

VN: de wind mee, maar hoelang en waarheen?

Jan Hoekema

Voorpagina's van kranten, headlines in het TV-journaal, over belangstelling heeft de VN niet te klagen. Het lijkt wel of de wereldpolitiek zich voornamelijk in New York afspeelt. De Golf-crisis is daarvan uiteraard de voornaamste oorzaak; de reactie van vrijwel de hele wereldgemeenschap, in de vorm van vervaagende sancties en het gebruiken van dwangmaatregelen in Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, is zonder precedent. Toch een relativisering. De weg omhoog voor de VN is niet deze zomer ingeslagen, maar 2,3 jaar geleden. Toen werd het besef van nu of nooit, hervorming of verstikking in bureaucratie en politieke irrelevantie, zo ondraaglijk dat, onder druk van met name de VS, een herstructureringsproces zonder weerga werd ingezet. Personeel is drastisch uitgedund, steriele praktijken zoveel mogelijk uitgebannen. Dat proces, overigens nog steeds gaande – vooral in de wat nahinkende sociaal-economische sector in de VN – maakte het mogelijk voor de VS, VN's grootste contribuant, de wereldorganisatie opnieuw te ontdekken en te gebruiken voor de verwezenlijking van de eigen doelstellingen in het buitenlandse beleid. De perceptie van de VN in Washington, meer nog bij de administratie dan bij het Congres, veranderde snel van een "US bashing"-instituut dat geld over de balk smijt naar een nuttig, conflict-regulerend en -oplossend mechanisme. Gepaard met de enorme veranderingen in het Sovjets buitenlands beleid (vooral de introductie van het "nieuwe denken" waarin de VN een belangrijke rol speelt) en de dramatisch verbeterde Oost/West-verhouding, bood dit de VN nieuwe kansen. De organisatie beseft de "windows of opportunity" in de veranderde internationaal-politieke conjunctuur en greep de kansen, getuige de rol bij onderwerpen als Namibië, Afghanistan, Iran-Irak, Westelijke Sahara enz. Deze operaties staan in het teken van tamelijk klassieke concepten van VN-optreden: vredesbewaring, geschillenbeslechting met instemming van partijen, begeleiding van onafhankelijkheidsvorming en de organisatie van een referendum als uitvloeisel van het zelfbeschikingsrecht.

De laatste tijd doen minstens drie additionele, nieuwe vormen van VN-bemoeienis de ronde in New York:

- begeleiding van verkiezingen zonder dat sprake is van een functie daarvan in een vredesoperatie (Nicaragua eerder dit jaar, en straks als vrij extreem voorbeeld Haïti, waar nauwelijks sprake is van een belang dat de landsgrenzen overstijgt);
- Het vrijwel volledig (tijdelijk) besturen van een

land, in het geval Kambodja, waar een "comprehensive political settlement" door de vijf permanente Veiligheidsraad-leden en een "comprehensive peace plan" door alle bij het conflict betrokken partijen is aanvaard, welke voorzien in een zeer sterk VN-stempel op het interim-bestuur, demilitarisatie en het houden van verkiezingen; en, ten slotte, de Golf-crisis waar voor het eerst na 45 jaar, werkelijk beleid wordt gemaakt, met schijnbaar sluimerende artikelen in Hoofdstuk VII van het VN-Handvest.

Over alle drie VN-activiteiten een paar opmerkingen. De golf van wereldwijde democratisering kan de VN niet onberoerd laten. Wat betreft de meest manifeste verschijningsvorm daarvan in Oost-Europa is het het signaleren waard dat Roemenië informeel om hulp van de VN verzocht bij de verkiezingen dit voorjaar. Het is er om allerlei redenen niet van gekomen, maar als signaal is het verzoek belangwekkend: in een situatie waarin geen sprake is van een bedreiging van internationale vrede en veiligheid – de klassieke grondslag voor een VN-bemoeienis – is naar New York gekeken voor assistentie.

Zulke verzoeken zijn ook gedaan, en zijn, respectievelijk zullen, ook worden gehonoreerd in andere gevallen als Nicaragua en Haïti. Kon men in het eerste geval nog wijzen op een bedreiging van de regionale vrijheid, in de casus Haïti is daarvan geen sprake. Wij kunnen daarbij noteren een inzet van honderden VN-ambtenaren, honderden miljoenen dollars en VN-goodwill om deze verkiezingen te laten slagen. Dat is een precedent dat wellicht zal worden nagevolgd. Een resolutie over het onderwerp vrije verkiezingen biedt daarvoor een meer theoretische grondslag.

Toch past hier een waarschuwend woord. Al snel zal een prominente VN-rol op dit terrein vooral door de Niet-Gebonden Landen worden ervaren als paternalistisch en als inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Daarnaast zullen regionale organisaties en structuren/processen (OAS, CVSE-slotakte) niet staan te juichen de VN als een soort pottekijker te aanvaarden. Veelal bevatten de handvesten en andere relevante teksten van deze organisaties (bijv. CVSE-slotakte) een betere grondslag voor een VN-rol, dan het Handvest dat in artikel 1, lid 1 en 3 spreekt over internationale vrede en veiligheid en internationale samenwerking bij het opkomen van economische, sociale, culturele of humanitaire problemen, m.a.w. niet direct een basis voor een rol van VN als toezichthouder op verkiezingen.

Over deze nieuwe ontwikkeling derhalve enige gemengde gevoelens. Hetzelfde geldt voor de ongekennd ingewikkelde operatie die, hopelijk eenmalig, de VN wacht in Kambodja. Deze operatie is van een ongekennde omvang in zowel ingewikkeldheid als financiële gevolgen: een tot voor kort door vreemde troepen bezet land, verscheurd door een burgeroorlog, vrijwel nihil gereduceerd qua bestuurskracht, moet door de VN van de grond af worden opgebouwd. Dit zal een onnoemelijk grote inzet van de VN vergen, personeel en financieel, en dat in een situatie waarin grote achterstand in contributies van de reguliere begroting en vredesoperaties, de totale begroting van de centrale VN-organisatie in New York (800 miljoen dollar) belooft.

Zal Kambodja vermoedelijk een geval apart blijven, anders ligt dat met de Golf-crisis. Het is immers niet denkbeeldig dat de nieuwe dreigingen in de N-Z sfeer, die de tot voor zeer kort actuele O-W spanning lijken te gaan vervangen, zich meer en meer zullen gaan voordoen. Een herhaling van de Golf-crisis mag minder waarschijnlijk zijn, rekening moet worden gehouden met een voorlopig aanhoudende potentiële bedreiging van internationale vrede en veiligheid vanuit het Midden-Oosten, voordat dit conflict – beter gezegd serie van conflicten – eens zal zijn opgelost.

Waar gaat het bij het Golf-conflict kort gezegd om? Als trefwoord zou ik willen noemen: collectieve veiligheid opnieuw uitgevonden en door de serie maatregelen van de Veiligheidsraad (VR) sinds augustus op indrukwekkende wijze in praktijk. Vergelijkbaar met de periode vlak voor de oprichting van de VN in de laatste oorlogsjaren, wordt nu een schaamteloze aanslag op essentialia van de internationale rechtsorde gepleegd. Weliswaar zal naakte agressie en annexatie wel niet zo vaak worden herhaald, maar de sociaal-economische en ontwikkelingsvraagstukken die zich in de N-Z dimensie voordoen, vormen, naast verschijnselen als religieus fundamentalisme, etnische problematiek en grensgeschillen, een voedingsbodem voor conflicten en geweld. Het is, hoe het conflict ook moge aflopen, bemoedigend dat het collectieve antwoord op die aanslag even krachtig als zinvol is geweest.

Voor het eerst is beleid gemaakt met Handvest-artikelen die tot historische rariteiten dan wel verheven idealisme dreigden te worden verheven. Men kan erover twisten of de VS de VN-weg volgden op meer opportunistische (smeermiddel voor een brede anti-Irak coalitie) dan wel principiële gronden (herwaardering VN), feit blijft dat de VS zover zijn gegaan de Golf-operatie en vooral de behandeling daarvan door de VN te kwalificeren als bouwsteen voor een "just en lasting new world order" (Minister Baker in september jl.). Opvallend is ook hoezeer de VS het beleid afstemt op de vier collega permanente VR-leden, en zelfs tot zekere hoogte de 10 niet-permanente leden. Nu is natuurlijk de vraag hoe lang die eendrachtige samenwerking stand houdt en nieuwe uitdagingen (provocaties Irak, verder fysieke en morele verwoesting van Koeweit, maatregelen tegen onderdanen van derde landen) kan weerstaan. Op gevaar af dat op het ogenblik van publikatie dit alles achterhaald zal blijken, thans de constatering dat de huidige fase van de Golf-operatie een mengvorm is

tussen een economische embargo en militaire dwang. In het VN-jargon: tussen 41+ en 42- (de betreffende Handvest-artikelen handelen over respectievelijk een economische boycot en militaire maatregelen). Een moeilijke kwestie is in hoeverre op dit ogenblik art. 51 over individuele en collectieve zelfverdediging toepasbaar zou zijn voor een militaire geweldsoperatie. Enerzijds zullen vele van de aan de Golf-actie deelnemende landen de optie open willen houden om ook zonder een nieuwe, geweld expliciet legitimerende, resolutie van de VR, geweld te gebruiken. Dat deze optie zo nadrukkelijk wordt opgehouden, heeft te maken met de begrijpelijke behoefte de kaarten dicht voor de borst te houden en niet openlijk een vooraankondiging van de geweldsfase te doen – dit zou Saddam Hoessein alleen maar in de kaart spelen. Ten tweede zal er twijfel zijn of alle vijf VR-leden wel bereid en in staat zijn het licht op groen te zetten voor een militaire operatie. Ten derde is er de vraag naar de modaliteiten van een militaire VN-operatie. Zou er een VN-commandant moeten komen, zou het Militaire Stafcomité moeten functioneren als coördinerend lichaam en zou moeten worden gewerkt met aan de VR bij speciale overeenkomsten te beschikking te stellen militaire eenheden (art. 43 Handvest)? deze vraag is naar het lijkt nog het makkelijkst te beantwoorden. Het is immers zeer wel denkbaar dat de VN eerder als een lossen paraplu en een politieke legitimatie boven de operatie fungeert, dan dat er sprake is van een strak geregisseerde VN-operatie waar blauwhelmen als het ware in de plaats zijn getreden van nationale contingenten onder leiding van een VN-commandant. Concreet gezegd: Generaal Schwarzkopf dan wel de Saoedische Commandant Prins Sultan zou heel wel een quasi VN-commando kunne uitoefenen over de diverse contingenten, al blijft het coördinatie-probleem daar wel reëel. De verwachting in New York is dat de artikelen uit hoofdstuk VII (en mogelijk ook andere relevante hoofdstukken VIII en XVI) voldoende vrije beleidsruimte laten om de VS c.s. niet bij voorbaat op onaanvaardbare wijze de handen te binden.

Het zal wel duidelijk zijn dat handhaving van de samenwerking in de VR bij de verdere afwikkeling van het Golf-conflict essentieel is voor het politieke gezag van VR en VN in de komende jaren. Anders gezegd, een uiteenvallen van de internationale coalitie zou de VN wel eens ernstig kunnen schaden. A priori geldt dit indien het Golf-conflict zo zou kunnen worden gemanipuleerd door Irak, dat de tegenstelling imperialistisch Westen (plus Oosten) – Arabische wereld/Niet-Gebonden Landen het dominante paradigma van de jaren negentig zou worden. Vreemd genoeg zou dit scenario zich zowel bij een militaire als bij een politieke nederlaag van Irak kunnen voordoen. In dat laatste geval zou Saddam Hoessein zich kunnen terugtrekken uit (een groot deel van) Koeweit tegen de prijs van handhaving van hem en zijn regime in Bagdad en een doorbraak in het Midden-Oosten-conflict, waarvoor hij politiek krediet kan claimen. Op die manier zou Hoessein de redding van de Arabische natie en de nieuwe Nasser worden, in het eerste geval (oorlog) voor de goede zaak. Beide geen opbeurende scenario's.

Vanuit de optiek van de VS en ook de Europese landen

is het dan ook wenselijk, onder uitdrukkelijke afwijzing van Hoessein's linkage tussen Golf en het bredere Midden-Oosten-probleem, diezelfde M.O.-kwestie "proprio motu" aan te pakken. Dat is niet makkelijk in de huidige patstelling met een PLO in diskrediet en een Israëlsche regering die niet tot beweging is geneigd. De VN kan daarbij in het beeld komen, om als de tijd en omstandigheden rijp zijn, een internationale vredesconferentie te organiseren. Voorlopig blijft het bij crisis-beheersing zoals na het Tempelberg-incident. De twee door de VR aangenomen resoluties en het rapport van de SG zijn van een bijzonder gehalte, omdat de VS wilden meewerken aan een veroordeling van Israël en de SG ondanks, of wellicht dankzij, Israël's weigering een VN-team toe te laten, een goed rapport kon uitbrengen. Een concrete suggestie daarin om de partijen bij de 4e Geneefse Conventie (over de bescherming burgers bij conflicten) bij elkaar te laten komen om over Israël's schending van die Conventie te spreken, zal wellicht nuttig lijken te zijn als een der weinige middelen om de bezette gebieden-problematiek bespreekbaar te doen zijn. Hier doemt ook weer de optie van een VN-rol op, namelijk als "protecting power" onder de genoemde Conventie.

Deze kleine uitstap naar het M.O.-conflict brengt mij tot een poging de in de titel van dit artikel gestelde vraag te beantwoorden. De collectieve actie in de Golf betekent een nieuwe fase in het functioneren van de VN, op een ogenblik dat de Oost/West-tegenstelling lijkt te zijn vervangen door enerzijds conflicten met een Noord-Zuid dimensie en anderzijds diffusere dreigingen (schaarste, bevolkingsgroei, ecologische schade, vluchtelingen). De duidelijkheid van de Golf-crisis zou echter wel eens heel goed eenmalig kunnen zijn; de respons op andere conflicten dienovereenkomstig minder dwingend van vorm en inhoud (vergelijk de reactie van de wereldgemeenschap op het conflict Iran-Irak met die op de inval in Koeweit!). Toekomstige conflicten zullen vermoedelijk complexer zijn en sociaal-economische binnenlandspolitieke, milieu/ecologische en religieus-nationalistische dimensies hebben. In dat soort situaties zullen zowel betrokken staten (inclusief de grote mogendheden) als de Vn aarzelend zijn over een VN-rol (vgl. Rwanda). Meer in het algemeen speelt de Noord-Zuid dimensie nog een rol in die zin dat de indruk zou kunnen ontstaan dat het Handvest c.q. de VN als organisatie vooral voor het Noorden (West en Oost) van belang is bij bedreigingen voor internationale vrede en veiligheid vanuit het Zuiden, bij de oplossing waarvan het Noorden dus een gedeeld belang heeft (vgl. het dubbele standaard argument ten opzichte van Irak en Israël met haar annexatie-beleid). Er is een zeker risico dat het Zuiden de indruk krijgt dat de VN de "hegemonie"-rol gaat overnemen die West (en Oost) vroeger uitoefende. daarom is ook van belang dat de beperkingen van de Vn in acht worden genomen. Waar conflict-regulering en vrede-bevordering op regionaal niveau kan plaatsvinden, verdient dat de voorkeur (vgl. mijn eerdere opmerking over VN-assistentie bij verkiezingen). Tenslotte is van cruciaal belang dat de agenda ruimer wordt opgevat, ook door de VN, dan beheersing van de klassieke politieke conflicten. Juist ook om het verwijt te

pareren dat de dreigende energieschaarste het "overriding"-principe van het optreden in de Golf was en niet de schending van het internationale recht, zou serieus gekeken moeten worden naar de meest effectieve bijdrage van de VN bij de aanpak van internationaal-economische en -ecologische kwesties. Dat is uitdrukkelijk iets anders dan herleving van de vruchteloze N-Z dialoog (CIES, NIEO) en geen vlucht in rigide structuren. Daarvoor is er teveel veranderd, ook in onze eigen beleidsinzichten (vgl. de OS-nota van Minister Pronk). Wel zou bijvoorbeeld onder ogen gezien moeten worden hoe ECOSOC eindelijk een relevante functie kan krijgen. Er zijn ideeën over een sociaal-economische Veiligheidsraad, zoals er ook suggesties leven voor een rol van ECOSOC bij het signaleren van dreigende sociaal-economische/ecologische conflicten.

Last but not least moet niet worden onderschat welke rol het Haagse Internationale Gerechtshof en andere instituten en instrumenten voor vreedzame geschillen-beslechting kunnen spelen. Het is een "tantalizing" gedachte te beseffen dat het Golf-conflict wellicht voorkomen had kunnen worden als het dispuut Irak-Koeweit aan de rechter was voorgelegd. Niet uitgesloten is dat het Hof in de fase na het conflict nog zijn nut zal bewijzen. Waar ik op wil wijzen is dat er, naast het ultimatum remedium van sancties onder Hoofdstuk VII, nog een keur aan middelen beschikbaar is om conflicten te beheersen of zelfs te voorkomen. Het werken aan stabiele samenlevingen, gekenmerkt door respect voor democratie en mensenrechten en een evenwichtige economische ontwikkeling, moet de ultieme uitdaging voor de wereld en dus ook de VN als organisatie zijn. Pas dan zullen immers de internationale betrekkingen meer dan nu worden beheerst door de afwezigheid van intern en extern geweld in en tussen samenlevingen, de droom waarvoor de VN is opgericht.