

Een blauwdruk voor de Verenigde Naties in de 21^{ste} eeuw

Gisteren maakte het *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* zijn langverwachte rapport over aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties. In dit uitgebreide rapport zet het 16-hoofdige Panel zijn visie uiteen op de rol van de VN in de 21^e eeuw. Verwacht wordt dat vooral de aanbevelingen inzake de institutionele hervormingen van de VN, in het bijzonder de Veiligheidsraad, veel aandacht zullen krijgen. Op al deze punten maakt het Panel bijzonder waardevolle, pragmatische aanbevelingen. Het rapport heeft evenwel veel meer in zijn mars dan dat. Het dient VN-sceptici van antwoord door te stellen dat de VN wel degelijk een belangrijke rol hebben gespeeld in de voorbije decennia, bijvoorbeeld inzake dekolonisatie en non-proliferatie. Maar als de VN effectief willen blijven, zo luidt het, zijn een aantal acties noodzakelijk.

In de eerste plaats dient een “veiligheidsconsensus” te worden bereikt tussen de 191 VN-lidstaten, d.w.z. eensgezindheid over de diverse bedreigingen voor de internationale vrede en veiligheid. Het Panel identificeert zelf zes categorieën gevaren: oorlogen tussen staten, binnenlands geweld, socio-economische gevaren (armoede, besmettelijke ziekten en degradatie van het leefmilieu), proliferatie van massavernietigingswapens (WMD), terrorisme en transnationale georganiseerde misdaad. Met zijn analyse van deze bedreigingen vaart het Panel, terecht, een veel ruimere koers dan de Amerikaanse *National Security Strategy* en de Europese Veiligheidsstrategie. Deze documenten zijn hoofdzakelijk geïnspireerd door de ‘nieuwe’ bedreigingen die uitgaan van terrorisme en proliferatie van WMD. Het Panel daarentegen stelt overtuigend dat veiligheid, vrijheid en economische ontwikkeling onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De boodschap van het rapport is preventief beleid op al deze vlakken, met ontwikkeling en armoedebestrijding op kop. Het rapport roept ook op om meer middelen vrij te maken voor de bestrijding van AIDS en maant de landen die partij zijn bij het Kyoto-Protocol aan om werk te maken van de tenuitvoerlegging van de aangegane verbintenissen. Preventie is ook het sleutelwoord inzake non-proliferatie en terrorisme. Wat dit eerste betreft, roept het Panel onder andere op tot een algehele afbouw van de chemische wapenvorraden tegen 2012 en tot een sluitend verificatiesysteem voor biologische wapens. Opvallend zijn ook de aanbevelingen aangaande het Internationaal Atoomagentschap: volgens het Panel moet dit Agentschap de toevoer van splijtstof voor civiele doeleinden

garanderen, om zo landen die eigen kerninstallaties willen ontwikkelen de wind uit de zeilen te halen. Tevens speelt het Panel in op de recente Iran-crisis door te verklaren dat de Veiligheidsraad paraat moet staan om de verplichtingen ten aanzien van het Agentschap af te dwingen. Wat terrorisme betreft, besteedt het rapport aandacht aan de onderliggende oorzaken hiervan en suggereert het een ruimer beleid om extremisme en intolerantie te bestrijden.

Het rapport is realistisch genoeg om toe te geven dat preventie soms faalt en dat militair geweld noodzakelijk kan zijn om bepaalde bedreigingen af te wenden. In dat verband bevestigt het Panel het recht op zelfverdediging en de rol van de Veiligheidsraad, zoals vastgelegd in het VN-Handvest. Wel stelt het onder verwijzing naar het internationaal gewoonterecht dat landen niet alleen als reactie op een gewapende aanval, maar ook preventief gewapend mogen optreden, wanneer zich een imminente bedreiging voordoet. Niettemin wijst het Panel de zogeheten ‘pre-emptive strike’ (d.w.z. gewapende actie nog voor zich een imminente bedreiging heeft gevormd), zoals verkondigd in de *Bush doctrine*, van de hand. Opmerkelijk is dat het Panel de nog erg omstreden “beschermingsplicht” (“*duty to protect*”) bekrachtigt en humanitaire interventies als laatste redmiddel onder welbepaalde voorwaarden billijkt. Terecht wordt grote aandacht besteed aan de “post-conflict”-fase: het Panel stelt voor een *Peacebuilding Commission* op te richten, een nieuw orgaan dat o.a. nauw met regionale organisaties en de internationale financiële instellingen moet samenwerken om landen na een conflict opnieuw op te bouwen.

Zoals gezegd, is het rapport op een pragmatische leest geschoeid. Het tracht een evenwicht te vinden tussen de geldende machtsconstellatie en het streven naar een veilige en rechtvaardige wereld. Het Panel doet een verdienstelijke poging om de bezorgdheid van het Westen aangaande non-proliferatie en terrorisme te verzoenen met de noden van ontwikkelingslanden in verband met armoede en ontwikkeling. Het valt nog af te wachten of het rapport op alle punten voldoende politieke steun zal vinden bij de VN-lidstaten. Zo lijkt het alvast zeker dat zijn aanbevelingen tot ondersteuning van het Internationaal Strafhof voor de VS niet door de beugel zullen kunnen. Nog een andere vraag is of de verschillende aanbevelingen, al worden ze door de Algemene Vergadering overgenomen, ook daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd. Er liggen nu evenwel gezagsvolle aanbevelingen voor die de internationale gemeenschap voor haar collectieve verantwoordelijkheid plaatsen. Aan

ons allen om ze aandachtig te lezen, te bespreken en onze beleidslieden te overtuigen
werk te maken van een daadkrachtige VN voor de 21^{ste} eeuw.

Jan Wouters

Tom Ruys

*(De auteurs zijn resp. voorzitter van de Vereniging voor de
Verenigde Naties en gewoon hoogleraar internationaal recht
aan de KU Leuven, en onderzoeker aan het Instituut voor
Internationaal Recht van deze universiteit)*