

Een nieuwe jas voor de Verenigde Naties

JAN PRONK*

Het politieke en morele gezag van de Verenigde Naties en de Veiligheidsraad is, mede naar aanleiding van de ontwikkelingen in Irak en Soedan, sterk verminderd. Daar komt bij dat in grote delen van de wereld de Verenigde Naties wordt verweten dat de beloften niet stelselmatig worden nagekomen en dat het VN-systeem nog steeds wordt gedomineerd door de Westelijke landen, die geen stap terug willen doen. Tegen die achtergrond worden in dit artikel enkele alternatieve toekomstscenario's voor de Verenigde Naties geschetst. Het artikel sluit af met een pleidooi voor een versterking van de Verenigde Naties door een grondige hervorming langs drie lijnen: een meer representatieve samenstelling van de Veiligheidsraad; versterking van de betrokkenheid van de (wereld)burgers; en een versterkte rol van de VN-bureaucratie.

'Wie struikelt, staat op, schudt het stof van zijn jas en vervolgt zijn weg' – aldus Shashi Tharoor, de woordvoerder van Kofi Annan, in 2003, na de inval van de Verenigde Staten in Irak, met voorbijgaan van de Veiligheidsraad en in strijd met het Handvest van de Verenigde Naties. Daarmee gaf hij aan dat de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties trachtte de organisatie door woelige tijden te loodsen en probeerde er het beste van te maken. Kofi Annan heeft dat vaardig gedaan. Hij had zich in de jaren voorafgaand aan de oorlog in Irak groot moreel gezag verworven, meer dan al zijn voorgangers sinds Dag Hammarskjöld. Hij was in de ogen van wereldburgers in

Noord en Zuid, in Oost en West een van de weinige universele staatslieden. Als iemand in staat moest worden geacht leiding te geven aan een operatie ter herstel van het gezag van de Verenigde Naties, na de slag die de organisatie was toegebracht door het eenzijdige Amerikaanse optreden, dan wel Kofi Annan.

Irak

Shashi Tharoor had ongelijk. De Verenigde Naties was niet gestruikeld, maar gevallen na te zijn beentje gelicht. Wie is onderuit geschopt dient na te denken of het verstandig is te proberen zijn weg

* Dit artikel is de integrale versie van de Robert Regoutlezing 2007 die prof. J. Pronk op 9 mei 2007 uitsprak aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Jan Pronk is voormalig speciaal gezant van de Verenigde Naties voor Soedan. Momenteel is hij deeltijdhoogleraar 'Theory and Practice of International Development' aan het Institute of Social Studies te Den Haag.

te vervolgen alsof er niets is gebeurd. Hij kan de confrontatie aangaan, bijvoorbeeld om enig gezag te herwinnen in de ogen van de omstanders of om herhaling te voorkomen. Kofi Annan heeft dat gedaan, maar rijkelijk laat. Eind 2004 stelde hij publiekelijk vast dat de Amerikaanse aanval op Irak niet legitiem was geweest, een schending van het volkenrecht.

Die inval was gebaseerd op een bewuste manipulatie van de feiten. Er waren geen massavernietigingswapens in Irak. Die waren al ontmanteld, op last van de Veiligheidsraad, na de eerste Golfoorlog. Er was geen connectie tussen Bagdad en Al Qaeda. Die ontstond na de Amerikaanse inval.

De inval heeft Irak onheil gebracht dat had kunnen worden vermeden wanneer een andere weg zou zijn gekozen. Ik besef dat velen met mij daarover van mening zullen verschillen. Sommigen zijn van mening dat het leed in Irak zo groot was dat een eenzijdige inval hoe dan ook gerechtvaardigd was, ook al geschiedde die op andere gronden. Een dergelijk moreel oordeel verdient respect. Het gaat niet aan het leed van de slachtoffers van Saddam Hoessein te vergelijken met het leed van de slachtoffers tijdens en na de inval en de bezetting van Irak. Anderen echter, onder wie de huidige Nederlandse regering, getuige verklaringen namens de regering afgelegd door premier Balkenende, gaan er nog steeds van uit dat het eenzijdig voorbijgaan aan de uitspraken van de

Veiligheidsraad gerechtvaardigd was, omdat Irak de eisen van de Veiligheidsraad niet had ingewilligd. Dat de Veiligheidsraad zelf niet tot die conclusie was gekomen, doch integendeel meer tijd wilde nemen om te onderzoeken in hoeverre dit waar was, geldt kennelijk niet. Wanneer zou blijken dat het regime in Irak eerdere eisen van de Veiligheidsraad zijn massavernietigingswapens te ontmantelen niet was nagekomen, zou de Raad als nog tot optreden hebben kunnen besluiten.

Saddam Hoessein is gelukkig verdreven, maar deze dictator en moordenaar was twintig jaar eerder door dezelfde Verenigde Staten gezien als een bondgenoot tegen het destijds als verderfelijk beschouwde regime in Iran. Washington, ook toen wetend wat er in Irak gebeurde, had hem zelfs gesteund. Zijn verdrijving was moreel terecht. Maar de Amerikaanse interventie was niet gebaseerd op internationaal recht, alleen op een eigen nieuwe veiligheidsdoctrine, ter rechtvaardiging van een *pre-emptive strike*. De doctrine stond haaks op wat in de internationale rechtsorde tot dan toe aan individuele landen was voorbehouden. Een precedent was geschapen.

De inval in Irak heeft een onvoorstelbare chaos gecreëerd, geleid tot sektarisch geweld en een burgeroorlog en tot dagelijkse moordpartijen. Daar staat weinig tegenover. De Amerikanen beweerden een agenda te hebben ter bevordering van democratie en mensenrechten

in het Midden-Oosten. De landen in dat deel van de wereld zijn geen democratieën en met de mensenrechten is het daar vaak droevig gesteld. Maar democratie kan niet van buitenaf worden opgelegd. In Irak is van democratie dan ook nog steeds geen sprake. Elites bevechten elkaar. Het nieuwe regime is eenzijdig samengesteld omdat de soennieten min of meer zijn buitengesloten. Mogelijke verzoening binnen Irak is ondermijnd. Het binnenlandse overheidsapparaat is ontmanteld door het buiten de wet stellen van de Ba'ath-partij. Het leger is voortijdig gedemobiliseerd, de officieren zijn brodeloos gemaakt en velen hebben zich aangesloten bij de paramilitaire milities die zich te buiten gaan aan grove schendingen van de mensenrechten. De wederopbouw van Irak is volledig verstoord. Vier miljoen ontheemden en vluchtelingen hebben huis en haard in Irak verlaten en worden in de steek gelaten.

Veel van dit alles is in de hand gewerkt door Amerikaanse beslissingen na de inval. Het was allemaal voorspeld door degenen die Irak kenden. President Bush was tevoren gewaarschuwd voor de mogelijke gevolgen van een invasie. Maar Washington was verblind en vastbesloten Irak te laten boeten voor de terroristische aanslagen op Amerikaans grondgebied op 11 september 2001. Dat Irak daarmee niets van doen had gehad, was door de CIA zelf vastgesteld. Maar bepaalde kringen wilden een reke-

ning vereffenen die nog open stond na een huns inziens onbevredigend einde van de eerste Golfoorlog.

Thans is de Amerikaanse aanwezigheid in Irak geen bijdrage tot de oplossing van het binnenlandse conflict, maar onderdeel van het probleem geworden. Men kan er niet weg, uit vrees dat het dan nog erger wordt. Blijven draagt zeker bij tot steeds meer geweld. Een alternatief is er niet. Andere landen die vrede stroepen zouden kunnen leveren hebben boter op het hoofd, omdat zij tot de Amerikaanse coalitie hebben behoord in plaats van de Verenigde Naties te steunen. De VN is ter zake van Irak verlamd.

Alle lessen zijn terzijde geschoven, alle waarschuwingen in de wind geslagen. Het zijn de lessen van eerdere vredeoperaties: begin er pas aan na volledige instemming te hebben verkregen van de wereldgemeenschap. Voer ze uit op basis van een geïntegreerd plan, waarin wederopbouw, geleidelijke en geen eenzijdige ontwapening, alsmede vestiging van een goed en representatief bestuur tevoren zijn gepland. Vestig niet de indruk het land te willen bezetten in plaats van te fungeren als een katalysator op weg naar verzoening, recht en vrede van binnenuit. Verander regimes niet met geweld van buitenaf, maar door een combinatie van binnenlandse en buitenlandse druk - economisch, politiek, diplomatiek, financieel. Zo zijn tijdens de Koude Oorlog regimewijzigingen tot stand gekomen in de voor-

malige Sovjet-Unie en de andere landen van het Oostblok. Zo is in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw ook een einde gekomen aan de laatste koloniale regimes. Zo is destijds een geleidelijke democratisering bewerkstelligd van de dictaturen van Latijns Amerika. Zo is na enkele decennia een eind gekomen aan het apartheidregime in Zuid-Afrika. Zo zou het ook kunnen gaan in andere landen, bijvoorbeeld in het Midden-Oosten en in autoritair geregeerde landen in Afrika, zoals Soedan en Zimbabwe. Een dergelijke strategie zou ook kunnen zijn toegepast op Irak, vastbesloten, consistent, eenstemmig, zonder met twee maten te meten.

Wat gebeurde in Irak was niet alleen in strijd met internationaal recht, het stond ook haaks op de lessen geleerd in het kader van de Verenigde Naties. En het was een fout, een politieke blunder van jewelste, met grote gevolgen, voor Irak zelf zowel als voor de internationale betrekkingen. De politieke gevolgen waren drieërlei: chaos binnen Irak, een gevaarlijke precedentwerking, en verzuurde internationale betrekkingen binnen een verzwakte internationale rechtsorde. Het morele en politieke gezag van de Verenigde Naties en haar Veiligheidsraad is aanzienlijk verzwakt. Ook dat is een ernstige consequentie van het eenzijdige Amerikaanse optreden. Landen zoals Nederland, die dat optreden politiek hebben gesteund en ervoor hebben gekozen deel uit te maken

van een politieke coalitie buiten de Verenigde Naties om, dragen een zware medeverantwoordelijkheid voor de verzwakking van de internationale rechtsorde.

Kofi Annan

Zou het in de rede hebben gelegen dat Kofi Annan, in plaats van te trachten er het beste van te maken, zijn functie ter beschikking had gesteld? Hij had dat kunnen doen, niet omdat hij had gefaald, maar omdat het de Verenigde Naties onmogelijk was gemaakt te functioneren op een essentieel onderdeel van haar mandaat. Zou een aftreden van Kofi Annan verschil hebben uitgemaakt? Het zou de Verenigde Staten niet van hun voornemen hebben afgebracht. Men had zich weinig gelegen laten liggen aan de bevindingen van de VN-inspecteurs en de aanbevelingen van Hans Blix. De Verenigde Staten wensten zich niet te schikken naar de meerderheid van de Veiligheidsraad en zouden de strategie niet hebben veranderd wanneer de Secretaris-generaal politieke consequenties had getrokken. Voor het begin van de Irak-crisis zou het weinig verschil hebben uitgemaakt. Voor de continuering daarvan wellicht wel. Kofi Annan genoot zo veel moreel gezag in de wereld dat zijn aftreden een schok zou hebben teweeggebracht in alle landen. Het zou de functie van Secretaris-generaal in de ogen van velen een stempel van politieke onafhanke-

lijkheid hebben verleend. Het aftreden van een Secretaris-generaal om politieke redenen, omdat hij geen verantwoordelijkheid wenst te dragen voor de gang van zaken, zou de Verenigde Naties meer ruimte hebben verschaft om in een nieuwe fase van het politieke proces rond Irak alsook in andere conflicten in de jaren daarna met gezag op te treden. Andere landen, waaronder Nederland, zouden minder gemakkelijk politieke dan wel militaire steun hebben kunnen geven aan het Amerikaanse optreden in Irak, zodat de Verenigde Staten meer geïsoleerd zouden zijn gebleven.

Kofi Annan koos voor een reactie als topdiplomaat, als de hoogste ambtenaar in de wereld, niet als politicus. Hij was ambtenaar en diplomaat en geen politicus. Als ambtenaar, ook al is men de hoogste ambtenaar, heeft men de instructies te volgen van het politieke orgaan dat men dient. In Nederland is dat de minister of de Ministerraad. In de Verenigde Naties is dat de Veiligheidsraad. Als hoogste ambtenaar aftreden, omdat het hoogste politieke orgaan niet kan functioneren, is niet gebruikelijk. Men kan er voor kiezen aan te blijven en alles te doen om dat orgaan weer beter te laten functioneren. Dat is de keuze die Kofi Annan heeft gemaakt. Hij is er inderdaad in geslaagd geleidelijk terrein terug te winnen. Hij stond onder druk de activiteiten van de Verenigde Naties in Irak spoedig te hernemen en aldus de invasie ach-

teraf een schijn van legitimiteit te verlenen. Die kwam er pas nadat de Veiligheidsraad als geheel daarmee akkoord ging, omdat de nieuw ontstane situatie niet kon worden genegeerd en als uitgangspunt voor verder beleid moest worden genomen. Dat was toch nog te vroeg, getuige de aanval op het gebouw van de Verenigde Naties in Bagdad die leidde tot de dood van mijn voormalige collega Sergio Vieira de Mello en 21 andere functionarissen van de Verenigde Naties. In de woorden van James Traub, in zijn boek over Kofi Annan *The Best Intentions*: "Something else died that day - a faith, scarcely examined, that the UN stood apart from, and above, the violent conflicts in which it intervened. To the Iraqi insurgents, there was no 'apart', and certainly no 'above': the UN served the coalition forces and was thus indistinguishable from them."

De Verenigde Naties heeft niet gefaald in Irak, maar de organisatie heeft onvoldoende afstand genomen van het Amerikaanse beleid. Dat gold zowel voor de politieke organen van de Verenigde Naties, dat wil zeggen voor de gezamenlijke andere lidstaten van de organisatie, als voor de VN-bureaucratie. Er is voor gekozen er het beste van te maken. Dat is een respectabele keuze, maar het is de vraag of het de beste keuze is. Het is wijs om de machtigste lidstaat van de Verenigde Naties niet te zeer te confronteren binnen het systeem. Maar het is niet verstandig hem te

veel te accommoderen. De Verenigde Naties als organisatie wordt er mee gered, maar daar wordt een prijs voor betaald. Die prijs is tweemaal. Het systeem is verzwakt doordat het machtigste land binnen dat systeem een precedent heeft geschapen. En bij anderen heeft het systeem aan geloofwaardigheid ingeboet, bij regeringen van zwakkere lidstaten en bij grote delen van de bevolking.

Soedan

Dat laatste moge blijken uit de ontwikkelingen rond Soedan. De massale moordpartijen in Darfur, gepleegd onder verantwoordelijkheid van de Soedanese regering, vonden plaats in 2003 en in de eerste helft van 2004. In die periode had de Veiligheidsraad geweigerd Darfur op zijn agenda te plaatsen. Dat gebeurde pas anderhalf jaar na het begin van wat de Verenigde Staten later als genocide zijn gaan bestempelen, pas nadat een kleine anderhalf miljoen mensen uit hun huizen en dorpen waren verdreven en ongeveer tweehonderdduizend mensen waren vermoord. Stond de onwil om politiek in te grijpen los van de gebeurtenissen in Irak? Pas op 1 juli 2004, de dag waarop in Bagdad de Amerikanen de soevereiniteit overdroegen aan een nieuw Irakees regime, reisde een hoge Amerikaanse delegatie onder leiding van minister Powell naar Soedan. De aandacht voor Irak werd afgeleid en die voor

Darfur nam toe. Eerst diezelfde maand kon de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties politieke actie ondernemen en voorstellen doen ter bespreking door Veiligheidsraad.

Diezelfde Veiligheidsraad heeft daarna keer op keer uitspraken gedaan die het regime in Khartoem veroordeelden en van dit regime eisten dat het zijn eigen bevolking zou beschermen, dat de Arabische milities (de zogeheten Janjaweed) die direct verantwoordelijk werden gehouden voor de slachtpartijen in Darfur zouden worden ontwapend, dat de bombardementen zouden worden gestaakt, en dat VN-vredestroepen zouden worden toegelaten. Het regime heeft die eisen stelselmatig naast zich neergelegd. Het kon zich veroorloven de desiderata van de Veiligheidsraad te negeren en zijn ultimatus te schenden omdat men zich zeker wist. Sinds Irak is de Raad verzwakt. Soedan wist dat het naast zich neerleggen van uitspraken van de Veiligheidsraad hoogstens zou resulteren in een nieuwe uitspraak, een nieuw onderzoek of een nieuwe missie, en niet in sancties, laat staan in een interventie.

Tallose VN-missies hebben Soedan in die tijd bezocht. Ze zijn gemanipuleerd, geschoffeerd, genegeerd. Ik herinner mij een missie geleid door de Ondersecretaris-generaal van de Verenigde Naties, Jean-Marie Guéhenno, het hoofd van alle VN-vredesoperaties. Zij kwam ter voorbereiding van de uitzending van een VN-vredesmacht, door de

Veiligheidsraad uitdrukkelijk wenselijk geacht ter vervanging van de troepen van de Afrikaanse Unie, die tot dan toe in Darfur waren gelegerd, met steeds minder resultaat. De Soedanese ministers reageerden onverholen agressief: 'wie is die Veiligheidsraad dan wel, hij representeert de oude verhoudingen in de wereld, hij is bevooroordeeld. Het zenden van VN-vredestroepen zal, zoals dat het geval was in Irak, ten gevolge hebben dat het terrorisme naar Soedan wordt gebracht, een land dat daarvan tot dusver vrij is geweest.'

Het was een gotspe, arrogant en beledigend, maar er kwam van de zijde van de Verenigde Naties geen antwoord. Dat kwam deels omdat er een kern van waarheid school in de Soedanese beschuldigingen, deels omdat de Verenigde Naties geen onverdeeld krachtig antwoord kon geven. De situatie in Soedan is een schrijnend voorbeeld hoezeer de Verenigde Naties en de Veiligheidsraad aan geloofwaardigheid en gezag hebben ingeboet.

Wederzijdse beperking van macht

Het gaat mij niet om de juridische, volkenrechtelijke bevoegdheden van de Veiligheidsraad. Die zijn altijd beperkt geweest, zeker waar het gaat om de positie van de permanente leden en hun vetorecht. Het gaat mij vooral om het politieke en morele gezag van de Verenigde Naties en de Veiligheidsraad.

Dat is sterk verminderd. Dat is desastreuus voor de effectiviteit van de Verenigde Naties, zowel op het terrein van vrede en veiligheid als op dat van mensenrechten en ontwikkeling.

Het is begrijpelijk dat de Verenigde Staten of andere permanente leden van de Veiligheidsraad, die willen optreden wanneer zij de internationale veiligheid bedreigd zien of wanneer zij een humanitaire interventie gewenst achten, zich storen aan de noodzaak van meerderheidsbesluitvorming in de Raad plus consensus onderling. Dat besluitvormingssysteem heeft de Raad vaak verlamd, in het bijzonder wanneer een der permanente leden zelf betrokken was bij een internationaal conflict. Maar daarvoor hadden de oprichters van de Verenigde Naties bewust gekozen. Het vetorecht dat zij zich zelf hadden toegekend, is meer dan eens misbruikt. Dat heeft er vaak toe geleid dat schendingen van mensenrechten of bedreigingen van de veiligheid niet door de internationale gemeenschap als geheel konden worden beantwoord. Overigens dragen alle permanente leden van de Veiligheidsraad daarvoor de verantwoordelijkheid, niet alleen China en Rusland, ook de drie Westelijke permanente leden de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Frankrijk. Maar wie onvrede heeft met de werking van een zelf gekozen systeem zal moeten proberen dat systeem van binnenuit te veranderen, gebruik makend van de middelen die het sys-

teem zelf biedt. Dat systeem omzeilen of attaqueren en de eigen weg gaan betekent op langere termijn de doodsteek voor het systeem zelf. Wie dat toch doet, laadt de verdenking op zich niets meer om dat systeem te geven.

Van de internationale rechtsorde zijn de Verenigde Naties, haar instellingen, procedures, beginselen en verdragen de kern. Het tot stand komen van die rechtsorde danken wij vooral aan de Verenigde Staten en de andere landen die de Tweede Wereldoorlog als overwinnaars beëindigden. Uitgangspunt van die nieuwe internationale rechtsorde was dat alle landen zouden afzien van het eenzijdig gebruik van macht om andere landen hun wil op te leggen. Dat was uniek. Zo moet de nieuwe internationale rechtsorde Robert Regout voor ogen hebben gestaan, toen hij het falen van de Volkenbond analyseerde en schreef dat het niet uitgesloten was dat het smeulende vuur, dat besloten lag in de combinatie van waarden, macht en recht die ten grondslag lag aan de Volkenbond, eens opnieuw tot op grote hoogte zou opflakkeren. De gehele wereldgeschiedenis, tot en met de Tweede Wereldoorlog, is vergeven van pogingen van staten hun economische, technologische, politieke of militaire machtspositie ten opzichte van andere landen te gebruiken om deze te overheersen en hun burgers te knechten. De Verenigde Naties slaagde waar de Volkenbond faalde. Dat is te danken aan juist die landen, die bij de

oprichting van de Verenigde Naties veel macht bezaten, vooral de Verenigde Staten. Zij toonden zich bereid hun machtsoverwicht niet te gebruiken tegen andere landen, maar hun macht met alle andere landen te delen en de gezamenlijke macht alleen toe te passen in het gezamenlijk bepaalde algemeen belang. Die bereidheid was een groot goed, een stap vooruit in de internationale politiek, een kwestie van internationale beschaving. Deze landen werden daartoe niet verplicht, noch gedwongen. Dat kon ook niet, want zij hadden de macht. Zij deden dat vrijwillig en opteeden voor consensus. Zij kozen daarvoor, deels op morele gronden, deels uit rationele overwegingen, omdat zij van mening waren dat aldus de internationale veiligheid – en daarmee ook de eigen nationale veiligheid – het beste kon worden gewaarborgd. Maar ook dat welbegrepen eigenbelang hield in dat zij erkenden dat de internationale gemeenschap soms beslissingen zou kunnen nemen waarmee zij het niet eens waren en waarbij zij zich zou hebben neer te leggen, tenzij het dienstig werd geacht een veto uit te spreken. En de machtigste landen onder hen, vooral de Verenigde Staten, committeerden zich die nieuwe en aanvankelijk fragiele internationale rechtsorde te beschermen.

Juist de machtigste landen dragen de grootste verantwoordelijkheid bij de handhaving en bescherming van de internationale rechtsorde. Wanneer zij verstek laten gaan

achten andere landen, met minder macht, zich gelegitimeerd dat ook te doen. Daarom zullen juist de machtigste landen de meeste terughoudendheid moeten betrachten hun macht te gebruiken in overeenstemming met de eigen inzichten, met voorbijgaan aan anderen. Wanneer zij dat toch doen kunnen zij, in tegenstelling tot zwakkere en minder machtige landen, niet gemakkelijk door of vanuit de internationale rechtsorde worden gecorrigeerd. Een eenzijdig optreden van machtige landen ondermijnt de internationale rechtsorde meer dan een dergelijk optreden van zwakkere landen.

De VN als waardegemeenschap

De Verenigde Naties houdt zich bezig met onderwerpen op het terrein van vrede, veiligheid, welvaart en ontwikkeling. De organisatie is meer dan een internationaal overlegorgaan op dit terrein, meer ook dan een organisatie die door de samenbundeling van macht op consensusbasis kan ingrijpen als de internationale vrede en veiligheid worden bedreigd, meer ook dan een samenstel van organisaties die programma's uitvoeren ten gunste van vrede, ontwikkeling en armoedebestrijding. De Verenigde Naties is ook een waardegemeenschap. Door middel van intensief en continue internationaal overleg is wereldwijde consensus bewerkstelligd over beginselen, normen en waarden. De re-

sultaten zijn vastgelegd in charters, verdragen en resoluties. Zonder dit alles had de Verenigde Naties nooit effectief kunnen optreden, noch bij de uitvoering van programma's, noch wanneer internationaal ingrijpen gewenst wordt geacht.

Er kan een geschiedenis van de Verenigde Naties worden geschreven vanuit deze optiek: de ontwikkeling van waarden om aldus de uitdagingen gezamenlijk beter het hoofd te kunnen bieden. De basis is vastgelegd in het Handvest van de Verenigde Naties en in de Verklaring van de Rechten van de Mens. In deze teksten gaat het om vrede, mensenrechten, de menselijke waardigheid, internationale economische en sociale samenwerking, respect voor het beginsel van gelijke rechten en zelfbeschikking van alle volken, territoriale integriteit van alle staten en andere basiswaarden. Een aantal er van vond al snel een toepassing in het overleg in de Veiligheidsraad. Een Derde Wereldoorlog werd voorkomen. De Koude Oorlog mondde wel uit in een wapenwedloop, maar niet in een gewapend treffen. Oost en West erkenden wederzijds de nieuwe status quo-verhoudingen die waren ontstaan na het einde van de Tweede Wereldoorlog. De bedreigingen van die status quo konden in het kader van overleg binnen de Verenigde Naties worden weggemasseerd. De nieuwe rechtsorde maakte bovendien een voortzetting van het koloniale bestel onmogelijk. Iedere lidstaat had

zich immers verplicht zijn macht in de toekomst anders te zullen gebruiken? De dekolonisatie was onafwendbaar en werd in een periode van drie decennia volbracht. Het was een van de grootste successen van de Verenigde Naties in het kader van de nieuwe internationale rechtsorde.

In de jaren daarna werden de overeengekomen waarden en beginselen verder uitgewerkt en aangevuld. Het begrip 'nationale soevereiniteit' werd nader omschreven en van condities en beperkingen voorzien. Het concept 'ontwikkeling' werd gekozen als doelstelling van nieuwe vormen van internationale samenwerking en verder ingevuld met deelconcepten: armoedebestrijding, voorziening in basisbehoeften, gemeenschapsontwikkeling. Al deze beginselen, waarden, normen en de daarop gebaseerde doeleinden werden voorzien van instrumenten en instituties, die erop moesten toezien dat er geen kloof zou ontstaan tussen theorie en praktijk. Ontwikkelings-samenwerking was een dergelijk instrument, gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties als Unicef en overlegorganen als UNCTAD en de ECOSOC waren voorbeelden van dergelijke instituties. Natuurlijk bleef de praktijk ten achter bij wat was beoogd, maar terugkijkend op de jaren vijftig tot en met zeventig kan men stellen dat de kloof tussen theorie en praktijk weliswaar toenam en dat de Verenigde Naties weliswaar achter de feiten en ontwikkelingen

leek aan te rennen, maar dat richting juist was.

In de jaren tachtig kwam er de klad in. Maar het leek een overgangperiode op weg naar het einde van de Koude Oorlog. Na 1989 leek de wereldvrede echt binnen bereik. Grenzen werden steeds minder belangrijk. Een nieuwe fase van globalisering zette in, mogelijk gemaakt door de toepassing van nieuwe technologieën en door de ontwikkeling van een wereldmarkt. In tal van landen ontstond nu pas voor het eerst een reëel perspectief op de verwezenlijking van democratie en mensenrechten, omdat veranderingsprocessen binnen die landen niet langer werden gedwarsboemd door de grootmachten in Oost en West, die hun wederzijdse invloedssfeer intact wilden laten en wensten te voorkomen dat deze zou worden uitgehouden door veranderingen binnen landen die tot hun invloedssfeer behoorden.

Na 1989 werden nieuwe normen en waarden aan het arsenaal toegevoegd: duurzame ontwikkeling, de wederzijdse relatie tussen vrede en ontwikkeling, duurzame ontwikkeling, *human development*, *human security*, *sustainable human development and security*, humanitaire interventie, de *rights approach to poverty eradication*, de Millennium Ontwikkelingsdoelen om de armoede in de wereld binnen vijftien jaar te halveren, de *precautionary approach* met betrekking tot klimaatverandering en milieuverslechtering, de *responsibility to pro-*

tect met betrekking tot slachtoffers van geweld, en andere. Met de ontwikkeling van die normen en waarden werd beoogd de nieuwe uitdagingen van na 1989 het hoofd te bieden: grote binnenlandse conflicten in tal van landen, ongebreidelde globalisering van markten en de aantasting van natuurlijke hulpbronnen door economische groei en menselijk handelen. Maar anders dan in de eerste decennia na het ontstaan van de Verenigde Naties lukte het slechts mondjesmaat. De internationale rechtsorde werd wel aangevuld met instellingen en instrumenten die de globalisering van markten vergemakkelijkten (IMF en WTO bevorderden de algehele vrijmaking van het internationale handels- en geldverkeer), maar niet met instellingen en instrumenten waarmee andere dan economische uitdagingen konden worden beantwoord: klimaatverslechtering; migratie; uitbuiting en uitsluiting van mensen; binnenlandse conflicten. Het was altijd mondjesmaat: tekortschietende vredesoperaties; noodhulp aan de slachtoffers van conflicten in plaats van politieke oplossingen van die conflicten zelf; steun aan vluchtelingen, maar niet aan binnenlandse ontheemden; niet verplichtende afspraken om klimaatverslechtering tegen te gaan; een internationaal strafhof dat de misdadigers niet kon opsporen. Steeds weer was het te weinig en te laat. De jaren negentig waren een periode van gemiste kansen, een tijd waarin internationale samenwerking nieuwe

kansen had gekregen maar waarin deze samenwerking stokte. De Verenigde Naties hield zich meer bezig met *picking up the pieces* dan met een fundamentele aanpak van de problemen zelf. Terwijl de Verenigde Naties in de eerste periode na 1945 achter de feiten en ontwikkelingen was aangehold, zij het in de juiste richting, was er nu stagnatie, weliswaar geen achteruitgang, maar wel stilstand. Daardoor nam de kloof tussen wat nodig was en wat feitelijk gedaan werd sterk toe.

Na '11 september' en 'Irak' veranderde het beeld opnieuw. Sindsdien zijn de beginselen, normen en waarden niet alleen niet meer effectief toegepast, maar geheel terzijde geschoven of zelfs geschonden. De emissies van broeikasgasen namen toe in plaats van af en het voorzorgsbeginsel leek te zijn vervangen door een frivool en zorgeloos disconteren van de toekomst. De gemeenschappelijke veiligheid werd aangetast door een eenzijdig afkondigen van het recht op een preventieve aanval. De *responsibility to protect* werd een schaamlap: in Irak zijn vier miljoen ontheemden en vluchtelingen die aan hun lot worden overgelaten en in Darfur ontvangen ruim twee miljoen ontheemden en vluchtelingen alleen noodhulp, geen bescherming, terwijl er nog steeds nieuwe slachtoffers vallen. De gekozen begrippen gingen fungeren als een rookgordijn waarachter activiteiten die tegengesteld waren aan wat werd betoogd ruim baan

kregen. Er was geen stilstand meer, maar achteruitgang.

Meten met twee maten

In het Westen leidt dat tot cynisme omtrent de mogelijkheden van de Verenigde Naties om een rol te spelen op het wereldtoneel. In de Verenigde Staten hebben politieke leiders diezelfde Verenigde Naties zwart gemaakt en zijn velen gaan geloven in de inherente zwakte van het VN-systeem tegenover de grote wereldproblemen. In het Zuiden van de wereld wordt de Verenigde Naties verweten dat de beloften niet stelselmatig worden nagekomen en dat het VN-systeem nog steeds wordt gedomineerd door de Westelijke landen, die geen stap terug willen doen, ondanks gewijzigde demografische verhoudingen in de wereld en ondanks dat de economische verhoudingen in de wereld in de afgelopen zestig jaar drastisch zijn veranderd.

In de Arabische en islamitische wereld worden het Westen en de Verenigde Naties gemakshalve met elkaar vereenzelvigd en wordt de Verenigde Naties verweten met twee maten te meten: wat het Westen zich zelf toestaat, wordt anderen onthouden. Gewezen wordt op de stelselmatige schending van resoluties van de Veiligheidsraad inzake het conflict tussen Israël en Palestina. Als dat straffeloos kan, waarom zouden andere resoluties dan wel moeten worden uitge-

voerd, zo luidt het verwijt. Gewezen wordt op het monopolie van de kernwapenmogendheden krachtens het non-proliferatieverdrag. Waarom zouden andere landen niet over kernwapens mogen beschikken, terwijl de kernwapenmogendheden zelf hun arsenaal niet bevriezen, maar zelfs uitbreiden en de daarmee de dreiging opvoeren? Gewezen wordt op het gebrek aan democratie in de internationale verhoudingen, dat in schril contrast staat tot bijvoorbeeld een *one country one vote*-systeem, om nog niet te spreken van een grotere inspraak van arme maar zeer bevolkingsrijke landen. Gewezen wordt op de liberalisatie van de handel die ontwikkelingslanden wordt afgedwongen terwijl westelijke landen de vrije markt opzij schuiven wanneer hen dat goed dunkt, bijvoorbeeld door via exportsubsidies binnenlandse markten in arme landen te verstoren en daar de werkgelegenheid en inkomen te ondermijnen. Gewezen wordt op de ongebreidelde uitstoot van CO₂ door de Westerse industriestaten, die het klimaat hebben verslechterd en nu van arme landen vragen hun emissies terug te brengen nog voor zij aan een behoorlijke economische groei kunnen denken.

Deze voorbeelden kunnen met tal van andere worden aangevuld. Niet alle verwijten zijn terecht, maar ze bevatten een kern van waarheid. Soms is het niet anders mogelijk dan met twee maten te meten, bijvoorbeeld een maat voor

het verleden en een voor de toekomst, nadat men de dreiging beter onder ogen is gaan zien, zoals met betrekking tot klimaatverandering. Maar het meten met twee maten gebeurt vaak arrogant en zonder scrupules. Het niet langer gebruik maken van macht om andere landen in hun ontwikkeling te beknotten was toch juist de kern van de nieuwe internationale rechtsorde? Dat vanuit de Verenigde Naties daartegen niet wordt geprotesteerd, laat staan opgetreden, wordt opgemerkt door de bevolking in landen die zich slachtoffer weten van het meten met twee maten. In hun ogen zijn de normen en waarden van de Verenigde Naties *newspeak*, waardoor de werkelijkheid wordt verduisterd, hypocriet. In de intergouvernementele organen van de Verenigde Naties is het tegenwicht zoek. Westerse landen, inclusief de Europese Unie, spreken de Verenigde Staten in die organen zelden tegen. Als Rusland dat doet wordt dat afgedaan als Koude-Oorlogstaal, die niet serieus kan worden genomen. Rusland wordt trouwens als democratische staat waarbinnen de mensenrechten worden beschermd steeds minder geloofwaardig. Ook ontwikkelingslanden treden vaak halfhartig op. Vele zijn meer geïnteresseerd in het verkrijgen van invloed door benoemingen van hun vertegenwoordigers en diplomaten op functies binnen het systeem dan in de feitelijke inhoud van het beleid. Andere, die dat wel zijn, verlagen zich, zoals Venezue-

la, tot holle retoriek. Weer andere zijn zelf zo autoritair dat de verdediging van de waarden van de VN-rechtsorde bij hen niet in goede handen is. Soedan en Zimbabwe zijn daar recente voorbeelden van. Maar in diezelfde organen kunnen dit soort landen niet worden aangesproken, omdat de westelijke landen direct om de oren worden geslagen met het verwijt met twee maten te meten: *rendition*, Abu Graib, Guantanamo, de muur op de Westbank, enzovoort.

Is de VN-bureaucratie in staat een eigen geluid te laten horen? VN-Secretaris-generaal Boutros Boutros-Ghali was snel uit de gratie in Washington toen hij zich wat meer onafhankelijk opstelde. De positie van Kofi Annan werd ondermijnd door Amerikaanse politici en media toen hij het waagde de inval in Irak als niet legitiem te kwalificeren. Het conflict tussen Israël en de Palestijnen is in de Verenigde Naties zelf niet meer aan de orde. De Westelijke landen benaderen dit vraagstuk liever met voorbijgaan aan de Verenigde Naties. Het resultaat is bekend: de Palestijnen voelen zich verraden en de bevolking van Arabische en islamitische landen verklaart zich solidair, waardoor dit conflict alle andere verlamt. Verkiezingen vormen in de ogen van het Westen altijd een belangrijk criterium voor de mate van democratisering. De uitkomst van de Palestijnse verkiezingen, waarop door het Westen was aangedrongen, beviel de Westelijke landen echter niet. Weliswaar

kwam een eind aan het corrupte regime van de PLO, maar het Westen verklaarde geen zaken te willen doen met Hamas zolang deze de staat Israël niet erkende. Hamas stelde zich inderdaad hard op, maar er werd niet eens geprobeerd het nieuwe regime, aan de democratische legitimiteit waarvan niet kon worden getwijfeld, te testen op onverzoenlijkheid en flexibiliteit in onderhandelingen zonder voorwaarden vooraf. Israël daarentegen bleef onvoorwaardelijk steun ontvangen. Alom in de regio geldt dit als een nieuw voorbeeld van het meten met twee maten. Vanuit de VN-bureaucratie wordt geen enkel initiatief ondernomen om de impasse te doorbreken, geen enkel creatief idee, geen enkel nieuw voorstel. Waarom niet? Deskundig en creatief optreden van de VN-bureaucratie, op basis van eigen gezag, werd voorheen gestimuleerd.

Tegenwoordig houdt men zich liever stil. De tijd ligt ver achter ons waarin onafhankelijk denken van VN-functionarissen als Brian Urquhart en Philip de Seynes werd gewaardeerd. Thans is er een 'wie niet voor mij is, is tegen mij'-klimaat ontstaan, onder invloed van lidstaten die het VN-apparaat zijn gaan beschouwen als een verlengstuk van hun eigen bureaucratie.

Er is een vicieuze cirkel ontstaan. Die zal doorbroken moeten worden wil de Verenigde Naties niet alleen worden getolereerd, maar ook gerespecteerd.

Drie scenario's

Drie scenario's zijn denkbaar. Het eerste is de voortzetting van de accommodatiestrategie van de afgelopen jaren: wie struikelt staat op, slaat het stof van de jas, vervolgt zijn weg en maakt er het beste van. Dat zou de Verenigde Naties maken tot een onderaannemer van de landen die over een veto beschikken en de meeste contributie betalen. Het uitdragen van de waarden van de internationale rechtsorde door de Verenigde Naties zou steeds meer ondergeschikt worden aan het belang van deze landen, bijvoorbeeld het nationale veiligheidsbelang zoals zij dat percipiëren. Dat zou de Verenigde Naties reduceren tot een instelling die er niet eens meer toe komt de boel bij elkaar te houden, doch zich er toe moet beperken de rommel op te ruimen, meer niet, inclusief de rommel veroorzaakt door landen die de rechtsorde schenden, de noodzaak van consensus ontkennen en afspraken en beginselen negeren.

Het tweede scenario is net zo zwart. Dat is het ontstaan van twee VN's, twee rechtsordes. De Verenigde Naties zelf en een samenstel van *coalitions of the willing*, iedere keer ad hoc, doorgaans geleid door de Verenigde Staten, bijvoorbeeld met betrekking tot klimaatverandering of tot Irak, Iran, Syrië en Noord-Korea. Is dat ondenkbaar? Ik vrees van niet. Richard Perle, die enkele jaren geleden een artikel schreef onder de titel "Thank God

for the death of the UN”, moge dan weliswaar niet veel weerklank te hebben gevonden, nog steeds bepleiten invloedrijke Amerikaanse neoconservatieve denkers als Kristol en denktanks als het American Enterprise Institute een optreden van de Verenigde Staten, samen met een selecte groep andere landen, buiten de Verenigde Naties om. De Amerikaanse administratie lijkt zich vandaag de dag weer wat meer gelegen te laten liggen aan besluitvorming in het kader van de Verenigde Naties, maar dat is meer een kwestie van opportunisme dan een doelbewust optreden ter bescherming van de internationale rechtsorde, zoals de Verenigde Staten dat destijds gewend waren. En andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Australië en Donald Rumsfelds ‘old Europe’ tonen zich van speciale coalities niet afkerig. Naarmate die geneigdheid groter wordt zal de betekenis van de Verenigde Naties steeds verder afnemen.

VN-hervorming

De derde optie is een versterking van de Verenigde Naties na een hervorming. Sinds 1970 zijn daartoe vele voorstellen gedaan, maar zonder resultaat. Dat geldt ook de jongste hervormingspogingen, waartoe in het jaar 2000, tijdens de Millennium Assemblee, het initiatief werd genomen.

Ik heb zelf ook meer dan eens deel uitgemaakt van adviesorganen

omtrent de hervorming van de Verenigde Naties en deelgenomen aan internationaal overleg daarover. Ik weet hoe frustrerend het verloop is geweest. Ik zal hier geen inhoudelijke voorstellen uitgebreid de revue doen passeren, maar mij beperken tot een aantal politieke kanttekeningen.

Ten eerste: Wil een hervorming zin hebben, dan zal aan twee essentiële politieke voorwaarden moeten worden voldaan. De eerste voorwaarde is dat de geloofwaardigheid van de Verenigde Naties wordt hersteld in de ogen van al diegenen in vooral de Afrikaanse, de Arabische en islamitische wereld die van mening zijn dat er met twee maten wordt gemeten. Zonder het vertrouwen van de bevolking in die landen te herwinnen, heeft het geen zin.

De tweede politieke voorwaarde lijkt hier haaks op te staan: Hervorming van de Verenigde Naties heeft alleen zin als deze er de Verenigde Staten toe brengt binnen boord te blijven. Dat vraagt om acceptatie door de Verenigde Staten van de uitkomsten van meerderheidsbesluitvorming, ook wanneer deze niet volledig in overeenstemming zijn met Amerikaanse voorkeuren. Dat vraagt om pragmatisme. Het betekent dat aan de Verenigde Staten wordt gevraagd: onder welke voorwaarden bent U bereid de Verenigde Naties niet te beschouwen als een gemeenschap *a la carte*, maar als een instelling waarbinnen besluiten kunnen worden genomen die ook U binden?

Welke hervormingen acht U daartoe dienstig en zouden we daarover kunnen spreken tijdens een nieuwe Conferentie van San Francisco? Is dat een knieval voor de Verenigde Staten? Tot op zekere hoogte. Daar staat dan echter tegenover dat de Verenigde Staten zich committeren een hervorming niet af te dwingen, maar deze na te streven met behulp van thans geldende regels en procedures en, tot op het moment dat een hervorming van kracht is, zich aan die procedures te houden. Dat betekent dat alle partijen zich pragmatisch opstellen. Het zal niet leiden tot een nieuwe *grand design*. Maar het kan wel resulteren in een meer stabiele en effectieve rechtsorde, gebaseerd op consensus, niet alleen omtrent die orde zelf en de achterliggende beginselen en waarden, maar ook consensus rond de feitelijke uitvoering van het beleid. Met minder kunnen we niet toe. De alternatieven – twee VNs of een uitgeholde VN – zijn slechter dan een pragmatisch hervormde en aldus versterkte Verenigde Naties.

Een dergelijk hervormingsproces zou best kunnen slagen. Niet uitgesloten mag worden dat zich in de komende jaren binnen de Verenigde Staten een herbezinning voltrekt op de plaats van de Verenigde Staten in de internationale orde. Uitlatingen van Obama als mogelijke kandidaat bij de volgende Amerikaanse presidentsverkiezingen duiden daarop. Trouwens, sommige eerder door de Verenig-

de Staten zelf bepleite hervormingsvoorstellen, welke het tot nu toe niet hebben gehaald, zijn zeker in het belang van de Verenigde Naties zelf. Dat geldt bijvoorbeeld een concentratie op minder onderwerpen en een vermindering van het aantal commissies en organen die elkaar overlappen en eigenlijk verlammen. Er kan best stevig gewied worden in het onkruid en de wildgroei binnen de VN-familie om aldus transparanter en effectiever resultaat te boeken, juist in het belang van de ontwikkelingslanden die dergelijke voorstellen tot nu toe hebben verworpen, hetzij uit kortzichtigheid hetzij uit wantrouwen.

De kern van een hervorming zal uit drie elementen moeten bestaan die samen kunnen helpen de geloofwaardigheid van de Verenigde Naties als hoeder van de internationale rechtsorde te herstellen.

Ten eerste: een Veiligheidsraad die representatief is voor de huidige verhoudingen in de wereld. Het lijkt erop dat bijvoorbeeld de Afrikaanse landen nieuwe belemmeringen hebben opgeworpen voor het tot stand komen van een meer representatieve Veiligheidsraad, omdat zij het onderling niet eens konden worden over de vertegenwoordiging van hun continent. In het algemeen geldt – en niet alleen voor Afrika – dat ieder voorstel om andere landen toe te voegen op een permanente of semipermanente basis zal stuiten op verzet van die landen welke niet zijn uitverkoren. Dat is te betreuren, maar

niet onoplosbaar. Het zou goed zijn wanneer vanuit de groep van permanente landen die thans over een veto beschikken een stap terug werd gedaan. Dat zou een geheel andere politieke situatie creëren. Europa lijkt daartoe als eerste in aanmerking te komen. Twee Europese veto's is te veel van het goede. Wanneer de Europese Unie eindelijk zou besluiten tot een gezamenlijk en geïntegreerd buitenlands beleid kan met een enkele permanente zetel in de Veiligheidsraad worden volstaan. Een dergelijk aanbod zou de huidige patstelling kunnen doorbreken. Politieke partijen in Nederland, thans nog zo geobsedeerd door de relatie tussen Den Haag en Brussel, zouden er goed aan doen aan de relatie tussen Brussel en New York meer gewicht toe te kennen in hun positiebepaling omtrent de toekomst van de Europese Unie.

Ten tweede: in veel landen voelen de burgers zich niet vertegenwoordigd door hun regering, omdat die op niet-democratische wijze aan de macht is gekomen. In andere landen, wel democratisch van karakter, is de kloof tussen burgers en de politieke organen zo groot geworden dat de intergouvernementele Verenigde Naties voor hen uit beeld is geraakt. Toch zijn er zeer velen die via wereldwijde humanitaire acties dan wel via niet-gouvernementele organisaties hun betrokkenheid met het wel en wee van hun medeburgers in andere landen tot uiting willen brengen. Het zou aanbeveling verdienen om

in het huidige tijdperk van de versnelde globalisering ook de geglobaliseerde civiele samenleving en de 'burgers zonder grenzen' een plek te geven in het VN-systeem. Dat kan op tal van manieren gebeuren, bijvoorbeeld door het toevoegen van een parlementaire functie binnen het systeem, met min of meer direct gekozen vertegenwoordigers, of door het toekennen van een *right of petition* aan individuele personen en groepen (buiten de eigen regering om) en de plicht van het systeem om te antwoorden, in combinatie met een vorm van bescherming van diegenen die van dit recht gebruik maken. Het zal niet eenvoudig zijn en mag niet vervallen in nieuwe elites van internationale NGO's, die ook zelf steeds minder representatief worden. Meer dan om deskundigheid en goede bedoelingen gaat het om politieke geloofwaardigheid en betrokkenheid.

Ten derde en ten slotte: de VN-bureaucratie zal een andere rol moeten krijgen. Niet een secretariaat van intergouvernementele organen, geheel afhankelijk van de wil of onwil van de lidstaten. Dat lijkt zuiver, omdat een bureaucratie ondergeschikt moet zijn aan politieke organen, maar het ontkent de politieke betekenis van de instellingen van de wereldrechtsorde in een geglobaliseerde samenleving. De bureaucratie mag het intergouvernementele besluitvormingsproces niet overnemen. Maar op wereldwijd niveau zou eenzelfde model worden gekozen als op dat van de

Europese Unie. Binnen de Unie heeft de Europese Commissie twee rechten die de VN-administratie ontbeert. De Europese Commissie kan de Europese Ministerraad dwingen ergens over te spreken. Zij kan de ministers niet dwingen het onderling eens te worden, maar zij kan wel de agenda bepalen. Bovendien, als de ministers het eenmaal onderling eens zijn geworden, is de uitvoering van hun besluiten de verantwoordelijkheid van de Commissie. Zij kunnen die uitvoering niet meer frustreren. Dat is in de Verenigde Naties wezenlijk anders. Vandaar ook het verwijt van hypocrisie en meten met twee maten. Een VN-hervorming zou de administratie, net als de Europese Commissie binnen de Unie, een extranationaal mandaat kunnen geven, duidelijk te onderscheiden van een supranationaal mandaat.

Ik sluit niet uit dat hervorming langs deze drie lijnen sceptici kan overtuigen. Een dergelijke hervorming zou diegenen die zich door het huidige VN-systeem in de steek gelaten voelen weer nieuw vertrouwen kunnen geven. Zij zou bovendien door landen die thans de dienst uitmaken als een kwestie van welbegrepen eigenbelang kunnen worden beschouwd. Op de

langere termijn is de uitholling van de internationale rechtsorde immers in niemands belang. Wat Regout aan het eind van de jaren dertig schreef over de Volkenbond – “het smeulende vuur zou best weer eens kunnen opflakkeren” – geldt vandaag wederom voor de Verenigde Naties.

Shashi Taroor schreef: ‘Wie struikelt, staat op, schudt het stof van zijn jas en vervolgt zijn weg’. Dat is te schuchter. Het moet anders. De Verenigde Naties, beentje gelicht, zal haar belagers recht in de ogen moeten kijken, niet timide zijn, maar vastberaden om de waarden van de internationale rechtsorde te hanteren als de enige juiste richtingwijzer. Het stof moet niet van de jas worden geslagen, de jas is te vuil geworden, en gescheurd. De jas moet uit en worden weggeworpen. De Verenigde Naties heeft een schone nieuwe jas nodig en zal die demonstratief moeten aantrekken om de toeschouwers langs de weg te tonen dat niet op de oude voet wordt voortgegaan, maar dat de nieuwe uitdagingen van deze eeuw worden tegemoet getreden met een instrumentarium dat daarop is toegesneden, net zoals dat het geval was in 1945 met de uitdagingen van die tijd.

Literatuur

- Carlsson, I., S. Ramphal *et al.*, (1995), *Our Global Neighbourhood: Report of the Commission on Global Governance*, Oxford-New York: Oxford University Press
- Donner, J.P.H. (2006), De toekomst tegemoet zien, *Streven*, 73, oktober, pp. 774-786 (Robert Regout lezing 2006)

- Regout R.H.W. (1938), Heeft het recht in de wereld afgedaan?, *Pro Pace*, 10
- Regout, R.H.W. (1940), *Is er een grond voor vertrouwen in de toekomst van het volkenrecht?*, Nijmegen: Dekker & Van de Vegt
- Traub, J. (2006), *The Best Intentions: Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power*, New York: Farrar, Straus and Giroux
- Waele, H. de (2005), Commemorating Robert Regout (1896-1942). A chapter from the history of public international law revisited, *Journal of the History of International Law*, 7, 1, pp. 81-102
- Weiss, Th. (ed.) (2005), *UN Voices: The Struggle for Development and Social Justice*, New York: Indiana University Press
- Woodward, B. (2006), *State of Denial*, New York: Simon and Schuster