

REPORTAGE. Gaan de VN binnenkort kriepend ten onder? VN zijn veel meer dan blauwe helmen, Axel Buysse, Mia Doornaert, Bart Beirlant, *De Standaard*, 07/09/2000

In New York vindt de Millennium-top van de VN plaats. Dit „monument van verveling" wil de aanzet vormen voor een 21ste eeuw zonder armoede, geweld en ziekte. Ambitueus, zeker als je je het voorbije decennium herinnert met mislukte vredesoperaties in Bosnië, Rwanda, Sierra Leone. Ook in Kosovo en in Oost-Timor verloopt alles veel moeilijker dan verwacht. En in de Veiligheidsraad doemen de reflexen van de Koude Oorlog weer op. Komt de hele machinerie straks kriepend tot stilstand?

Laten we niet te pessimistisch zijn", zegt ambassadeur Herman Portocarero, die Cuba achter zich moest laten en nu op de dienst VN van het Belgisch ministerie van Buitenlandse Zaken zit. „De VN bestaan in veel opzichten nog maar tien jaar. Door de automatische blokkeringen van de Koude Oorlog konden de VN zich nooit echt ontplooiën. Veel is nieuw; geef de VN wat krediet. Inzake politiek en vredeshandhaving zit je met enkele blokkeringen, maar het is onrechtvaardig om alles daar op toe te spitsen. Er is enorm veel gebeurd op sociaal-economisch vlak, kijk maar naar de gezondheidszorg en de opvang van de vluchtelingen. De boutade is bekend: 'als we de VN vandaag afschaffen, moeten we ze morgen opnieuw uitvinden'. Er is nood aan een forum waar staten op voet van theoretische gelijkheid met elkaar kunnen praten."

„De VN vormen een universele organisatie met 188 lidstaten. Dat is de grote kracht én zwakte", vindt ook Jan Wouters, professor internationaal recht aan de KU Leuven. „Een grote verwezenlijking is dat de VN lidstaten heeft kunnen aantrekken en in huis houden, in tegenstelling tot de vooroorlogse Volkerenbond die meer op een duiventil leek. Daarnaast is er de uitbouw van een internationaal acquis inzake mensenrechten. De VN leveren een belangrijke inspanning om het internationaal recht te codificeren en te ontwikkelen via conventies. Denk maar aan die over de rechten van het kind. Dat zijn enorm belangrijke bijdragen die minder de koppen van de kranten haalt en daarom minder aandacht krijgen."

-- Universeel, ja, maar de prijs is dat er geen sancties tegenover staan. Landen moorden een deel van hun bevolking uit, maar blijven lid van de VN. China mag in de commissie-Mensenrechten zelfs niet genoemd worden. Gaat de universaliteit niet ten koste van de geloofwaardigheid?

Wouters: Een VN zonder grootmachten als China, Rusland en de VS zou een zeer gehandicapte organisatie opleveren. We moeten roeien met de riemen die we hebben. We zitten met een gehandicapt instrumentarium, dat teruggaat op het einde van de Tweede Wereldoorlog. Maar het werkt nog altijd.

Het hangt er vanaf wat je met werken bedoelt. Kijk naar de vredesoperaties in Bosnië en Rwanda, kijk hoe Saudi-Arabië zijn vrouwen behandelt.

Die landen zijn lid en gaan daardoor hoe langer hoe meer volgens de regels van het spel werken. Als ze niet aan boord zijn, kunnen ze zelfs niet ingeschakeld worden in het proces om hen te overtuigen om zich aan te passen aan wat de internationale gemeenschap een betere gedragslijn vindt.

„Veel hangt af van de benzine of olie die men in de machine blijft stoppen", zegt Bart Bode van de studiedienst van Broederlijk Delen. „In welke mate wil men ernstig blijven investeren in de VN? Als het Westen zijn gelijk niet kan halen binnen de Veiligheidsraad, dan neemt het de beslissing als Navo. Sociaal-economisch evolueren zware dossiers naar fora als de G8 -- de Groep van Meest-Geïndustrialiseerde landen. Toch vormen de VN het minst slechte forum op wereldvlak. De deelname van de civiele maatschappij binnen de VN en de kansen die men daar krijgt, vormen een verrijking van het politieke debat die je vaak niet ziet op nationaal niveau. Inzake mensenrechten vinden er ontwikkelingen plaats die minder spectaculair ogen maar die op termijn zeer diepgaand zijn. Zonder VN-structuur zou je nooit zover gestaan hebben."

„De VN zitten vast op institutioneel vlak, maar intussen beweegt er toch iets", bevestigt professor Jan Wouters. „De secretaris-generaal wendt hoe langer hoe meer subtiele methodes aan om pressie uit te oefenen op landen. Hij neemt bij voorbeeld progressieve stellingen in over humanitaire interventies en maakt daar een debat over los. Hij poogt hoe langer hoe meer de ngo-wereld en de multinationals bij het proces te betrekken om verbintenissen los te krijgen: geen juridische, maar ethisch-politieke. Zo beloven ze bij voorbeeld dat ze minimale sociale normen gaan respecteren in landen waar ze gaan investeren."

„Dat klopt", zegt Portocarero. „De VN waren tien tot vijftien jaar geleden een zuiver intergouvernementeel organisme. Dat is niet langer het geval. Ga nu naar een conferentie: de regeringen worden heel vaak voorbijgefietsd. Dat is goed, want de inertie zit meestal bij de regeringen. De druk van binnenuit op alle regeringen neemt toe, omdat de VN-fora enorm zijn opengetrokken. Ga naar een VN-conferentie nu, en vergelijk dat met 15 jaar geleden: het is een andere planeet. Dat is de grote drijvende kracht voor de toekomst."

-- Maar als je praat over mensenrechten, raak je aan het debat over universaliteit van die rechten en de soevereiniteit van het land.

Als we praten over de rechten van de vrouw, de rechten van het kind, over ecologie, dan zit je met blokkeringen van culturele aard. Daar moet je mentaliteit veranderen, niet bij enkele regeerders maar bij hele culturen. Dat is een traag proces, je kunt dat de VN niet verwijten. De VN kunnen de islamitische wereld morgen niet de gelijkheid tussen man en vrouw opleggen. Maar de druk om onaanvaardbare toestanden weg te nemen wordt groter. En dat zie je. Landen die twintig jaar straffeloos dingen konden doen, zitten nu in het defensief. Druppelsgewijs wordt weerstand afgebroken en worden nieuwe internationale normen opgebouwd.

Veiligheidsraad heeft gebrek aan legitimiteit

Al tien jaar wordt er binnen de VN gepraat over de aanpassing van de Veiligheidsraad aan de nieuwe geopolitieke situatie van na de Koude Oorlog. De uitbreiding van de raad met permanente en/of niet-permanente leden, de afschaffing/afzwakking van het vetorecht: de discussie zit muurvast. Het vreet aan de legitimiteit van de Veiligheidsraad en de VN.

--Een van de grote problemen is de samenstelling van de Veiligheidsraad, die teruggaat op een modus vivendi tussen de overwinnaars van de Tweede Wereldoorlog.

„Er zit een grote fout in het concept van 1945: de component regionalisme werd onderschat", zegt Marc Cogen. „Die treedt nu meer en meer naar voren, vooral onder druk van de Europese Unie en de Navo als regionale organisaties. Vooral in de Veiligheidsraad zou die regionale component ingebouwd moeten worden: het zou de VN jonger, slagvaardiger en representatiever maken."

-- In de Veiligheidsraad zou dan een vertegenwoordiger zitten van de Arabische Liga, van de Organisatie van Amerikaanse Staten, de Organisatie van Afrikaanse Eenheid, .. En dan zou de Raad slagvaardiger worden?

„Ik volg Marc Cogen als hij stelt dat er een sterkere regionale component ingebracht moet worden. Uit de verschillende continenten moet er altijd één lid zijn. De vraag is wie? Het dichtstbevolkte land of het land dat zich historisch het meest vredelievend heeft opgesteld?", vraagt professor Jan Wouters zich af.

„De toewijzing van nieuwe regionale permanente zetels zit vast omdat de regio's zelf het niet eens worden", zegt Herman Portocarero. „In Afrika hebben Nigeria, Zuid-Afrika en Egypte ambities, in Latijns-Amerika Brazilië, Mexico en Argentinië. Het zit binnen elke regio geblokkeerd."

De algemene blokkering komt door het feit dat enkele grote ontwikkelingslanden het onder elkaar niet eens raken omdat ze geen gezichtsverlies willen lijden. Het makkelijkste is dan om alles lam te leggen. Het is een paradox: de ontwikkelingslanden zijn als groep het meest vragende partij om vernieuwing van de Veiligheidsraad en vormen ook het grootste obstakel."

„Er is niet alleen een wanverhouding inzake geopolitieke vertegenwoordiging maar ook inzake numerieke verhoudingen", zegt professor Jan Wouters. „Bij de oprichting in 1945 waren er 51 leden, waarvan er elf lid waren van de Veiligheidsraad. In 1963 gingen we naar 15 leden in de Veiligheidsraad voor 100 VN-leden. Anno 2000 zit je nog altijd met 15, terwijl er intussen 188 lidstaten zijn. Dat is een duidelijke scheefgroei."

-- En wat met het vetorecht, dat gedateerd heet te zijn?

„We kunnen kritisch zijn over het vetorecht, maar dat heeft ervoor gezorgd dat er een verbintenis was van de grootmachten om het spel mee te spelen. Als je dat weghaalt, zou ook die verbintenis kunnen wegvallen", aldus professor Jan Wouters. Dat eventuele nieuwe permanente leden ook een vetorecht zouden krijgen, valt niet aan te bevelen. „Hoe meer vetorechthouders, hoe minder slagvaardig de Veiligheidsraad."

Lakhdar Brahimi legt vinger op de wonde. „Onze maatschappij zit met een moreel probleem"

De VN worden nog altijd geassocieerd met vredesoperaties. Maar steeds vaker weigert het Westen zelf soldaten naar gevaarlijke gebieden te sturen. De uitrusting betalen van legers uit het Zuiden kan nog wel. „Onze maatschappijen zitten met een moreel probleem", zegt Herman Portocarero.

Mislukte vredesoperaties in Bosnië, Rwanda, Sierra Leone, Angola bezorgden de VN een negatief imago. Een nieuw rapport van VN-ambtenaar Lakhdar Brahimi doet aanbevelingen voor verbeteringen en sloeg spijkers met koppen: mandaten moeten duidelijk afgebakend zijn; blauwhelmen moeten alle middelen krijgen die nodig zijn om dit af te dwingen; ze moeten het recht krijgen om te reageren als ze beschoten worden.

„De belangrijkste eis is debureaucratisering, vooral omdat de conflicten anno 2000 niet de conflicten zijn waar het VN-handvest zoveel jaar geleden voor geschreven is. Het gaat niet langer om een stellingenoorlog waar je in het midden een blauwe lijn trekt", zegt Portocarero.

„Je ziet binnen de Veiligheidsraad altijd dat een mandaat afhankelijk is van wat op dat moment politiek haalbaar is. Maar belangrijk is dat dit mandaat niet bevroren wordt, zodat het zo snel mogelijk kan worden aangepast aan de toestand op het terrein. En dat de rules of engagement -- de regels van gevechtsgedrag -- aangepast zijn aan de situatie te velde. Als je dan nog in het hoofdkwartier in New York mensen hebt die weten wat het terrein is, wat militairen zijn en wat een militaire interventiemacht nodig heeft, dan zijn we al enkele stappen verder. Dan nog blijf je met veel vragen zitten. Maar het rapport noemt veel dingen bij de naam, wat bij de VN niet vaak gebeurt."

-- Wat de VN kunnen, hangt af van de bereidheid om de machine te smeren. België zegt nu: we stellen 1.000 man ter beschikking voor buitenlandse operaties, geen man meer. Wat Brahimi vraagt, is veel meer.

„De internationale taakverdeling wordt een serieus probleem. Het risico neemt toe dat bepaalde landen voor troepen zorgen en andere voor hun uitrusting", zegt Portocarero. „Onze maatschappij zit met een moreel probleem. De dood bestaat niet meer voor ons, militairen mogen niet sneuvelen, we mogen geen risico's lopen als je niet kunt aantonen dat er een direct belang is. Maar er moet nu eenmaal iets gebeuren. Dus wassen we onze handen in onschuld door ervoor te zorgen dat soldaten elders goed uitgerust worden. Er zitten heel wat ethische en morele risico's vast aan de situatie die je nu hebt."

„Brahimi heeft een goede analyse gemaakt, met mooie voorstellen", zegt professor Jan Wouters. „Maar het punt blijft: hoe efficiënt zal het in de praktijk blijven verlopen? Als het zo blijft dat vooral het zuiden troepen levert voor crisissen in het zuiden, dat er enorme divergenties zijn in de kwaliteit van de soldaten die worden geleverd, dan is er een duidelijk probleem van training vanwege de VN. Als de internationale gemeenschap niet kan zorgen voor een adequate training en opleiding van uitgezonden troepen, moet je het idee van een outplacement -- waarbij je desnoods professionele troepen gaat huren -- toch serieus overwegen."

„De problemen inzake vredeshandhaving zijn zeer complex omdat je daar aan de soevereiniteit raakt", zegt Portocarero. „En dat wordt erger als het over een van de permanente leden van de Veiligheidsraad gaat. Dat wordt voor mij de grote discussie van de volgende 25 jaar: de limieten van de soevereiniteit."

Armoede volgende uitdaging voor VN. Wat baat het dat ik mag stemmen als ik crepeer van honger?

„De VN blijken meer en meer een lege doos te zijn van regeringen of diplomaten die ruzie zitten te maken in plaats van projecten te ontwikkelen. Wat is nu de nieuwe grote opdracht van de VN? Die vraag mag niet ontweken worden op de Millennium-top." Dat zegt Marc Cogen, professor internationaal recht aan de Universiteit Gent.

„De VN hebben zich de voorbije vijftig jaar enorm ingespannen voor de dekolonisatie, toen de westerse landen in de jaren vijftig niet bereid bleken om die stap te doen. Dat was een groot succes, tot en met Namibië in het begin van de jaren negentig. Nu, anno 2000, stellen we vast dat de VN naar een tweede project zoeken en niet vinden. In Palestina, in Afrika is een totaal ongeloof gegroeid in de bekwaamheid van de VN om problemen structureel op te lossen."

Cogen heeft zelf al een voorstel: „De gebeurtenissen op de Wereldhandelsconferentie in Seattle zijn voor mij het signaal dat absolute armoede in deze wereld niet meer kan. De globale economie draagt vandaag niets bij tot een oplossing, integendeel, de kloof tussen arm en rijk wordt groter en groter. Ik zie een begin van consensus binnen de VN om armoedebestrijding als het nieuwe grote project naar voren te schuiven. De sociaal-economische rechten stonden de jongste vijftig jaar te veel achter bij de politieke mensenrechten. We moeten het statuut van de sociaal-economische rechten ernstiger gaan nemen, via armoedebestrijding. En de structuren moeten daarop afgestemd zijn."

„Professor Cogen heeft gelijk", zegt Herman Portocarero. „De geloofwaardigheid van het hele systeem staat of valt de komende 20 jaar met die armoedebestrijding. Je hebt het IMF, de Wereldbank, het Ontwikkelingsprogramma van de VN. Als die niet het verschil gaan maken, kun je ook het bestaansrecht van die dingen niet meer verdedigen. Op dat vlak moet nog heel wat gebeuren. Wat armoedebestrijding betreft, is er vandaag geen gemeenschappelijke inspanning zoals bij het aidsprogramma. Het is waar dat het recht op ontwikkeling even belangrijk is als de individuele mensenrechten, het is waar dat civiele rechten weinig zin hebben in een context van armoede. Wat baat het dat ik mag stemmen, als ik crepeer van de honger?"

„Er is veel geld nodig om de globale problemen te gaan financieren. Armoedebestrijding is daar de prioriteit", reageert Bart Bode van Broederlijk Delen. „Het is de beste garantie voor conflictpreventie. Het imago van de VN zal afhangen van wat ze daar kan doen."