

Partnerruil in New York

Half september is het opnieuw verzamelen geblazen in New York. Dan komt de jaarlijkse algemene vergadering van de Verenigde Naties bijeen. Het ritueel is geolied. Ministers landen, houden een vooraf klaargemaakte toespraak, praten wat met elkaar in de wandelgangen en vertrekken opnieuw naar huis. Waar zijn de grote dromen en ambities gebleven van het einde van de Koude Oorlog over een nieuwe wereldorde, gebaseerd op rechtvaardigheid en gerechtigheid?

Rik Coolsaet ging naar New York, praatte er met VN-ambtenaren, diplomaten en medewerkers van de gespecialiseerde VN-organisaties en kwam terug met een onthutsende conclusie. Omdat de staten het afgelopen decennium gefaald hebben de Verenigde Naties een nieuwe rol te geven, is de organisatie zelf op zoek gegaan naar een nieuwe legitimiteit. Zij vond die in partnerships met wat zedig de *civil society* wordt genoemd, maar waarin de rol van de zakenwereld prominent is.

Geboorte en marginalisering

Op 26 juni 1945, nauwelijks een maand na de nederlaag van Duitsland, 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.

De VN kregen daartoe 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 als het ware buiten de wet gesteld. Als een land ooit nog een ander land zou bedreigen, zoals Hitler had gedaan, dan zou voortaan de hele internationale gemeenschap onder de leiding van de Veiligheidsraad opstaan en deze agressie ongedaan maken.

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 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 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 democratie.

Tussen beide hoofdopdrachten van het 'VN-systeem' bestond geen directe band. De Verenigde Staten vervulden echter 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.

Door de Koude Oorlog kwam van de naoorlogse agenda weinig in huis. In de reële wereld van botsende machtsblokken raakten de Verenigde Naties snel gemarginaliseerd.

De wereldorganisatie trad enkel op 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.

De tweede opdracht, waken over de welvaart van de wereldgemeenschap, viel snel buiten het VN-systeem. De enkele pogingen die in het VN-kader werden ondernomen om mechanismen te creëren voor economische regulering op mondiaal vlak, zoals de Unctad, lieten weinig duurzame institutionele resultaten na.

Euforie na de Koude Oorlog

Na het einde van de Koude Oorlog beleefde de wereld opnieuw die typische sfeer van euforie die na elk groot conflict heerst. In het verleden werd daar telkens gebruik van gemaakt om de politieke organisatie van wereld te versterken. Na de Napoleontische oorlogen zag het Concert van Europa het licht, na de eerste wereldoorlog de Volkenbond en na de tweede wereldoorlog de Verenigde Naties.

De Golfoorlog van 1990 vervulde een sleutelrol. Ook al speelden reële economische belangen mee, toch werd de Golfoorlog in de eerste plaats aan gevoeld als het eerste conflict van het post-Koude Oorlog tijdperk en als een voorbode van de ‘nieuwe wereldorde’. De Verenigde Naties leken voor het eerst de rol van hoeder over de collectieve veiligheid te gaan spelen, zoals de ontwerpers ervan gehoopt hadden. Geen enkele dictator zou nog ongestraft blijven indien hij een buurland zou binnenvallen.

Het leek allemaal goed te werken. Een reeks regionale conflicten werd opgelost. De VN kenden een sterke toename van het aantal vredesoperaties. Tussen 1988 en 1996 werden 29 nieuwe vredesmacht opgericht, meer dan het dubbele van de voorbije veertig jaar. In 1993 bedroeg het aantal blauwhelmen bijna 80.000.

Plannen werden ontworpen voor een economische en sociale veiligheidsraad. Die zou opnieuw stabiliteit én rechtvaardigheid brengen in de monetaire en economische wereldorde. En de “problemen zonder paspoort” werden ontdekt: transnationale en grensoverschrijdende uitdagingen die het vermogen van elke staat apart te boven gingen en die enkel door een wereldorganisatie konden beheerd worden. Er volgde een snelle opeenvolging van mondiale VN-conferenties: over leefmilieu en ontwikkeling (Rio, 1992), mensenrechten (Wenen, 1993), bevolking (Cairo, 1994), sociale ontwikkeling (Kopenhagen, 1995), vrouwen (Peking, 1995).

Dat allemaal leverde de blauwdruk op van een ambitieuze globale agenda. 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. Dat leverde meteen het begrip ‘global governance’ of mondiaal beheer op, uitgeoefend door de VN.

Deze hoop op een hernieuwde jeugd voor de Verenigde Naties vond zijn neerslag in de rapporten van toenmalig secretaris-generaal *Boutros Boutros-Ghali*. 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 en zijn Agenda for Development een al even ambitieuze poging de welvaart in het Zuiden voorgoed uit te bannen.

De desillusie

De euforie was van korte duur. De dood van 14 Amerikaanse GI's, eind 1993 in Somalië, was voor de USA het begin van een radicale herziening van de politiek van “agressief multilateralisme” van president *Clinton*. De moeizame operaties in Joegoslavië en de mislukkingen in Rwanda en Somalië tastten vervolgens 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.

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 niet voorgedaan. Regeringen erkenden hun falen om de aangegane verbintenissen na te komen.

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, bij gebrek aan vooruitgang. Voorstellen voor een versterkt VN-systeem in de sociaal-economische sector zijn momenteel helemaal opgeborgen.

Ondanks het succes van secretaris-generaal *Kofi Annan* inzake Irak, eind februari 1998, zijn de Verenigde Naties gemarginaliseerd in alle belangrijke dossiers: Algerije, het Midden-Oosten, Centraal-Afrika, Joegoslavië. Het personeelsbestand van de organisatie werd met een kwart gesnoeid. De begroting van de organisatie is sedert 1994 bevroren en een daling van de uitgaven vanaf 1998 werd aangekondigd.

De terugval van het multilateralisme

Deze desillusies hebben in alle staten het wantrouwen gevoed in multilaterale samenwerking. Een neiging tot unilaterale beslissingen is vandaag in tal van landen merkbaar.

De meest opvallende uiting hiervan is uiteraard de Amerikaanse onmacht om de, nochtans verplichte, bijdragen tot de Verenigde Naties aan te zuiveren. 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 huidige stroomlijning van de VN zelfs niet ver genoeg. In ruil voor de terugbetaling van hun achterstallen 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 de Heritage-campagne van de jaren tachtig. Deze Republikeins-conservatieve lobbygroep had zich tot doel gesteld de Verenigde Naties te verplichten zich terug te trekken uit de sociaal-economische sfeer en concentreerde zich daartoe op een budgettaire afslanking. De Amerikaanse achterstallen zijn effectief begonnen groeien vanaf de Reaganadministratie. De technisch aandoende aanbevelingen tot stroomlijning van de VN-organisatie verborgen evenwel een conservatieve visie volgens dewelke politieke regulering verwerpelijk is en sociale en economische activiteiten overgelaten moeten worden aan de Bretton-Woodsinstellingen en liefst nog aan de onzichtbare hand van de vrije markt.

Even opvallend is de ommekeer inzake vredeshandhaving. Zowel het aantal operaties als de omvang ervan ging naar omlaag. In 1998 zullen er nog slechts een 12.000 VN-blauwhelmen op het terrein zijn. Een land als België, dat in 1993 nog 2000 blauwhelmen leverde, is thans goed voor 10 VN-soldaten, minder dan bijvoorbeeld Tunesië, Zwitserland of Polen. In de eerste helft van 1998 heeft België VN-verzoeken voor deelname aan Minurso (Westelijke Sahara) en Minurca (Bangui) van de hand gewezen.

De terughoudendheid 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, zo betreurt *Mohammed Sahnoun*, die ooit nog in naam van de VN onderhandelde in Somalië, 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. 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.

De privatisering van een intergouvernementele organisatie

Overgelaten aan eigen lot, gemarginaliseerd in de grote politiek en gekooid door een financiële crisis, lijkt de hoofdopdracht van secretaris-generaal Kofi Annan er 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 twintigste eeuw.

Een half jaar na zijn aantreden had de Kofi Annan een belangrijk institutioneel hervormingsplan klaar. Dit werd eind december 1997 door de Algemene Vergadering aanvaard. 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.

Maar interne hervormingen impliceren niet automatisch dat hiermee een meer aangepaste wereldorganisatie zal ontstaan. Kofi Annan zelf erkende eind 1997 dat langetermijnmaatregelen vooralsnog niet diepgaand waren behandeld. Vandaag reeds lijkt de limiet bereikt te zijn van wat de Verenigde Naties kunnen doen in afwezigheid van een externe druk voor verdere hervormingen.

Het falen van de lidstaten om meer directe stappen naar een vorm van mondiale publieke autoriteit heeft echter ook een onverwachte ontwikkeling in de hand gewerkt. Binnen het VN-systeem is er vandaag een opvallende tendens tot het smeden van partnerships met actoren van niet-gouvernementele origine. Op alle niveaus in de Verenigde Naties wordt vandaag voortdurend 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.

De nieuwe sociale bewegingen (ecologische, vrouwen, mensenrechten,...) vormen de eerste groep. Op hun terrein bieden die een kwalitatief sterke expertisecapaciteit aan, die dikwijls groter is dan die van de lidstaten. Op die manier zijn de Verenigde Naties in staat hun eigen expertiseniveau te versterken. Zo heeft Kofi Annan herhaaldelijk benadrukt dat zonder hun steun er nooit een Internationaal Strafhof zou zijn gekomen. Het is op deze groepen dat Kofi Annan blijkbaar rekent om volgend jaar een hernieuwde poging te wagen om de toekomst van de Verenigde Naties uit te tekenen. Hij heeft voorgesteld om in het jaar 2000 een 'Millenniumtop' van de Algemene Vergadering te organiseren. Parallel hiermee heeft hij ook 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.

De tweede groep wordt gevormd door de grote privé-ondernemingen. Deze bieden zowel nieuwe financiële middelen aan als een potentiële beheerscapaciteit op domeinen waar de regeringen van de lidstaten zich om ideologische redenen hebben teruggetrokken.

Deze vorm van partnership is begonnen met een aanvankelijke geheime ontmoeting, vorig jaar, tussen Kofi Annan en Amerikaanse tycoons op het Rockefeller-domein, net buiten New York. Symbool voor deze samenwerking staat echter de geste van de Amerikaanse mediagigant *Ted Turner*. In de zomer van 1997 besliste deze om 1 miljard dollar - zijn winst van de eerste negen maanden van het jaar - 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 elephantiasis.

Van Ted Turner, Bill Gates en *George Soros* wordt gezegd dat zij staan voor een nieuwe generatie van globale filantropen die actief zijn in kneden van een internationale *civil society*. Hun financiële inbreng in het VN-systeem moet weliswaar 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 bijdragen 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 sfeer 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 binnen de VN 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 bijvoorbeeld 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.

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 dilemma van de Verenigde Naties is dan ook dat deze intergouvernementele organisatie kan rekenen op een blijkbaar toenemende belangstelling vanwege 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.

Publieke of zelf-regulering?

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 regulering door publieke autoriteiten? De zakenwereld zoekt toenadering tot de wereldorganisatie precies omdat deze, door de verwaarlozing ervan door de lidstaten, geen sterk regulerend mechanisme kan opzetten op monetair, economisch en politiek vlak. In deze nieuwe partnerships vind de wereldorganisatie uiteraard een vorm van compensatie voor de afnemende belangstelling en inzet van de lidstaten.

In zekere zin hebben de lidstaten de Verenigde Naties immers geen andere keuze gelaten. 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.

(*Knack*, 9 september 1998)

Een uitgebreide versie van dit artikel verscheen als 'De Verenigde Naties tussen irrelevantie en global governance' in: <i>Demokritos. Mededelingen van de Vakgroep Politieke Wetenschappen</i> (Universiteit Gent), 1998-1
