle op regionale vredeshandhaving. Nieuwe instellingen moeten vervolgens worden opgericht, die een einde maken aan het bestaande wereldsysteem van onderling onafhankelijke en niet-gecoördineerde organisaties.

Een aantal van deze radicale voorstellen is intussen overgenomen door de derde hervormingsschool die staat voor ‘global governance’, gebaseerd op de overtuiging dat, zoals geformuleerd door voormalig eerste-minister Carlsson van Zweden, de wereld aan de vooravond van de 21<sup>ste</sup> eeuw voor de volgende keuzemogelijkheden staat: een globaal democratisch leiderschap, gebaseerd op de Verenigde Naties; globale verantwoordelijkheid door de enig overgebleven supermacht; globale anarchie, zonder verantwoordelijkheid en zonder democratische mechanismen.<sup>43</sup>

Een aantal staten, omschreven als de ‘G16’<sup>44</sup>, bepleit officieel een sterkere Verenigde Naties als een middel om sociale en mondiale problemen via gezamenlijke actie op te lossen. Zij voelen zich direct bedreigd door de chaos van een neoliberale wereld en door de gevolgen van vrijhandel en mondialisering. Binnen het VN-systeem is het thans vooral het UNDP dat met zijn jaarlijks Human Development Report deze stroming nieuwe vormen van mondiale solidariteit incarneert. Eenzelfde houding heeft ook de G15 ingenomen (ontwikkelingslanden die tegengewicht willen bieden voor G7) in november 1997 in Kuala Lumpur: zij hebben aan de Verenigde Naties gevraagd om de perverse aspecten van de economische mondialisering op derde-wereldlanden te beheren.

In dezelfde zin heeft ook Brian Urquhart opgemerkt dat een loutere associatie van 185 staten zonder infrastructuur, zonder eigen capaciteiten en zonder eigen financiële inkomsten niet bij machte is om weerwerk te bieden. Om relevant te blijven, moeten de Verenigde Naties de stap zetten van een loutere intergouvernementele associatie naar althans enkele elementen van een organisatie van de wereldgemeenschap (brandweer, politie, hulporganisatie) met een minimum aan eigen hulpbronnen en autoriteit.

### ‘Privatize or die’: de privatisering van een intergouvernementele organisatie ?

Maar het falen van de lidstaten om meer directe stappen naar een inhoudelijk versterkte wereldorganisatie en een vorm van mondiale publieke autoriteit, drijft de Verenigde Naties in een heel andere richting dan die van een publieke autoriteit. Binnen het VN-systeem is er vandaag een opvallende tendens tot het smeden van partnerships met actoren van niet-

gouvernementele origine, ter compensatie van de verwaarlozing van de organisatie door de lidstaten. Op alle niveaus in de Verenigde Naties wordt steeds opnieuw benadrukt hoe belangrijk het voor de organisatie is om haar banden met de samenleving (*civil society*) aan te halen. Aangezien de klassieke niet-gouvernementele organisaties, en met name de vakbonden, duidelijk aan macht en invloed hebben ingeboet, gaat alle aandacht en energie binnen het VN-systeem naar twee specifieke nieuwe actoren.

Enerzijds zijn er de nieuwe sociale bewegingen (ecologische, vrouwen, ...) die een kwalitatief sterke expertisecapaciteit aanbieden, die soms groter is dan die van de lidstaten. Op die manier zijn de Verenigde Naties in staat hun eigen expertiseniveau te versterken. Anderzijds zijn er de grote privé-ondernemingen die zowel nieuwe financiële middelen aanbieden als een potentiële beheerscapaciteit op domeinen waar de regeringen van de lidstaten zich om ideologische redenen hebben teruggetrokken.

Voor deze, autonome, zoektocht binnen het VN-systeem naar nieuwe actoren en nieuwe vormen van samenwerking, staat de geste van de Amerikaanse mediagigant Ted Turner symbool. In de zomer van 1997 besliste deze om 1 miljard dollar - datgene wat hij in de eerste negen maanden van het jaar had gewonnen - over te maken aan de Verenigde Naties, gespreid over een periode van 10 jaar. Turner heeft er zich toe verbonden om ook andere ondernemers over te halen met de Verenigde Naties samen te werken. Net zoals Turner heeft ook Bill Gates een substantiële bijdrage (1,7 miljoen dollar, gespreid over 3 jaar) overgemaakt aan het Bevolkingsfonds van de Verenigde Naties en heeft de farmaceutische onderneming SmithKline Beecham (samen met de Wereldbank) een patent ter waarde van 2 miljard \$ ter beschikking gesteld van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van elefantiasis.

Van Ted Turner, Bill Gates en George Soros wordt soms gezegd dat zij staan voor een nieuwe generatie van globale filantropen die actief zijn in kneden van een internationale *civil society*.<sup>45</sup> Hun financiële inbreng in het VN-systeem moet niet overdreven worden, ook al beheert het Turnerfonds binnen de VN een bedrag dat even groot is als de geaccumuleerde achterstallen van de Verenigde Staten. Binnen de Verenigde Naties is men er beducht voor deze inbreng niet te beschouwen als een alternatief voor de gewone begroting, al was het maar om regeringen niet in de verleiding te brengen zich achter zulke privé-bijdragen te verschuilen om hun eigen bijdrage te verminderen.

Nationale delegaties blijken evenwel te vrezen dat, indien zulke bijdrage zich tot een trend zouden ontwikkelen, de rol en invloed van de zakenwereld op wat een intergouvernementele organisatie is, te groot kan worden. Voor de Verenigde Naties is het evenwel niet mogelijk om gouvernementele controle toe te laten op de keuze van de projecten die gefinancierd zullen worden met deze privé-giften, omdat in dat geval de zakenwereld zou afhaken.

Het meest directe gevolg van deze ontwikkeling situeert zich evenwel op de perceptie en de aandacht binnen het hele VN-systeem. Het samenvallen van Kofi Annans hervormingsplannen en het Turnerinitiatief is, in de ogen van VN-ambtenaren, het imago van de organisatie ten goede gekomen bij het niet-gouvernementele segment van de samenleving. Grote ondernemingen zouden enkele jaren geleden nooit naar de Verenigde Naties zijn gekomen omdat ze deze beschouwden als irrelevant. Die houding, zo wordt voorgehouden, is thans gewijzigd en de Verenigde Naties worden thans beschouwd als een goed instrument voor een mondiaal beheer - niet in de zin van regulering, maar van management. Er bestaat immers een sterk vertrouwen dat het uiteindelijk beter is om de inschakeling van de

zakenwereld in de sociale en de ecologische dimensie en in duurzame ontwikkeling niet te baseren op publieke regulering, maar op vrijwillig aangegane engagementen van de zakenwereld.

Deze nieuwe partnerships worden duidelijk gezien als het gevolg van het afhaken van de lidstaten. Deze gedachte leeft sterk binnen het Ontwikkelingsprogramma van de VN (UNDP). De stelselmatige vermindering van de officiële ontwikkelingshulp heeft het UNDP ertoe gebracht alternatieve financieringsbronnen aan te boren. Zo wordt een nauwe samenwerking nagestreefd met grote ondernemingen en pensioenfondsen. Deze wensen een herhaling van een crisis zoals in Zuidoost-Azië te vermijden en laten verstaan samen te willen werken met een organisatie zoals het UNDP om zowel in de derde wereld als in Centraal- en Oost-Europa programma gezamenlijk programma's te ontwikkelen om de stabiliteit in deze landen te bevorderen. Van de regeringen wordt enkel verwacht dat ze hiertoe de minimale infrastructurele en institutionele omgeving verschaffen die nodig is om deze nieuwe vorm van internationaal partnership tussen niet-gouvernementele organisaties, de financiële en economische wereld en de intergouvernementele Verenigde Naties mogelijk te maken. Van de staten wordt niet meer verwacht dat ze nog optreden als actieve actoren op deze domeinen.

Deze inbreng van niet-gouvernementele aard binnen het budget van het UNDP en andere organisaties van de Verenigde Naties maakt het enerzijds misschien mogelijk de afnemende officiële ontwikkelingshulp te compenseren, maar bemoeilijkt anderzijds een langetermijnplanning. Lopende projecten en de interne werking gefinancierd worden op het reguliere budget ('core resources'). Daarnaast zijn er de specifieke projecten, gefinancierd door privé-inbreng. Deze is dus een niet-geprogrammeerde inbreng ('non-core resources'), waarvan de totale omvang (voor het geheel van de VN-organisaties) intussen wellicht groter is dan het reguliere budget. Hierover zijn momenteel geen precieze cijfers beschikbaar, precies omdat ze niet geprogrammeerd en dus niet gecentraliseerd zijn.

De opkomst van nieuwe actoren, en in de eerste plaats de toegenomen rol van de zakenwereld, wordt aldus verantwoord door te verwijzen naar het afnemende aandeel van de publieke ontwikkelingshulp en de verhoging van de privé-geldstromen, de terugtrekking van de nationale staten uit de regulering van de economie en de daaruit vloeiende noodzaak om deze actoren direct te betrekken in vraagstukken zoals het beheer van mondiale problemen en duurzame ontwikkeling. Het multilateralisme is voor sommigen in het VN-systeem reeds privé geworden in plaats van interstatelijk, waarbij niet langer de staten, maar de ondernemingen verantwoordelijk zijn voor de regimevorming (het vastleggen van normen en standaarden) en het management hiervan ('*self-policing*').

Het existentiële dilemma van de Verenigde Naties is dan ook dat deze intergouvernementele organisaties kan rekenen op een blijkbaar toenemende belangstelling van niet-gouvernementele organisaties, waaronder ook de zakenwereld, terwijl de aandacht voor de organisatie afneemt bij de eigenlijke pijlers ervan, nl. de lidstaten. De Verenigde Naties bewegen zich op die manier in de paradoxale richting van een 'onverantwoordelijke' organisatie, m.a.w. een intergouvernementele organisatie die door de staten niet ter verantwoording kan geroepen worden, terwijl in de filosofie van de organisatie enkel de regeringen beschouwd kunnen worden als de legitieme vertegenwoordigers van hun bevolking.

## 7. Conclusie

Het ontbreekt niet aan voorstellen en praktische suggesties om het VN-systeem te hervormen, zowel inzake vrede en veiligheid als inzake welvaart en economische regulering. Het ontbreekt deze stroming vooralsnog echter aan een voldoende grote kritische massa en de nodige steun bij de lidstaten om in realiteit te worden omgezet. Vandaar dat de Kofi Annan voorgesteld heeft in het jaar 2000 een 'Millenniumtop' van de Algemene Vergadering te organiseren. Parallel hiermee heeft hij tevens een 'Millenium Forum' voorgesteld, waarop niet-gouvernementele organisaties en andere vertegenwoordigers van de 'civil society' hun voorstellen en concepten kunnen voorstellen. Voor dit laatste forum vraagt Kofi Annan impliciet aan de regeringen om de organisatie ervan niet in de weg te staan. In de combinatie van beide initiatieven ziet de secretaris-generaal wellicht de mogelijkheid om aldus het ontbrekende ontstekingsmechanisme te creëren dat de nodige impulsen kan verschaffen om een globale wereldbeheer dichterbij te brengen.

Uiteindelijk draait de kern van de impasse inzake fundamentele hervormingen van de organisatie en de blijkbaar groeiende belangstelling van de zakenwereld voor samenwerking met de organisatie rond de vraag: vóór of tegen publieke regulering? Mag geconcludeerd worden dat de zakenwereld toenadering zoekt tot de wereldorganisatie precies omdat deze, door de verwaarlozing ervan door de lidstaten, geen sterk regulerend mechanisme kan opzetten en dat de wereldorganisatie in deze nieuwe partnerships een vorm van compensatie vindt voor de afnemende belangstelling en inzet van de lidstaten? Er kan ook opgemerkt worden dat de lidstaten de Verenigde Naties geen andere keuze laten: enerzijds is er de behoefte aan bestaansmiddelen, maar anderzijds constateert men binnen de Verenigde Naties uiteraard ook dat regeringen sedert de tweede helft van de jaren zeventig steeds meer instrumenten voor het beheer van de monetaire en economische wereldorde uit handen hebben gegeven en dat het aldus gecreëerde vacuüm enkel kan opgevuld worden door een beroep te doen op zelfregulering vanwege de zakenwereld.

Publieke regulering van het economische leven is een filosofische vraag, die teruggaat tot de grote ideologische discussie van de 19<sup>de</sup> eeuw, maar waarvan de politieke implicaties nog steeds bijzonder groot zijn.

Sommigen vinden hun inspiratie in de 18<sup>de</sup> en 19<sup>de</sup> eeuwse geschriften van Adam Smith en David Ricardo, voor wie economie en politiek totaal gescheiden werelden zijn, geregeerd door eigen wetten en eigen doelstellingen. Economie hoort thuis in de privé-sfeer en is gebaseerd op het geloof dat er tussen rationele individuen een fundamentele belangenharmonie bestond, waardoor er geen behoefte is aan interventie van de politiek, die immers beheerst wordt door macht, corruptie en conflict. Hoe meer vrijheid voor het individu, hoe meer welvaart voor iedereen. Anderen vrezen de wreedheid van de marktmechanismen en de daaruit voortvloeiende dualisering van de samenleving en maatschappelijke instabiliteit en zoeken naar een 'sociaal contract' en naar middelen om de markt bij te sturen om aldus armoede te bestrijden, gelijke kansen te bieden en de onzekerheid als gevolg van ziekte en ouderdom weg te werken.

Indien de stelling juist is dat de 'sociale kwestie', m.a.w. de groeiende welvaarts kloof in en tussen de staten als gevolg van technologische ontwikkeling en van mondialisering, het vraagstuk van de jaren negentig zal worden, dan stelt zich de vraag over welke instrumenten de internationale gemeenschap en de staten beschikken om te beletten dat dualisering de mondiale en de nationale maatschappelijke stabiliteit aantast.



De toekomst van de Verenigde Naties is bewolkt en het ontbreekt de lidstaten aan een gemeenschappelijke visie op de noodzaak en de functies van een wereldorganisatie. Het lijkt erop dat de verantwoordelijkheid van de staten voor het in stand houden van een wereldorganisatie wordt overgenomen door een nieuwe generatie mondiale filantropen, zoals Soros en Turner. Ooit zal de interdependente wereld die tot stand is gekomen, de internationale gemeenschap voor de keuze plaatsen tussen chaos zonder wetten, waarin de sterkste zijn wil oplegt aan de zwakkere, of een mondiale samenleving geregeerd door wetten. Ook in een interdependente wereld met spelers van ongelijke macht geldt immers de stelling van Montesquieu dat het de vrijheid is die onderdrukt en de wet die bevrijdt.

*(De Verenigde Naties tussen irrelevantie en 'global governance'. Gent, Demokritos, 1998, 1)*

---

**NOTEN**

\* Deze monografie is mede tot stand gekomen na een studiebezoek aan de Verenigde Naties, eind april 1998. Ik wens de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Verenigde Naties te danken voor de ondersteuning en de organisatie ervan. Uiteraard ben alleen ikzelf verantwoordelijk voor interpretaties en conclusies.

<sup>1</sup> Gecit. in: BOURANTONIS, D., EVRIVIADES, M., A United Nations for the twenty-first century. Peace, security and development. Den Haag, Kluwer, 1996, p. 127

<sup>2</sup> CLAUDE, I.L., Swords into plowshares. The problems and progress of international organization. New York, McGraw-Hill, 1984 (4<sup>de</sup> ed.), p. 54

<sup>3</sup> CLAUDE, o.c., p. 70

<sup>4</sup> STETTINIUS, E.R., Roosevelt and the Russians. The Yalta Conference. New York, Doubleday, 1949, p. 17

<sup>5</sup> CLAUDE, o.c., pp. 78-79

<sup>6</sup> Tenzij anders aangegeven, is de hiernavolgende paragraaf gebaseerd op: VAN DORMAEL, A., Bretton Woods. Birth of a monetary system. London, Macmillan, 1978

<sup>7</sup> BROWN, C., Understanding International Relations. London, Macmillan, 1997, pp. 138-139; NICHOLAS, H.G., The United Nations as a political institution. Oxford, Oxford University Press, 1975, pp. 18-27

<sup>8</sup> HOOPEs, T., BRINKLEY, D., FDR and the creation of the U.N. New Haven/London, Yale University Press, 1997, *passim*. Voor de evaluatie van de machtspolitieke (als tegengesteld aan de 'idealistische') beweegredenen die aan de basis lagen van de oprichting van de Verenigde Naties, zie: SCHLESINGER, S., "FDR's five policemen. Creating the United Nations", in: World Policy Journal, 1994, Vol. XI, 3, pp. 88-93; *Ibid.*, "Can the United Nations reform?", in: World Policy Journal, 1997, Vol. XIV, 3, pp. 47-52

<sup>9</sup> NICHOLAS, o.c., p. 77

<sup>10</sup> BROWN, o.c., p. 139

<sup>11</sup> ROBERTS, A., "Humanitarian war: military intervention and human rights", in: International Affairs, Vol. 69, 1993, nr. 3

<sup>12</sup> The World Conferences. Developing priorities for the 21st century. New York, UNO, 1997, p. v

<sup>13</sup> Zo bv. CHILDERS, E., URQUHART, B., Renewing the United Nations System. Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1993; EVANS, G., Cooperating for peace. The global agenda for the 1990s and beyond. London, Allen&Unwin, 1993; Independent Working Group on the Future of the United Nations, The United Nations in its second half-century. New York, Ford Foundation, 1995; FAWCETT, E., NEWCOMBE, H., United Nations reform. Looking ahead after fifty years. Toronto, Dundurn Press, 1995. Zie verder ook: MÜLLER, J. (eds), Reforming the United Nations. New initiatives and past efforts. Den Haag, Kluwer, 1997, delen 2 en 3.

<sup>14</sup> Commission on Global Governance, Our global neighbourhood, New York, Oxford University Press, 1995, pp. 2-7

<sup>15</sup> M. Sahnoun in: Jeune Afrique, 8 oktober 1997

<sup>16</sup> TIELEMAN, K., "Rio + 5: de conferentie voor duurzame ontwikkeling geëvalueerd", in: Internationale Spectator, november 1997, jaargang 51, 11, pp. 630-634

<sup>17</sup> Enkel binnen de Agenda for Peace-werkgroep zijn, grotendeels op papier, nog enkele subgroepen blijven voortbestaan.

<sup>18</sup> URQUHART, B., "Who can police the world?", in New York Review of Books, 12 mei 1994

<sup>19</sup> Renewing the United Nations: a programme for reform. Secretary General's Report, 14 juli 1997 (A/51/950), para 256

<sup>20</sup> KRUGMAN, P., "Cycles of conventional wisdom on economic development", in: International Affairs, Vol. 71, 4, 1995

<sup>21</sup> BERGSTEN, C.F., "The dollar and the euro", in: Foreign Affairs, Vol. 76, 4, juli-augustus 1997, pp. 83-95

<sup>22</sup> Robert Rubin gecit. in: KAUFMAN, H., "Reform now to prevent the next global financial crisis", in: International Herald Tribune, 29 januari 1998; SCHWAB, K., "We need new rules for the new game", in: *ibid.*

<sup>23</sup> PARMENTIER, G., Le retour de l'histoire. Stratégie et relations internationales pendant et après la guerre froide. Paris, Complexe, 1993, p. 273

<sup>24</sup> Dit concept van fundamentele transformatie dat ik hier als "Tijdbreuk" heb omschreven, wordt uitgewerkt in mijn "De Tijdbreuk", in: VN-50. Wij, de volkeren... België en 50 jaar Verenigde Naties. Roeselare, Roularta, 1995, pp. 97-119, alsook in: COOLSAET, R., "Macht en mondialisering", in: Samenleving en Politiek, jg. 3, 1996, 9, pp. 15-25

<sup>25</sup> REICH, R., Locked in the Cabinet. New York, Knopf, 1997, pp. 8-9

<sup>26</sup> PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1997. Paris, Economica, 1997, pp. 90-104; Unctad, Trade and development report 1997. New York/Geneva, United Nations, 1997, pp. 103-128; Le Monde, 6 mei 1997

<sup>27</sup> Valuing the global environment. Washington, GEF, 1998, p. 11; LANGMORE, J., "Strengthening global social policy". Toespraak aan de Princeton University, 5 maart 1998

<sup>28</sup> CARR, E.H., The twenty years' crisis 1919-1939. London, Macmillan, 1993, pp. 80-85; VAN DORMAEL, o.c., p. 3

<sup>29</sup> Le Monde, 26-27 maart 1997; De Morgen, 1 augustus 1996

<sup>30</sup> Renewing the United Nations: a programme for reform (A/51/950). Eind maart 1998 werd een reeks bijkomende verduidelijkingen voorgelegd (A/52/822 en 847-850)

<sup>31</sup> Zie in dit verband het portret van Kofi Annan, zoals geschetst door James Traub in New York Times Magazine, 5 april 1998

<sup>32</sup> SG/SM/6428 OR/1258 van 19 december 1997

<sup>33</sup> Le Monde, 16 april 1998

<sup>34</sup> Eind april 1998 hebben de Verenigde Staten een uitbreiding van het Joegoslavië-tribunaal tot Cambodja voorgesteld.

<sup>35</sup> Over het internationaal strafhof, zie bv.: DAS, H., "Naar een permanent internationaal strafhof?", in: Internationale Spectator, jaargang 51, 11, november 1997, pp. 624-629

<sup>36</sup> A/51/950 (para 86); A/51/950/Add. 7; A/52/850

<sup>37</sup> Voor de Verenigde Staten, zie: TALBOTT, S., "Globalization and diplomacy: a practitioner's perspective", in: Foreign Policy, herfst 1997, 108, pp. 69-83. Voor België, zie bv.: "Diplomatie fédérale et promotion de l'expansion économique du pays à l'étranger". Toespraak van P. Maystadt voor de 'Association des Anciens des Affaires étrangères et du Commerce extérieur'. Brussel, 12 november 1997

<sup>38</sup> Het aantal Belgische VN-troepen is gedaald van 2000 in 1993 tot 10 eind april 1998. In de eerste helft van 1998 heeft België de VN-verzoeken voor deelname aan Minurso (Westelijke Sahara) en Minurca (Bangui) van de hand gewezen.

<sup>39</sup> International Herald Tribune, 21 april 1998

<sup>40</sup> De directe aanleiding voor deze afslanking is het verzet van de niet-gebondenen tegen het principe van gratis ter beschikkingstelling van militair personeel aan het DPKO. Volgens Pakistan e.a. bestendigt dit het westerse overwicht inzake vredeshandhaving. Het nettoresultaat is dat het DPKO tegen eind 1998 vermoedelijk met een vijfde zal verminderd worden.

<sup>41</sup> Tenzij anders aangegeven, is de hiernavolgende passage gebaseerd op: PAUL, J., UN Reform: an analysis. New York, Global Policy Forum, 1997

<sup>42</sup> Zie hiervoor: SPIRY, E., "La réforme des institutions onusiennes. Perspectives et prospectives (1985-1995)", in: Studia Diplomatica, Vol. XLVIII, 1995, 3; BERTRAND, M., La fin de l'ordre militaire. Paris, Presses de Sciences Po, 1996; *ibid.*, The United Nations. Past, present and future. Den Haag, Kluwer, 1997. Een door M. Bertrand uitgewerkt voorstel voor een wereldsysteem van de derde generatie werd eind februari 1995 voorgesteld op het Geneefs Instituut universitaire de hautes études internationales.

<sup>43</sup> CARLSSON, I., "A stronger, more efficient and more democratic United Nations". Toespraak n.a.v. de ondertekening van het 'Milano Charter', Milaan, 4 april 1997

<sup>44</sup> Australië, Brazilië, Canada, Ivoorkust, Tsjechië, Egypte, Indonesië, Ierland, Jamaica, Japan, Korea, Mexico, Nederland, Zuid-Afrika, Zweden.

<sup>45</sup> STRAUSS, A., FALK, R., "For a global peoples assembly", in: International Herald Tribune, 14 november 1997