

## Van Westfaalse tot postterritoriale diplomatie

*Rik Coolsaet*

### Inleiding

Sommigen willen het niet geweten hebben, maar diplomatie en macht hebben wat met elkaar. De evolutie van de diplomatie kan niet worden gescheiden van de evolutie van de politieke stelsels. Diplomatieke mutaties verlopen parallel aan de mutaties in de organisatie van de politieke macht. De ‘moderne’ diplomatie die tussen de vijftiende en de zeventiende eeuw te zamen met de territoriale staat is gegroeid, vertolkte hoofdzakelijk territoriale belangen, omdat de economische (commerciële diplomatie) en de politieke macht (militaire politiek) in dit nieuwe politieke stelsel onlosmakelijk met grond en grondgebied verbonden waren. Deze diplomatie kon dan ook omschreven worden als een vorm van communicatie tussen politieke entiteiten, die de belangrijkste bronnen van de macht controleerden en organiseerden.<sup>1</sup>

Op het einde van de twintigste eeuw is bezit en exploitatie van het grondgebied echter niet langer de maatstaf voor politieke en economische macht. Deze zijn ten dele verhuisd, weg van de territoriale staat. Op de internationale scène dienen zich nieuwe actoren, nieuwe werkwijzen en nieuwe agendapunten aan, die een voorafspiegeling zijn van een postterritoriale diplomatie, waarbij belangen worden verdedigd die niet langer met grondgebied zijn verbonden.

Hoe fundamenteel deze diplomatieke mutatie zal zijn, hangt af van het antwoord op de vraag of wij vandaag getuige zijn van een ‘tijdbreuk’ of enkel van een aanpassing van het statensysteem.

Net zoals de zestiende eeuw wordt het einde van de twintigste eeuw door sommige auteurs beschreven als een overgangperiode naar een radicaal verschillende politieke ordening, waarbij de staat als organisatie van de politieke macht vervangen zal worden door een alternatieve vorm van politiek beheer.<sup>2</sup> Dit is de grondstelling die verdedigd wordt door auteurs die de huidige mondialisering beschouwen als een unieke historische gebeurtenis en een kwalitatieve breuk met het verleden.

De diplomatieke wijzigingen van het einde van de twintigste eeuw kunnen daarentegen ook geanalyseerd worden als niet meer dan een nieuwe mutatie, vergelijkbaar met de eerdere mutaties die de diplomatie onderging, maar die niet raakten aan de kern van de politieke machtsorganisatie, namelijk de centrale rol van territoriaal afgebakende staten. Deze redenering wordt gevolgd door auteurs die concluderen dat de huidige mondialisering weliswaar specifieke kenmerken bezit, maar wezenlijk niet verschilt van eerdere mondialiseringfazen. Wat wij meemaken is, volgens deze stelling, een aanpassing van het statensysteem, geen transformatie ervan die vergelijkbaar zou zijn met de overgang van de Middeleeuwse wereldorde naar het moderne statensysteem.

Vandaag beleven we terzelfder tijd een nieuwe versnelling in de mondialisering, worden we geconfronteerd met de gevolgen van een bewust nagestreefd en ideologisch gemotiveerd beleid van liberalisering, deregulering en terugdringing van de staat uit het economische leven<sup>3</sup> en zijn we geconfronteerd met een diepgaande transformatie van de productieve

structuur, mede als gevolg van technologische innovaties en van een overgang van een industriële naar een diensteneconomie in de geïndustrialiseerde staten.<sup>4</sup>

Op zich zijn deze fenomenen echter nauwelijks nieuw te noemen. Het zijn cyclische processen, die alle drie reeds eerder opdoken om vervolgens weer te verdwijnen. Ze voltrekken zich op verschillende tijdschalen en zijn het resultaat van verschillende ontwikkelingen. Ditmaal vallen ze te zamen, wat aan de hedendaagse werkelijkheid haar specifieke en unieke karakter verschaft. De vraag die moet gesteld worden, is of deze combinatie een ingrijpende wijziging met zich meebrengt voor de sociale constructie die de 'staat' is.

### Naar een postterritoriale samenleving ?

Is de staat niet langer de bron van alle macht ? Als politiek stelsel onderscheidde de staat zich van zijn voorgangers door zijn territorialiteit en zijn soevereiniteit. Door de drie hoger vermelde cyclische processen zijn deze basiskennmerken dermate geëvolueerd dat de ooit centrale en exclusieve rol van de staat vandaag waziger is geworden. De creatie van rijkdom en welvaart geschiedt niet langer nationaal, en dit om drie redenen: het economische draagvlak van het nationale territorium is te klein geworden; privé-actoren hebben de taak van rijkdomcreatie op zich genomen en de staten werden teruggedrongen in een hoofdzakelijk ondersteunende rol; rijkdom is niet langer in functie van grondgebied, maar van postterritoriale elementen.

Terwijl staten na Westfalen een cruciale rol hebben gespeeld in de creatie van een economisch draagvlak dat het louter lokale niveau oversteeg, is dit nationale territorium zowel ontoereikend als grotendeels irrelevant geworden voor een aanzienlijk deel van de economische activiteit.

Nauwelijks enkele decennia geleden werden staten nog gerangschikt op basis van hun natuurlijke rijkdommen. In het verleden streden de staten met elkaar om het bezit van grondgebied en 'wealth-creating resources within territories, whether natural or man-created'.<sup>5</sup> Vandaag strijden ze vooral om marktaandelen in de wereldeconomie. In deze competitie is grondgebied niet langer de belangrijkste basis voor rijkdomcreatie. De wereld is bezig aan een geleidelijke emancipatie van land als determinant voor productie en macht. De *downsizing* en relocatie van productiecapaciteiten zullen ertoe leiden dat binnen afzienbare tijd geen enkele staat alle componenten van een technisch geavanceerde economie nog binnen eigen grenzen zal hebben.<sup>6</sup> Rijkdom en macht worden in toenemende mate gegenereerd door private transacties die plaatsgrijpen over de grenzen van staten heen eerder dan binnen de grenzen van staten. Het groeiende relatieve gewicht van transacties en organisatorische connecties die nationale grenzen doorkruisen, is dan ook een hoeksteen van de mondialisering.<sup>7</sup> In plaats van goederen en diensten die hoofdzakelijk worden geproduceerd door en voor personen die binnen het grondgebied van een staat leven, wordt er thans meer en meer geproduceerd door personen in verscheidene staten, voor een wereldmarkt eerder dan voor een lokale markt.<sup>8</sup>

Niet alleen is handel als vector voor economische vooruitgang vandaag belangrijker dan ooit geworden,<sup>9</sup> de impact ervan op de macht van de staat wordt nog verhoogd door het gewijzigde karakter ervan. Deze slaat niet langer op de uitwisseling van goederen tussen

binnenlandse productieve systemen onderling, maar op een goederen- en dienstenstroom binnen productieve netwerken die eerder mondiaal dan nationaal zijn georganiseerd. Wat vroeger duidelijk nationale transacties waren, m.a.w. ondernemingen die hun hoofdactiviteit en hun hoofdkwartier hebben in een staat en voor hun internationale activiteiten (exportmarkten en/of de creatie van een liberaal-economisch kader) kunnen rekenen op de steun van 'hun' regering, zijn nu dikwijls transacties geworden tussen filialen van een zelfde onderneming.<sup>10</sup> Een aantal van deze ondernemingen zijn zelf a-nationaal geworden, wat zich bijvoorbeeld manifesteert in de samenstelling van hun raad van bestuur of in het tegen elkaar uitspelen van belastingstelsels van de diverse staten waarin een onderneming is gevestigd.<sup>11</sup>

Dit toenemende transnationale karakter van de economische activiteit wordt tenslotte ook versterkt doordat belangrijke bronnen van rijkdomcreatie niet-materieel zijn geworden. Het meest sprekende voorbeeld zijn uiteraard de kapitaalmarkten geworden, die niet alleen het meest geliberaliseerde en meest gemondialiseerde segment vertegenwoordigen van de economische activiteit, maar ook a-nationaal en a-territoriaal bij uitstek zijn geworden. Dat is ook het geval voor de huidige informatietechnologie. Informatie is een niet-materiële bron van rijkdom omdat ze kennis toepast op arbeid om waarde te creëren door de verhoging van productiviteit. Nastreven van rijkdom is thans grotendeels nastreven van informatie geworden en toepassing ervan op productiemiddelen. Ideeën en technologie zijn aldus belangrijkere hulpbronnen dan staalfabrieken of landbouwland.<sup>12</sup> De industriële en agrarische tewerkstelling is de afgelopen twee decennia steeds verder gedaald ten voordele van de dienstensector, die nu in sommige staten driemaal zoveel bijdraagt tot de nationale rijkdomcreatie als de industriële sector. Grondgebied als bron van economische en dus politieke macht raakt door deze evolutie steeds meer irrelevant.

Toch lijkt het te verregaand te zijn om deze ontwikkeling te beschrijven alsof het proces van economische mondialisering een hoogtepunt heeft bereikt. De economische activiteit moge dan al het nationale niveau overstegen zijn, ze is eerder geregionaliseerd rond drie economische polen (USA, EU en de intra-Aziatische economische ruimte) dan gemondialiseerd.<sup>13</sup>

Wat daarentegen wel een kwalitatief belangrijke evolutie is geweest, is dat thans ondernemingen, meer dan de staten, de belangrijkste sleutels bezitten voor de rijkdomcreatie: de toegang tot buitenlandse markten, up-to-date technologie en kapitaalmarkten.<sup>14</sup> Staten zijn thans afhankelijk geworden van niet door hen gecontroleerde bronnen tot rijkdomcreatie in een mate die in het verleden nooit is voorgekomen. Ondernemingen worden thans gezien als de belangrijkste scheppers van rijkdom en hebben daardoor een nieuwe eigen machtsbasis en legitimiteit verworven die zij vroeger niet of althans veel minder bezaten.

De gewijzigde relatie tussen staat en ondernemingen heeft volgens sommigen geleid tot een belangrijke wijziging in de aard van de staat. Deze zou daardoor van een welvaartsstaat geëvolueerd zijn tot een 'competitiestaat'.<sup>15</sup> Hoewel er geen algemeen aanvaarde definitie van competitiestaat bestaat, draait het concept doorgaan rond het geloof dat nationale competitiviteit de sleutel is voor nationale welvaart, met als gevolg dat binnenlandse domeinen (zoals onderwijs, belastingschalen, gezondheid,...) in een mondiale context dienen te worden bekeken. Daarnaast bevat de notie de overtuiging dat competitiviteit niet bevorderd wordt door *demand-side* (vraag)maatregelen (zoals de staatsinterventie in het Bretton-Woodstijdperk), maar door *supply-side* (aanbod)maatregelen, waarbij de staat zich moet beperken tot het creëren van omstandigheden die nodig zouden zijn voor groei.

Net zoals in de Depressie gaan de staten dus met elkaar in competitie. Maar de weg die daartoe wordt gekozen, is niet dezelfde: geen beschermen van de eigen economie via competitieve devaluaties en *beggar-thy-neighbour*-beleid om de export te vergroten, maar een extreme vorm van openstelling voor de marktkrachten om de industriële productiviteit te verhogen en aldus het concurrentievermogen te verbeteren zodat investeringen kunnen aangetrokken worden. Op die manier wordt het mogelijk geacht om hoogwaardige industriële banen terug te winnen die door buitenlandse concurrentie verloren zouden zijn gegaan.

In de mate dat de staat niet langer de bron is van een absolute macht, is ook zijn post-Westfaalse claim op een exclusieve soevereiniteit niet langer houdbaar. Ontwikkeld als een reactie op de sociale wanorde van de zestiende eeuw en de politieke behoefte tot legitimering van de staat als het nieuwe centrum van de politieke macht, heeft zij al die tijd een exclusief karakter gehad, zeker voor de grote mogendheden. Deze soevereiniteit moet thans zowel boven-statelijk gedeeld worden (internationaal recht, supranationale instellingen) als substatelijk (regio's met eigen soevereiniteit). Ook de groei van een transnationale samenleving betekent een uitdaging voor de legitimiteit van de staat, omdat territoriale identiteit veel minder dan in het verleden de overhand heeft over andere vormen van identiteit.

### *Mondialisering van de nieuwe uitdagingen*

Net zoals in het laatste kwart van de negentiende eeuw, beleven we vandaag een versnelling in de mondialisering. Een eeuw geleden leidde dit tot het *kosmopolitisme*, het bewustzijn van een mondiale dimensie, althans bij een kleine (liberale) minderheid. Vandaag is dit bewustzijn van de mondiale dimensie van wat vroeger enkel op de binnenlandse politieke agenda stond, op een veel ruimere schaal aanwezig. Leefmilieu, drugstrafiek, georganiseerde misdaad, mensenrechten, migratie en proliferatie van massavernietigingswapens zijn thema's geworden waarvan iedereen beseft dat de gevolgen ervan zich niet beperken tot het eigen grondgebied en dat individuele staten niet bij machte zijn hier op eigen kracht een afdoende oplossing op te vinden.

Deze ontoereikendheid en de inherente moeilijkheid van elke internationale samenwerking (zeker door de sterke toename van het aantal staten na het einde van de Koude Oorlog) zijn ervoor verantwoordelijk dat de huidige stand van de internationale regulering onvoldoende is in vergelijking met de behoeften. Dat draagt bij tot het ogenschijnlijk 'regelloze' karakter van de huidige internationale samenleving, zeker op financieel en economisch vlak.

Niet alle hedendaagse tendenties gaan in deze richting van een regelloos internationaal systeem. Er is wel degelijk sprake van tendenzen van mondiale regelgeving, in de zin van partiële en functionele stappen 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 ('global governance') 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 aangevane engagementen.

In dezelfde zin kan de oprichting van een internationaal strafhof in de zomer van 1998 gezien worden als het bewijs dat een vorm van mondiaal beheer zich daadwerkelijk aftekent. Dit strafhof is inderdaad de belangrijkste concrete beslissing van het VN-systeem van de

afgelopen jaren. Dit permanent 'Neurenberg'-tribunaal illustreert niet alleen de a-territoriale logica van tal van recente ontwikkelingen, zoals de evolutie van de massamedia en de opkomst van transnationale sociale bewegingen (die zich soms tot mondiale niet-gouvernementele organisaties institutionaliseren), maar ook de evolutie naar een transnationale samenleving, zoals voor het eerst gesuggereerd door Raymond Aron in het begin van de jaren 60.<sup>16</sup>

Dat de huidige wereldorde gekneet wordt door zowel territoriale staten als niet-statelijke actoren, is reeds een essentiële wijziging ten opzichte van het moderne statensysteem na Westfalen. Hoe ingrijpend de verandering is die de diplomatie als gevolg hiervan ondergaat, blijkt als de opdrachtgevers, de manier van werken en de diplomatieke agenda van de huidige diplomatie worden vergeleken met de vorige, 'Westfaalse' diplomatie.

### **Nieuwe opdrachtgevers**

De opkomst van nieuwe actoren, met transnationale en a-territoriale belangen en een autonome dynamiek, wekt de indruk van een terugkeer naar de pre-Westfaalse diplomatieke toestand, toen tal van autonome actoren actief waren op de internationale scène en 'diplomaten' afvaardigden voor de behartiging van hun belangen. Voor F. von Nordenskjöld (van het *Auswärtiges Amt*, Bonn) is er steeds minder verschil tussen werk van diplomaat en de vele andere beroepen die te maken hebben met het buitenland.<sup>17</sup>

Staten blijven, in principe, de belangrijkste actoren op de internationale scène. Maar zij krijgen nu machtige concurrenten. Een reeks nieuwe diplomatieke actoren kan worden onderscheiden.

### **Subnationale actoren**

De devolutie in tal van staten heeft geleid tot een toename van regionale autoriteiten die, op basis van een eigen rechtspersoonlijkheid, een diplomatieke activiteit ontwikkelen die niet langer ondergeschikt is aan de centrale (nationale) diplomatie van hun land. Dit fenomeen is vooral sterk aanwezig binnen de Europese Unie.

Op Europees niveau zijn drie met elkaar vervlochten en onderling beïnvloedende evolutielijnen aan het werk:<sup>18</sup> (1) een alsmaar belangrijker wordend regionaal beleid (op het landbouwbeleid na, is dit de belangrijkste uitgavenpost in de Unie-begroting en daardoor een van de meer prominente kwesties die in *Agenda 2000* worden aangesneden); (2) een Unie die bij de uitoefening van haar bevoegdheden steeds meer het domein van de regionale prerogatieven betreedt, waardoor regio's meer en meer betrokken partij worden en verantwoordelijkheid dragen bij de integratie; (3) regio's organiseren zich over bestaande staatsgrenzen heen in invloedrijke belangengroepen. Daardoor worden regio's nieuwe actoren: hun 'regionale informatiebureaus' bij de Europese Unie zijn gestegen van 22 (in 1989) tot 135 (in 1996).

Hun formele en directe macht in de besluitvorming is momenteel nog beperkt tot het Comité van de Regio's en (sedert Maastricht) tot deelname aan de onderhandelingen in de Raad, maar enkel indien ze daartoe gemandateerd zijn door de lidstaat (en de lidstaat als geheel kunnen binden). Hun formele, maar indirecte macht daarentegen kan groter zijn indien regio's intern

in de lidstaat zelf geconsulteerd moeten worden volgens formele procedures bij de bepaling van het nationale (federale) standpunt, zoals dat in België voor sommige thema's het geval is.

In de toekomst zal de rol van deze subnationale actoren wellicht toenemen, mede door het proces van bureaucratische machtsmaximalisatie. Zo wordt de ongebruikelijke terughoudendheid inzake verdere Europese integratie die gewezen bondskanselier Kohl op de Raad van Amsterdam in juni 1997 toonde, toegeschreven aan de houding van de Duitse *Länder*, en in de eerste plaats van Beieren, dat als een van de rijkere *Länder* niet langer bereid is financieel bij te dragen tot de EU.

Een soortgelijke evolutie wordt echter ook genoteerd door George Kennan met betrekking tot de Amerikaanse staten en regio's, waarvan sommige een eigen mini-ministerie van buitenlandse zaken hebben opgezette dat in contact treedt met andere staten, soms zonder rekening te houden met Washington.<sup>19</sup> Hetzelfde fenomeen werd in september 1998 ook geconstateerd door de U.S International Trade Commission die in een rapport aan het Huis van Afgevaardigden meldde dat zij 27 gevallen had geïdentificeerd van unilaterale handelssancties tegen derde landen door lokale en staatsautoriteiten in de Verenigde Staten.

### Supranationale actoren

Ook hier is de positie van de Europese Unie het meest evident. Deze is een mondiale en autonome diplomatieke actor geworden, zij het voornamelijk op de domeinen die tot de eerste pijler behoren en onder communautaire besluitvorming vallen: commerciële relaties, macro-economische politiek (met name de munt), ontwikkelingssamenwerking, leefmilieu. Op dit laatste domein bijvoorbeeld heeft de EU in de laatste 25 jaar een opvallend internationaal statuut verworven door de ondertekening van meer dan 400 internationale conventies.<sup>20</sup>

De Europese Unie heeft (hoofdzakelijk) voor deze domeinen een van de lidstaten autonoom functionerende externe vertegenwoordiging. Aanvankelijk opgezet in het kader van de dialoog met de ACP-landen, is het werkingsveld ervan thans mondiaal geworden, met eigen vertegenwoordigingen in 123 landen en internationale organisaties (waarvan 108 volwaardige delegaties zijn).

Met een bij haar geaccrediteerd diplomatiek corps dat tot de meest uitgebreide ter wereld behoort, bezit de Europese Unie een eigen internationale rechtspersoonlijkheid, die de weerspiegeling is van het originele postnationale karakter van de Unie, die over eigen bevoegdheden is gaan beschikken en waarvan de jurisprudentie voorrang heeft op het nationaal recht van de lidstaten, zelfs indien dit directe invloed heeft op de inwoners ervan.<sup>21</sup>

### A-nationale actoren

Twee nieuwe actoren met een eigen diplomatieke dynamiek springen hier naar voren: ondernemingen en niet-gouvernementele organisaties. Hoe beide internationale relaties kunnen beïnvloeden, wordt gesymboliseerd door de machtsstrijd tussen Shell en Greenpeace rond de Brent Spar in 1995, waarbij de staten van op de zijlijn toekeken.

Susan Strange merkt m.i. terecht op dat de (Amerikaanse) leer van de internationale betrekkingen te weinig oog heeft voor twee nieuwe vormen van diplomatie, naast de klassieke interstatelijke diplomatie, die te zamen vorm geven aan het internationale systeem.

Enerzijds is er een ‘staat-onderneming’ diplomatie. Aangezien de bedrijven de belangrijkste sleutels tot rijkdomcreatie bezitten, wordt de staat gedwongen in onderhandeling te treden met de zakenwereld. Een staat kan nog de bewaker zijn van de toegangspoort tot het grondgebied, maar als een transnationale onderneming (TNO) niet wil komen, kan de staat deze niet dwingen. En zelfs als TNO wel wil komen, dan nog moet staat zich aantrekkelijk maken voor dit bedrijf en zich in competitie met andere staten opstellen. Ondernemingen zijn dus, net zoals staten, autoriteiten geworden die controle uitoefenen over de nationale en mondiale economische ontwikkeling.

Anderzijds is er een ‘onderneming-tot-onderneming’ diplomatie, waarbij *corporate takeovers* en strategische allianties tussen ondernemingen uit verschillende landen of tussen filialen van dezelfde groep steeds meer de toekomstige trends inzake economische groei, tewerkstelling en handel bepalen.<sup>22</sup>

Wat de tweede groep van a-nationale actoren betreft, de NGO's, is een toenemende diplomatieke interventie vrij evident.<sup>23</sup> Twintig jaar geleden stonden ze buiten de deuren van UNCTAD te protesteren en moesten ze informatie bijeen vissen uit de vuilnisbakken van de landenvertegenwoordigers. Nu worden ze massaal betrokken bij de voorbereiding van de globale VN-conferenties van het begin van de jaren negentig en hebben ze ruim spreektijd op de plenaire vergaderingen.<sup>24</sup> De impact van NGO's is evenwel ongelijk: afwezig in commerciële en economische dossiers (gezien de verzwakking van de internationale en nationale vakverenigingen), maar sterk inzake ontwikkelingssamenwerking, leefmilieu (vooral in de jaren tachtig) en humanitaire aangelegenheden. Ook inzake juridische normering is er sprake van een aanzienlijke invloed. Zo is de rol van Amnesty International niet alleen intern in tal van staten een belangrijke factor in de besluitvorming, ook internationaal speelde de organisatie een essentiële rol bij de oprichting van een internationaal strafhof. AI en andere niet-gouvernementele organisaties worden steeds meer aanvaard als informele onderhandelingspartners. Zij werden in dit geval van bij begin betrokken bij de onderhandelingen, konden als waarnemers deelnemen aan voorbereidende werkzaamheden, werden door tal van staten betrokken bij de voorbereiding van hun officiële standpunt en sommige ervan waren lid van de nationale delegaties toen in juli 1998 in Rome tot de oprichting van het strafhof werd beslist.

Ook inzake preventieve diplomatie en *post-conflict peace building* is er een toenemende bereidheid van NGO's om zowel in interne als in internationale conflicten een rol te spelen, een rol die zij als ‘terreindiplomatie’ omschrijven. De resultaten zijn niet eenduidig. Inspanningen van bv. International Alert (Londen), het Carter Center (Atlanta) of Sant'Egidio (Rome) in conflicten in Mozambique, Centraal-Afrika, Kosovo of Algerije scoorden enkel succes in geval van bereidheid van de betrokken partijen om tot een vergelijk te komen. De bereidheid van NGO's om een rol van *go-between* te spelen in moeilijke en aanslepende conflicten, valt des te meer op omdat tal van staten daartoe geen ambitie meer tonen. Sommige staten maken overigens gebruik van zulke NGO's om de risico's, verbonden met een eigen diplomatiek optreden niet te moeten nemen.

#### Toegenomen autonomie van internationale organisaties

Een opvallend nieuwe trend is de toegenomen autonomie van, enerzijds, intergouvernementele organisaties en, anderzijds, de functionalistische internationale organisaties.

Wat de eerste betreft kan allereerst genoteerd worden dat de onder Boutros Boutros-Ghali ingezette trend naar een grotere diplomatieke autonomie van de wereldorganisatie ook onder zijn opvolger wordt aangehouden. Boutros-Ghali had een permanent kader van 20 à 25 vertegenwoordigers ter beschikking, wat op zich reeds een verviervoudiging was ten opzichte van vroeger. Secretaris-generaal Kofi Annan lijkt deze trend te willen verder zetten. Thans zijn 32 Speciale en/of Persoonlijke Vertegenwoordigers van de Secretaris-generaal in functie.

Kofi Annan is van oordeel dat de dreigende irrelevantie van de Verenigde Naties slechts kan ongedaan worden en de wereldorganisatie nog een toekomst kan hebben indien een beroep kan gedaan worden op NGO's en andere actoren uit civiele maatschappij. Zo heeft hij bijvoorbeeld 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. Vandaar zijn voorstel om in het jaar 2000, parallel met een officiële 'Millenniumtop' van de Algemene Vergadering ook een 'Millenium Forum' te organiseren, waarop niet-gouvernementele organisaties en andere vertegenwoordigers van de 'civil society' hun voorstellen en concepten voor een versterkte wereldorganisatie kunnen voorstellen.<sup>25</sup> Voor dit laatste forum vraagt Kofi Annan impliciet aan de regeringen om de organisatie ervan niet in de weg te staan.

De diplomatieke autonomie van de Verenigde Naties gaat echter nog verder dan dat. Binnen het VN-systeem is er vandaag een opvallende tendens tot het smeden van partnerships met de grote privé-ondernemingen, die even goed beschouwd worden als onderdelen van de 'civil society'. Terwijl een opgedreven samenwerking met de NGO's aan de Verenigde Naties een expertise aanbieden die dikwijls groter is dan die van de staten, reiken de grote privé-ondernemingen zowel nieuwe financiële middelen aan 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 een 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 tien 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 drie 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 twee miljard dollar ter beschikking gesteld van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van elefantiasis.

Sommige nationale delegaties 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. In het Secretariaat van de Verenigde Naties echter worden deze nieuwe partnerships noodzakelijk geacht als een stap in de heropbouw van een nieuwe achterban in de lidstaten, vooral in de Verenigde Staten.

De autonome rol van IMF en Wereldbank is al langer bekend. Ook de functionalistische internationale organisaties, waarvan sommige ontstaan zijn op het einde van de negentiende eeuw, blijken zich aan te passen aan een internationale omgeving waarbinnen staten niet



langer de prominente rol spelen zoals weleer. De International Telecommunication Union (ITU) is zich aan het aanpassen aan de snelle veranderingen in de telecom-omgeving en met name aan de privatisering van de sector. De World Intellectual Property Organisation (WIPO) is ook werkrelaties met de privé-sector aan het aanknopen. Van de International Standard Organisation (ISO) is misschien ook een model voor de toekomst.<sup>26</sup>

## **Structuur en organisatie van de diplomatie**

### *Privaat multilateralisme*

Het model voor de toekomst waar de ISO volgens sommigen voor zou staan, komt neer op een systeem van zelfregulering door de betrokken (privé-)actoren op hun specifieke werkgebied, als gevolg van het terugtrekken van de staat. Op die manier moet een internationaal werkkader worden gecreëerd, dat enige stabiliteit en voorspelbaarheid kan verschaffen voor het beheer van de mondiale collectieve goederen, ondanks de afwezigheid van een regulerende publieke autoriteit.

Binnen het VN-systeem leeft het geloof in deze vorm van mondiaal beheer zeer sterk. Het samenvallen, in 1997, van Kofi Annans hervormingsplannen (de zg. Track II-voorstellen van juli 1997) 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 noodzakelijk geacht als 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.

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 privaat 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'*), al dan niet in samenwerking met NGO's en autonoom opererende internationale organisaties.

### *Uitholling van de centrale rol van het ministerie van buitenlandse zaken*

Uiteraard is de diplomatie niet volkomen privaat geworden, zoals sommige nieuwe niet-statelijke diplomatieke actoren willen geloven. Staten blijven een essentiële rol spelen in het internationaal systeem. Multilateralisme is in de afgelopen decennia steeds alomvattender geworden. Nagenoeg alle intergouvernementele vergaderingen, conferenties en onderhandelingen worden thans voorafgegaan door formeel interstatelijk overleg, wat erop neerkomt dat de staten op vrijwillige basis hun vrijheid van besluitvorming inperken door voorafgaand rekening te willen houden met de standpunten van gelijkgezinde staten. Sommigen betreuren (overigens niet helemaal terecht, zoals hieronder zal blijken) dat dit ten koste is gegaan van de bilaterale diplomatie.<sup>27</sup>

Maar dat belet niet dat ook staten verplicht werden interne aanpassingen in hun diplomatieke besluitvorming door te voeren. Een centraal kenmerk van deze aanpassing is de afnemende rol van het ministerie van buitenlandse zaken als het centrale kanaal voor de diplomatieke relaties met andere staten.

Het proces van 'verbinnenlandsing', waardoor andere departementen dan dat van buitenlandse zaken een eigen internationaal netwerk ontwikkelen, is opnieuw in de Europese Unie het meest zichtbaar. Alfred van Staden heeft gelijk de plaats waar het Europese beleid in de toekomst zal worden voorbereid, uit te roepen tot de belangrijkste toetssteen voor het toekomstige gewicht van het ministerie van buitenlandse zaken.<sup>28</sup> Het probleem is aan de orde is de meeste EU-landen, aangezien de ad-hocformules die thans in zwang zijn doorgaans onvoldoende worden geacht voor de coördinatiebehoeften van het Europese beleid.

De hoofdoorzaak hiervan is dat Europese beleidsdomeinen niet langer louter buitenlandse politiek zijn, maar evenmin als louter binnenlands kunnen bestempeld. De Europese besluitvorming heeft belangrijke binnenlandse consequenties. Het meest evidente gevolg hiervan is de verhoogde rol van het staats- en/of regeringshoofd op de diplomatieke scène. Omdat de regeringsleider de centrale coördinerende rol speelt inzake binnenlandspolitieke aangelegenheden en omdat deze beleidsdomeinen zowel inhoudelijk als instrumenteel de landsgrenzen steeds meer overstijgen, wordt de regeringsleider als het ware in een meer actieve coördinerende en arbitrerende rol gedwongen inzake internationale besluitvorming.

Het tweede gevolg is dat precies binnen de Europese context de centrale rol van het ministerie van buitenlandse zaken afneemt, naarmate de autonomie van andere departementen toeneemt. Ook dit is een voor de hand liggende evolutie. Het meest recente voorbeeld is de opwaardering van de Europese samenwerking in de derde pijler, die een parallelle versterking van het autonome internationale optreden van de ministers van binnenlandse zaken en justitie met zich heeft meegebracht, terwijl de ministeries van buitenlandse zaken in deze domeinen steeds minder een belangrijke rol kunnen spelen.

Deze evolutie heeft belangrijke institutionele gevolgen gehad voor de Europese besluitvorming, en heeft met name geleid tot een afname van de centrale rol van de Raad Algemene Zaken (RAZ), samengesteld uit de ministers van buitenlandse zaken van de lidstaten. Haar oorspronkelijke rol als coördinatiecentrum van het Europees beleid is reeds geruime tijd achterhaald. De sterk toegenomen rol van de Europese Raad van regeringsleiders (als ultieme arbiter) en het autonoom worden van de overige ministers (als gevolg van de verbinnenlandiging) heeft de RAZ de facto doen evolueren tot een Raad 'buitenlands beleid ten opzichte van derde landen'. Daardoor is de horizontale coördinatie tussen de werkzaamheden van de diverse Europese raden in een vacuüm terecht gekomen, wat overigens de toestand in de lidstaten weerspiegelt waar de coördinatie tussen de verschillende beleidsdomeinen ook te wensen overlaat.

De meeste Raden (zoals Ecofin, Landbouw of de Euro 11) leiden thans niet alleen een eigen leven, maar bieden bovendien aan ambtenaren en diplomaten de mogelijkheid een zelfstandiger en meer autonome houding aan te nemen, conform met ministeriële departementen in de nationale besluitvorming (zie ook infra).

Om de toenemende coördinatiebehoefte op te vullen, werden vanaf de zomer van 1998 diverse voorstellen onderzocht, zoals de aanstelling van een 'minister van Europese Zaken' onder de directe autoriteit van de regeringsleider of de oprichting van een nieuwe RAZ, bestaande uit vice-premiers uit de lidstaten. Op een soortgelijke manier heeft de Belgische minister van buitenlandse Zaken Erik Derycke toen gesuggereerd dat aangezien de Europese aangelegenheden zoveel van zijn tijd opsorpen, in een volgende regering best een speciale staatssecretaris of minister voor Europese aangelegenheid komt. Dit heeft onvermijdelijk gevolgen voor de plaats van het ministerie van buitenlandse zaken.<sup>29</sup> In London, Parijs en Helsinki ressorteert de EU-coördinatie reeds formeel onder de premier (al dan niet gedeeld met het staatshoofd).

Deze evolutie dreigt het ministerie van buitenlandse zaken (althans binnen de Europese Unie) te reduceren tot een louter vakministerie dat door sommige andere ministeries in het beste geval wordt geaccepteerd in een rol van 'escort-service': buitenlandse zaken stelt zijn diensten (internationale infrastructuur) ten dienste van andere ministeries die voor het overige een autonome diplomatie ontwikkelen.<sup>30</sup> In de Europese context lijkt deze evolutie nochtans onomkeerbaar, omdat de grens tussen binnen- en buitenlandse politiek er zal blijven vervagen.

De verminderde rol van het ministerie van buitenlandse zaken uit zich overigens ook in een budgettaire en personele afslanking. In de meeste staten is er over de afgelopen kwarteeuw sprake van een stelselmatige vermindering van het aandeel van het ministerie van buitenlandse zaken in de overheidsbegroting, soms met de helft zoals in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, tot een eerder bescheiden, maar niettemin continue daling in Frankrijk.<sup>31</sup> In België is het personeel van het ministerie van buitenlandse zaken met een derde gedaald over dezelfde periode.

#### Aanpassingen in het diplomatieke apparaat

Op deze (dreigende) gereduceerde rol hebben ministeries van buitenlandse zaken op verscheidene manieren gereageerd.

- Vanuit de overtuiging (Francis Bacon parafraserend) dat coördinatie macht is, constateert men in de meeste ministeries van buitenlandse zaken een versterkte concentratie op deze coördinatiefunctie. Dit kan verscheidene vormen aannemen. In Groot-Brittannië krijgen diplomaten een meer gespecialiseerde opleiding opdat hun expertise die van de vakministeries zou evenaren. In andere staten, zoals bv. Frankrijk, wordt getracht om diplomaten aan het hoofd te stellen van de internationale divisies van andere ministeries. In andere landen daarentegen worden experts van andere ministeries opgenomen, zowel in het departement zelf, als op de buitenlandse ambassades en de vertegenwoordigingen. Dat fenomeen is zo sterk geworden in de Verenigde Staten dat daar minder dan dertig procent van het overzees personeel afkomstig is van het State Department. De lokale Amerikaanse ambassadeur gaat steeds meer de rol spelen van animator van een pluridisciplinaire ploeg van technici, waarin de klassiek opgeleide diplomaat in de minderheid is.<sup>32</sup>
- Zoals hoger reeds beschreven, trachten de meeste ministeries van buitenlandse zaken deze coördinatiefunctie proberen vooral veilig te stellen inzake Europese aangelegenheden. Gezien de groeiende verwevenheid van binnen- en buitenlandse dimensies in EU-verband, is de Europese politiek, althans in de Europese staten, immers de primaire en meest zichtbare as van het buitenlands beleid geworden. De Europese directies zijn dan ook uitgegroeid tot het kloppende hart van de buitenlandse politiek en daarmee tot een van de meest prestigieuze en belangrijkste diplomatieke secties van het ministerie.
- Alle ministeries van buitenlandse zaken verklaren een verhoogde aandacht te besteden aan individuele hulpverlening aan landgenoten in het buitenland - een (kanselarij)functie die tot voor enkele jaren als weinig prestigieus werd aangezien. Deze dienstverlenende rol (die door sommigen als een veredelde pechdienst wordt afgeschilderd) is er mede gekomen om het bestaansrecht van het uitgebreide internationale netwerk van (bilaterale) ambassades en consulaten te rechtvaardigen in de ogen van zowel parlementsleden als van de publieke opinie.
- Een grotere aandacht voor samenwerking en soms inschakeling van NGO's bij beleidsvoorbereidend (en soms beleidsimplementerend) werk: op die manier wordt getracht de kritiek van niet-representativiteit van de officiële diplomatie op te vangen. Verbaal wordt ongetwijfeld aan NGO's een ruimere plaats geschonken bij de diplomatieke besluitvorming. De mate waarin deze echter een reële rol spelen, is nog sterk afhankelijk van staat tot staat en van thema tot thema. Ook de politieke gevoeligheid van de politieke leiders voor de macht die NGO's op bepaalde thema's kunnen mobiliseren, is een belangrijke factor bij het uiteindelijke politieke gewicht ervan.
- Verzakelijking van de organisatie: een opvallend gelijklopende trend in de (westerse) ministeries van buitenlandse zaken is de grotere aandacht voor managementproblemen. Als een organisatie veel energie steekt in haar eigen management, kan dat op zich reeds een teken zijn dat ze zich bewust is disfunctioneel te zijn (geworden). Ook hier is het State Department duidelijk het verst gegaan. De overname van organisatieprincipes uit de bedrijfssector wordt geacht het diplomatieke apparaat even performant te maken als de privé-sector. Deze nadruk op zg. 'moderne bedrijfsvoering' is evenwel ook in andere staten te zien en weerspiegelt overigens de meer algemene trend van de jaren tachtig om marktmechanismen in te voeren in de overheidssector.

De hedendaagse statelijke diplomatie vertoont evenwel nog andere kenmerken, die op termijn potentieel belangrijke gevolgen kunnen hebben.

- De verzelfstandiging van de multilaterale diplomaat: omdat de vermenigvuldiging van technische beslissingen almaar meer aan hem wordt overgelaten, gaat de diplomaat in sommige multilaterale forums een grotere autonomie verwerven, waarbij de richtlijnen

van de regeringen zich dan beperken tot grote beleidsopties of delicate punten. In de besluitvorming binnen de Europese Unie (bijvoorbeeld in Coreper I-verband) is deze trend overduidelijk, zeker in de periode 1987-1992.<sup>33</sup>

Een voorbeeld hoe deze trend, die inherent is aan het multilateralisme, kan ontsporen, wordt geleverd door de onderhandelingen over het MAI (Multilateral Agreement on Investments). Gelanceerd door de OESO-regeringen in mei 1995, werden deze onderhandelingen lange tijd discreet gevoerd, conform de OESO-traditie. Vanwege de nationale staten werden de onderhandelingen lange tijd nauwelijks gevolgd, zodat de betrokken ministers zo goed als geen aandacht hadden voor de mogelijke politieke consequenties van een eventueel akkoord. De meeste nationale vertegenwoordigers waren zonder noemenswaardige instructies vanwege hun regering en zij die wel oog hadden voor de politieke aspecten ervan, waren dan ook in een minderheidspositie tegenover de 'ultraliberale technocraten' van de OESO. Het was slechts toen van NGO-zijde kritiek kwam, dat het MAI van het technocratische naar het politieke niveau verschoof.<sup>34</sup>

- Een toegenomen beroep op lokaal personeel: verscheidene staten zijn recent overgegaan tot een verhoging van gekwalificeerd lokaal personeel, zelfs voor sommige vertrouwelijke dossiers (politieke afdeling). Het Auswärtiges Amt en het Foreign Office zijn wellicht het verst gegaan in wat in zekere zin een terugkeer kan genoemd worden naar het pre-Westfaalse gebruik van diplomatieke 'huurlingen'. Ook in de buitenlandse vertegenwoordigingen van de Europese Unie neemt de lokale staf een relatief omvangrijke plaats in.<sup>35</sup>

Deze beide laatste tendenties zouden ertoe kunnen leiden dat diplomaten in de toekomst veel minder in het buitenland zullen gestationeerd worden, waar hun taken worden overgenomen door lokale krachten. Zij zullen daarentegen meer ingezet worden in eigen land, waar zij aldus de beheerscapaciteiten van het centrale departement moeten versterken en taken uitvoeren die voorheen door de overzeese ambassadeur werden verricht.<sup>36</sup>

De combinatie van bi- en multilaterale diplomatie, private en statelijke, ad-hoc en permanente diplomatie geeft aan de huidige diplomatieke werkmethode het karakter van een spinnewebdiplomatie, zonder hoofddraden. Dit is op zich een fundamentele wijziging ten opzichte van de Westfaalse diplomatie.

## **Een postterritoriale diplomatieke agenda ?**

### *Postterritoriale mondiale problemen*

Als gevolg van verbinnenlandiging en multilateralisering is de diplomatieke agenda vandaag 'totaal' geworden.<sup>37</sup> Sedert het einde van de Koude Oorlog is wellicht de meeste aandacht gegaan naar zgn. 'mondiale problemen', die met de territoriumgebonden thema's van militaire veiligheid en commerciële diplomatie nog maar weinig uit te staan hebben.

In de 'euforische' periode die volgde op het einde van de Koude Oorlog, leken de Verenigde Naties ook een centrale instelling te gaan worden voor het beheer van transnationale, grensoverschrijdende problemen ('problemen zonder paspoort' noemt Kofi Annan ze) 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 (Caïro, 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>38</sup> In de Verenigde Staten wordt deze agenda omschreven als die van de 'sustainability of mankind'.

Deze thema's vormen bij uitstek een illustratie van de nieuwe niet-territoriale en a-nationale dimensie van de huidige internationale relaties.

### Een nieuwe bilaterale diplomatie ?

Toch hebben zulke mondiale, transnationale en a-nationale agendapunten minder aan belang gewonnen dan op het eerste gezicht logisch zou lijken. Ministeries van buitenlandse zaken blijken slechts zeer traag de klassieke bilaterale diplomatieke cultuur achter zich te laten. Multilaterale vertegenwoordigingen klagen herhaaldelijk over het gebrek aan opvolgingscapaciteit en zelfs belangstelling bij hun eigen departement. In VN-aangelegenheden is de kloof tussen bijvoorbeeld de Amerikaanse vertegenwoordiging bij de VN en het State Department bijvoorbeeld alom bekend. De meeste ministeries van buitenlandse zaken gaan slechts geleidelijk over tot interne hervormingen die de opvolging van deze agendapunten moeten verzekeren. Deze onderwerpen worden dan ook meer gedragen en gestimuleerd door de nieuwe diplomatieke actoren die een speciale focus (en dus een grotere expertise) hebben in deze materies en dan ook soms een systeem van zelfregulering prefereren boven een actieve tussenkomst van de staten.

Die moeilijke verhouding tussen de mondiale dimensie en de cultuur van de ministeries van buitenlandse zaken verklaart m.i. de huidige verwaarlozing van en zelfs weerstand tegen 'het grote verhaal' in de meeste diplomatieke diensten. Blauwdrukken, mondiale (en zelfs Europese) architectuur e.d. zijn vandaag grotendeels afwezig in de diplomatieke activiteit van de staten, wat de agenda opnieuw veel prozaïscher heeft gemaakt. Dat ministeries van buitenlandse zaken aldus het monopolie hebben verloren bij het ontwerpen van het algemeen beleid, wordt door sommigen bovendien niet betreurd. Buitenlands beleid vandaag, aldus Craig Johnstone, hoofdverantwoordelijke voor het huidige hervormingsplan van het State Department, draait niet zozeer om analyse en beleidsconceptie, maar om programmabeheer en management. Voor Johnstone primeerde onder de Koude Oorlog het ontwerpen en ontwikkelen van een beleid, maar is thans implementatie het belangrijkste aspect.<sup>39</sup>

In tegenstelling tot wat kon verwacht (en door sommigen gevreesd) worden, is de bilaterale diplomatie niet verdwenen. Op drie domeinen kan er zelfs gesproken worden van een zekere heropleving van de bilaterale diplomatie.

Vooreerst is het beleid van tal van staten de laatste jaren een tendens tot unilaterialisme gaan vertonen. Het is nog niet mogelijk om uit te maken of dit te maken heeft met de (al dan niet tijdelijke) ontgoocheling in het multilateralisme van onmiddellijk na de Koude Oorlog. In de Verenigde Staten is er een groeiend wantrouwen in multilaterale instellingen en een vrees de Amerikaanse soevereiniteit en controle over het eigen beleid te verliezen, wat tot uiting kwam in de Amerikaanse weigering het internationaal strafhof te steunen. Het 'agressive

*multilateralism*' waarmee de eerste Clinton-administratie was gestart, is intussen vervangen door een *agressive bilateralism*.

Een soortgelijke tendens is ook in Europa te zien. Sedert de Europese Raad van Amsterdam in de zomer van 1997 is er ook in Duitsland sprake van een verhoogde weerstand tegen verdere Europese integratie, wat zich ondermeer vertolkt heeft in de gezamenlijke brief van Helmut Kohl en Jacques Chirac (juni 1998) die geïnterpreteerd wordt als een poging de Raad (en dus de regeringen) te versterken ten koste van de Commissie en de communautaire besluitvorming. De bereidheid van de grote EU-lidstaten om deel te nemen aan 'internationale contactgroepen' of caucussen van grote staten, ten nadele van de communautaire besluitvorming, is een andere illustratie van deze trend tot unilateralisme.

De bilaterale diplomatie blijft, ten tweede, een belangrijke en zelfs essentiële rol spelen als 'waterdrager' van de multilaterale diplomatie. Doelstellingen die enkel kunnen bereikt worden via multilaterale onderhandelingen, zullen slechts succesvol zijn indien ze voorbereid en ondersteund werden door een bilaterale diplomatie.

Een duidelijke heropleving van de bilaterale diplomatie valt, ten derde, ook te bespeuren op een domein waar dit misschien het minst verwacht werd, nl. in commerciële aangelegenheden. Dit is in evidente contradictie met de alom gehoorde stelling van economische mondialisering en de bijbehorende marginalisering van staten. Diplomaten maken er geen geheim van dat hun eerste opdracht erin bestaat om de commerciële belangen van hun zendstaat te behartigen.<sup>40</sup>

Staten, m.a.w. ministeries van buitenlandse zaken (al dan niet samen of in concurrentie met departementen voor buitenlandse handel), tonen sedert het einde van de Koude Oorlog een agressiviteit inzake bilaterale commerciële activiteiten die best vergeleken kan worden met de commerciële diplomatie van de Europese staten in de tweede helft van de negentiende eeuw of de wat latere dollardiplomatie onder de Amerikaanse president Taft.

Een fundamenteel verschil met deze vorige fase van commerciële diplomatie is de (hoger beschreven) gewijzigde relatie tussen staat en onderneming. Terwijl de negentiende eeuwse staten 'hun' ondernemingen steunden, gebeurde dat omwille van de existentiële band tussen bedrijven en politieke autoriteiten. Deze band is vandaag niet alleen heel wat minder direct geworden, de machtsrelatie tussen beide actoren is bovendien gewijzigd in het nadeel van de politiek. Dit geeft de indruk dat de officiële diplomatie van de staten een onderdeel is geworden in de bedrijfsplanning van mondiale bedrijven.

## **Conclusies**

Wie macht heeft, doet aan diplomatie. De analyse van wijzigingen in de rol en functies van de diplomatie moet dan ook vertrekken van de evaluatie van de machtsfactor in de internationale relaties. Diplomatie, zo noteerde de Callières reeds in 1716, is een politieke activiteit bij uitstek.

Politieke macht is in essentie gebaseerd op het vermogen om rijkdom te creëren en te beveiligen. De duurzaamheid ervan wordt daarbij sterk bepaald door het vermogen deze macht vervolgens te legitimeren. Na de Westfaalse Vrede affirmeerde de staat zich als de meest adequate organisatie van de politieke macht doordat hij een economisch draagvlak

bood dat sterker was dan alternatieve vormen van politieke stelsels en doordat hij erin slaagde zich te legitimeren door middel van de doctrine van de soevereiniteit. Gedurende 500 jaar is de staat een historische actor bij uitstek geweest, die sterk genoeg bleek te zijn om elke aanslag op zijn exclusieve soevereiniteit te weerstaan.

De staat werd daardoor ook de drager van het internationale systeem. Hij bood een alternatief voor de te diffuse Middeleeuwse machtsspreiding, gebaseerd op de economische en militaire macht van het feodalisme en de rituele macht van paus en Keizer. Onder ‘drager’ wordt hier de actor begrepen die bij machte is economische, politieke en militaire macht op een duurzame manier te bundelen zodat het internationale systeem stabiel is. Stabiel betekent garantie van duurzame ordening of, anders uitgedrukt, de capaciteit om veranderingen te absorberen.

Het is een platitude geworden te beweren dat het concept van de internationale relaties als een staatscentrisch geheel van diplomatieke relaties vandaag achterhaald is. Nieuwe actoren zijn opgestaan met internationale belangen en een eigen machtsbasis, los van die van de staten en niet gebonden aan grondgebied. Het statensysteem geeft daarmee de indruk, net zoals in de pre-Westfaalse periode, een spinnewebstelsel te zijn, zonder dominante actor. Diplomatieke opdrachtgevers zijn er opnieuw van allerlei slag. Alternatieve kanalen zijn ontstaan, naast de residerende diplomaat. De agenda heeft bovendien opnieuw een sterke a-territoriale dimensie gekregen, zoals die van de christenheid in de Middeleeuwen.

De basisoorzaak hiervan ligt in de uitholling van de exclusieve machtspositie van de staat als politiek stelsel. Is dit echter een voorafspiegeling van een alternatieve politieke organisatie die de voorheen exclusieve rol van de staat kan overnemen? Sommigen beschouwen immers de opkomst van deze actoren als de voorbode van een nieuwe, mondiale ‘civil society’ en van een *multilayered* systeem van mondiaal beheer, zonder een strikte hiërarchie en gebouwd op zelfregulering van de betrokken actoren, elk op hun eigen terrein. Is dat het geval, dan kan er gesproken worden van een ‘tijdbreuk’, zoals de overgang van de Middeleeuwen naar de Moderne Tijd.

Het belangrijkste probleem dat zich stelt met de nieuwe diplomatieke actoren, is echter de smalle invalshoek van hun belangen en het onderling soms conflictueuze karakter ervan. Dat geldt zowel voor NGO’s, internationale organisaties (op uitzonderingen zoals de EU en de Verenigde Naties na) als voor bedrijven. Daaruit vloeit de vraag voort hoe ‘centrumloos’ een politiek bestel kan zijn (die vraag geldt zowel voor een nationaal als voor een internationaal politiek bestel). Susan Strange verwoordt een identieke bezorgdheid met de dubbele vraag hoeveel anarchie teveel is, m.a.w. hoe regelloos een internationaal systeem kan zijn, en waar de autoriteit (of de legitieme macht) vandaan moet komen indien de huidige trend van machtsdiffusie zich doorzet.<sup>41</sup>

Er dient immers rekening gehouden te worden met de noodzaak dat macht een mate van legitimiteit moeten bezitten om duurzaam te zijn. Ook moet rekening worden gehouden met het gegeven dat in internationaal overleg concessies en *trade-offs* worden gedaan in de verwachting van tegemoetkomingen in andere sectoren. Staten konden een internationaal systeem van conflictueuze belangen beheren, omdat de staat een soeverein én een *all purpose* politiek stelsel vertegenwoordigde.



Het besef van de limieten van een internationaal systeem gebaseerd op zelfregulering van de betrokken actoren, is recent gebleken op twee domeinen waar de marginalisering van de staten het verst was gevorderd, nl. de internationale monetaire architectuur en het internet.

In het eerste domein wordt de moeilijkheid om een centrumloos politiek stelsel te beheren, geïllustreerd door de gebeurtenissen in Zuidoost-Azië. Sedert het financiële debacle van Zuidoost-Azië in 1997-1998 is politieke interventie in de financiële markt geen vies woord meer. Het aanvankelijke onvermogen om de deflatiespiraal in de regio te beheren, leidde tot een discussie over de noodzaak van een nieuwe architectuur voor het internationaal financieel systeem ('Bretton Woods II'). Ook al werden tot op heden geen ingrijpende hervormingen hiervan goedgekeurd, toch heeft deze crisis geleid tot de herontdekking van de merites van keynesiaanse macro-economische interventie en heeft daarmee misschien het pad geëffend voor een hernieuwde legitimiteit van een versterkte vorm van publieke autoriteit, die beantwoordt aan de mondiale dimensie van problemen.

De revitalisering van de staat in de vorm van publieke regulering staat tevens op de agenda inzake Internet en is de inzet van één van de talrijke nieuwe transatlantische handelsconflicten. De Clintonadministratie heeft lange tijd getracht de Internet-providers te bewegen tot zelfregulering om aldus publieke regulering te vermijden. De inzet betreft de bescherming van de privacy van de Internetgebruikers. In Europa echter is dit stadium reeds overschreden. In april 1997 reeds was de Duitse provider CompuServe veroordeeld voor de transmissie van pornografisch en nazimateriaal via Internet. In oktober 1998 is de Europese Unie vervolgens overgegaan tot de uitvaardiging van een richtlijn die een wettelijke regulering inzake de bescherming van de persoonlijke privacy op het Internet moet reguleren.

Publieke regulering van het economische leven is een filosofische vraag, die teruggaat tot de grote ideologische discussie van de negentiende eeuw, maar waarvan de politieke implicaties nog steeds even groot zijn. De relatie tussen economische macht en publieke regulering werd in het verleden gekenmerkt door haar cyclisch karakter, waarbij periodes van liberalisering en deregulering afwisselden met sterke overheidsinterventie in het economische leven.<sup>42</sup> Wat op een bepaald moment als nieuwe en radicale transformaties werden aangezien, blijken bij nader toezien immers minder nieuw te zijn. Ook in het verleden was reeds herhaaldelijk sprake van de dood van de (natie)staat. Kant, Marx en het pluralistisch transnationalisme in de leer van de internationale betrekkingen van de jaren 60 voorspelden elk op hun manier het einde van deze vorm van politieke organisatie. Maar de staat bleek uiteindelijk zijn suprematie te behouden. De opkomst van niet-statelijke actoren met een a-territoriale machtsbasis en diplomatie is bij nader toezien ook minder nieuw dan op het eerste gezicht lijkt. Reeds in de negentiende eeuw was de Rothschild-bankiersfamilie een dermate belangrijke actor dat zij niet alleen kleine staten, zoals België, maar zelfs grote mogendheden als Rusland en Turkije kon bewegen tot oorlog of vrede. Vier eeuwen eerder moest de invloed van de renaissance-bankiers op de internationale relaties van de jonge territoriale staten niet onderdoen voor die van de Rothschilds. De renaissance-bankiers en de Rothschilds zijn gekomen en gegaan, maar de staat is blijven bestaan.

Zoals de internationale reactie op de Zuid-Oostaziatische crisis en de transatlantische discussie inzake Internet reeds aangaven, bereiken we vandaag misschien het echte einde van wat in feite niet meer dan een transitieperiode is geweest na het einde van de bipolariteit en de Koude Oorlog. Intellectueel en politiek overheerste in deze periode het geloof dat mondialisering en civil society een nieuwe wereldorde zouden creëren, waarin de traditionele

geopolitiek en territoriale staten verdrongen zouden worden door geo-economie en nieuwe mondiale actoren.

Als de stelling van het einde van de post-Koude Oorlog transitieperiode correct is, dan houdt dit in dat de limieten zijn bereikt van wat sommigen wellicht wat voorbarig de ‘degovernmentalisation’ van de internationale relaties noemden.<sup>43</sup> In dat geval is er van een tijdbreuk geen sprake en kan de staat als politiek stelsel zich herstellen van het geleidelijke verlies aan legitimiteit en macht waaraan de dragers van de pre-Westfaalse wereldorde wel ten onder waren gegaan.

Dat machtsverlies van de staten is immers geen gevolg van louter anonieme en politiek neutrale trends op economisch of technologisch vlak, maar een combinatie van beslissingen van politieke origine die parallel met structurele wijzigingen, zoals een nieuwe versnelling van de mondialisering en een transformatie van de productiestructuur op het einde van de twintigste eeuw, opnieuw een proces van machtsdiffusie hebben teweeggebracht.

Toch zijn er grenzen aan een mogelijke revitalisering van de staten en aan een ommekeer van de machtsdiffusie. Een terugkeer naar het *status quo ante* is immers niet mogelijk gezien het structurele, postterritoriale karakter van de hierboven geëvoceerde ontwikkelingen. In een optimistisch scenario lijkt het internationale systeem van morgen dan ook een combinatie te zullen worden van gerevitaliseerde staten en vormen van mondiaal publiek beheer, met regionale instrumenten (zoals de EU) als bindmiddel.

De huidige diplomatieke wijzigingen zijn in dat geval louter mutaties van de diplomatieke praktijk, zoals dat ook eerder reeds in de Westfaalse wereldorde is voorgekomen. De diplomatieke agenda en de manier van werken passen zich aan, maar de staat blijft als centrale actor overeind. Dat veronderstelt evenwel dat de huidige trend tot verwaarlozing van de internationale dimensie van de politiek wordt omgebogen en dat het vertrouwen in multilaterale arrangementen en in internationale coördinatie het haalt op de sirenenzang van een herboren unilateralisme. De legitimiteit van staten, en dus hun soevereiniteit, kan immers enkel hersteld worden indien zij bij machte blijken om adequate internationale arrangementen voor het beheer van de postterritoriale agenda te ontwikkelen.

(“Van Westfaalse tot postterritoriale diplomatie”, in: MELISSEN, J. (red.), *Europese diplomatie. In de schaduw van Westfalen*. Assen, Van Gorcum, 2000, pp. 137-155)

---

## Noten

\* Dit hoofdstuk bevat de resultaten van de enquête naar de langetermijnevolutie van de diplomatie, die in de loop van 1998 werd uitgevoerd in samenwerking met het Belgische ministerie van buitenlandse zaken. Gegevens met betrekking tot recente ontwikkelingen in het VN-systeem werden verzameld in het kader van onderzoek in New York, waarvan de resultaten gepubliceerd werden in: Coolsaet, Rik (1998), De Verenigde Naties tussen irrelevantie en 'global governance', Gent: Demokritos

<sup>1</sup> White, Brian (1997), Diplomacy, in: Baylis, John and Smith, Steve (ed.), The globalization of world politics, New York: Oxford University Press, p. 251

<sup>2</sup> De notie van 'tijdbreuk' is vergelijkbaar met (maar niet helemaal identiek aan) die van 'temps mondial', zoals gebezigd door Laïdi, Zaki (1994), Un monde privé de sens, Paris: Fayard, of van 'tectonic change' bij Elkins, David J. (1995), Beyond sovereignty. Territory and political economy in the twenty-first century, Toronto: University of Toronto Press, pp. 17-18

<sup>3</sup> Een bijzonder heldere beschrijving van de ideologische achtergrond van privatisering en deregulering, is te vinden in: Yergin, Daniel and Stanislaw, Joseph (1998), The commanding heights, New York: Simon & Shuster

<sup>4</sup> Deze stelling wordt verder toegelicht in: Coolsaet, Rik (1996), Macht en mondialisering, Samenleving en Politiek, 3, 9, pp. 15-25

<sup>5</sup> Strange, Susan (1995), The defective state, Daedalus, spring 1995, pp. 55-56

<sup>6</sup> Rosecrance, Richard (1996), The rise of the virtual state, Foreign Affairs, 75, 4

<sup>7</sup> Evans (1997), p. 65

<sup>8</sup> Strange, Susan (1997), The erosion of the state, Current History, November 1997, p. 365

<sup>9</sup> World development indicators 1998, Washington: Wereldbank, pp. 30 en 310-313

<sup>10</sup> Stopford, John and Strange, Susan, with Henley, John S. (1991), Rival states, rival firms. Competition for world market shares, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 16 -18; Evans (1997), p. 66

<sup>11</sup> Elkins (1995), pp. 11-12; International Herald Tribune, 8 december 1997; Drucker, Peter (1997), The global economy and the nation-state, Foreign Affairs, 76, 5, p. 168

<sup>12</sup> Wriston, Walter B. (1997), Bits, bytes and diplomacy, Foreign Affairs, 76, 5, p. 176

<sup>13</sup> World development indicators (1998), pp. 326-329

<sup>14</sup> Stopford, Strange, Henley (1991)

<sup>15</sup> Voor een samenvatting van de discussie over het concept van 'competitiestaat', zie: Palan, Ronen and Abbott, Jason with Deans, Phil (1996), State strategies in the global political economy, London: Pinter, pp. 3-5 en 36-39. Voor een kritiek op deze notie, zie: Krugman, Paul (1996), Pop internationalism, Cambridge: MIT, pp. 3-33

<sup>16</sup> Aron, Raymond (1962), Paix et guerre entre les nations, Paris: Calmann-Lévy, pp. 113-119

<sup>17</sup> Le métier de diplomate, toespraak van F. von Nordenskjöld (Auswärtiges Amt), Parijs, 14 december 1995

<sup>18</sup> Vos, Hendrik (1998), Regio's in de Europese Unie. Naar een model om hun identiteit te meten, Gent: Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, onuitgegeven doctoraal proefschrift, academiejaar 1997-1998, pp. 23-24, 51 en 438-440

<sup>19</sup> Kennan, George F. (1997), Diplomacy without diplomats ?, Foreign Affairs, 76, 5, pp. 211-212

<sup>20</sup> Jordan, Andrew (1998), EU environmental policy at 25. The politics of multinational governance, Environment, January/February, p. 17

<sup>21</sup> De Schoutheete, Philippe (1997), Une Europe pour tous, Paris: Odile Jacob, pp. 38-39

<sup>22</sup> Strange (1997), p. 368

<sup>23</sup> Zie in dit verband ook: Langhorne, Richard, Diplomacy beyond the primacy of the State, DSP Discussion Paper, Leicester University, Centre for the Study of Diplomacy, july 1988

<sup>24</sup> De Meyer, Rudy (1995), NGO's: waakhond of schoothond ?, Samenleving en politiek, 2, 3

<sup>25</sup> Verenigde Naties-documenten A/51/950 (para 86); A/51/950/Add. 7; A/52/850; A/53/948

<sup>26</sup> The Transformation of International Governance: the Shell Global Scenarios 1995-2020, Genève: Centre for applied studies in international negotiations (CASIN), 8-9 May 1997

<sup>27</sup> Kennan (1997), p. 207

<sup>28</sup> Van Staden, Alfred (1998), Controverse bij een jubileum, Internationale Spectator, 52, 3

<sup>29</sup> Interview met E. Derycke in: De Standaard, 6-7 juni 1998

<sup>30</sup> Zie hierover bv.: Adaptation des Services des Affaires Etrangères à la mondialisation, toespraak van F. von Nordenskjöld (Auswärtiges Amt) op het Colloque de l'ENA sur la réforme de l'Etat, Paris, 25-26 novembre 1997

---

<sup>31</sup> Het aandeel van het State Department in de totale overheidsbegroting is gedaald van 2,5 % in 1984 tot 1 % in 1997. Dat van het FCO (Londen) van 1,55 % in 1975 tot 0,36 % nu. De Quai (Parijs) nam in 1984 0,97 % voor zijn rekening, wat tegen 1998 gedaald was tot 0,91 %.

<sup>32</sup> Talbott, Strobe (1997), Globalization and diplomacy: a practitioner's perspective, Foreign Policy, 108, p. 78; Who needs embassies ?, toespraak van Mary Locke, Conferentie 'Foreign Policy for the next Century', Fullbright International Center/University of Maryland, June 2, 1998; Kennan (1997), p. 206

<sup>33</sup> Beyers, Jan (1997), De verhouding tussen politiek en bestuur in het Belgisch Europabeleid, Res Publica, 39, 3, pp. 400 en 408; interviews met Philippe de Schoutheete in Knack, 21 oktober 1997 en in European Voice, 4 december 1997

<sup>34</sup> Interviews met (de voormalige Belgische) minister van financiën Philippe Maystadt (die ook economische zaken en buitenlandse handel onder zijn bevoegdheid had) in Le Soir van 9 en 10 april 1998

<sup>35</sup> Begin 1998 omvatten deze 649 ambtenaren (waarvan 463 van Niv A) en 1750 lokale krachten.

<sup>36</sup> Von Nordenskjöld (1995)

<sup>37</sup> Hamilton and Langhorne (1995), p. 183

<sup>38</sup> The World Conferences. Developing priorities for the 21st century, New York: UNO, 1997, p. v

<sup>39</sup> Strategic planning and international affairs in the 21<sup>st</sup> century, toespraak van L. Craig Johnstone, Conference Series on International Affairs in the 21<sup>st</sup> Century, Washington: State Department, 18 November 1997

<sup>40</sup> Twee opvallend duidelijke verklaringen in die zin zijn afkomstig van de (huidige) Amerikaanse ambassadeur in Parijs, Felix Rohatyn, en de (voormalige) Amerikaanse ambassadeur in Brussel, John Blinken. Zie resp: International Herald Tribune, 18 juni 1998 en De Morgen, 18 juli 1998.

<sup>41</sup> Strange (1995), pp. 71-72

<sup>42</sup> Krugman, Paul (1995), Cycles of conventional wisdom on economic development, International Affairs, 71,4

<sup>43</sup> Dr. Vladimir Petrovsky, hoofd van het VN-Bureau in Genève, gecit. in: DSP-Newsletter, 4, May 1998, p. 21