

# De wereld in alle staten

## *Bart Tromplezing 2008*

Op vrijdag 24 oktober, ruim een jaar na het overlijden van wetenschapper en sociaal-democraat, veelschrijver en operafanaat Bart Tromp, sprak Ko Colijn in Amsterdam de eerste Bart Tromplezing uit. De bijeenkomst was georganiseerd door het Nederlands Gesprek Centrum in samenwerking met de Rode Hoed en *Het Parool*. Geïnspireerd door krantenkoppen over een nieuwe wereldorde liet Colijn zijn licht schijnen over de status van de statenanarchie. Zijn wij getuige van een acute systeemcrisis? Nee, wel van een ‘fenomenale machtsverschuiving’. Die voltrekt zich ‘op kousenvoeten, in slow motion’ en wordt zichtbaar in de vorm van een krachtige, wereldwijde civil society.

### KO COLIJN

8 Debatten over internationale politiek zijn als nabeschouwingen van voetbalwedstrijden. Je kunt je beperken tot het perspectief van een van de spelers: de Nederlandse buitenlandse politiek in het grote spel bijvoorbeeld. Of je analyseert de wedstrijd: de oorlog, de crisis of de goede afloop van een topontmoeting. Je kunt ook afstand nemen en de ontwikkeling in het spel zelf en de instituties onder het mes leggen: houden ze stand, of kraken ze in hun voegen? Schuiven

**Over de auteur** Ko Colijn is redacteur van *Vrij Nederland*, bijzonder hoogleraar Internationale Betrekkingen in het bijzonder *Mondiale Veiligheidskwesties* aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en senior researcher aan het instituut *Clingendael*.

**Noten** zie pagina 18

we een andere wereldorde in? Zijn we getuige van het einde van de Pax Americana? Hebben we een nieuwe toezichthouder nodig? Met welke instrumenten rusten we die uit? Moeten we de oude spelregels niet aanpassen? Aan wie schenken we ons vertrouwen als het om onze veiligheid en welvaart gaat? Wie vertrouwd is met de leer der internationale betrekkingen herkent die drie verschillende invalshoeken onmiddellijk, maar zal liever niet vermoeid willen worden met lange verhandelingen over de laatste: systeemdebatten, de wereldorde, het paradigmatische debat. Maar we kunnen er vandaag niet helemaal onderuit.

Toen het Nederlands Gesprek Centrum mij afgelopen zomer vroeg of ik dit podium wilde beklimmen om de eerste Bart Tromplezing te

houden, zag ik in gedachten een koninklijke bibliotheek aan boeken en een ontzagwekkend panorama aan onderwerpen voor me. Barts fascinatie met de wereldpolitiek en de doorgaans nietige rol van een land als Nederland leek een goed uitgangspunt voor mijn lezing, maar dat was voordat het woord 'systeemcrisis', als een nieuw massavernietigingswapen, op ons was afgevuurd. Bart beheerste overigens elk van de drie zojuist opgesomde fileermethoden.

Systeemcrisis. Het woord viel wel eens binnen het vakgebied, maar dat sloeg dan op uitzonderlijke omstandigheden in de wereldpolitiek — meestal voltrekken die zich langzaam. Een keer in het millennium verandert 'het systeem' misschien, en dan nog was het meer iets voor politiek-filosofen en staatslieden dan voor de gewone burger, die bijvoorbeeld in 1648 echt niet door had dat hij op een dag de overgang naar het westfaalse statensysteem beleefde. En die nu — hoewel het woord systeemcrisis sinds een maand een pijlsnelle opgang maakt — meer wakker ligt van zijn IJslandse spaartegoed, dan dat hij met de vraag worstelt of hij afscheid neemt van het statenparadigma.

Mijn stelling van vanavond is dat we ons op een lopende band als in Schiphol bevinden. Noem die band het systeem, het statenparadigma. Daar stap je niet zomaar af. Je kunt erop vooruitlopen, achteruitlopen of stilstaan. Hij kan haperen, zelfs defect zijn en dan nog heb je de keus vooruit te lopen of de terugweg te kiezen. Uiteindelijk glijdt het systeem altijd voort, naar de gate, het begin van een ander systeem.

Door omstandigheden gedwongen moest ik eerder dan me lief was een titel voor deze voordracht aanleveren — we spreken over begin augustus. Ik kreeg te maken met een houdbaarheidsdatum, dus ik koos de veilige kant. 'De wereld in alle staten' — u kunt me verwijten dat ik er alle kanten mee uit kan, maar dat is ook precies wat ik wil en bovendien is het hoe ik de toestand van de wereld zou willen kenschetsen. Er is geen staat, van alle 193 die we er nu hebben, die zich kan onttrekken aan kwesties van veiligheid en welvaart in de rest van de wereld.

En omgekeerd: de wereld is niet ongevoelig voor wat in elk van die staten kan gebeuren — of het nu een aanslag op de Twin Towers in het machtigste land op aarde is (waarbij trouwens burgers uit tachtig landen sneuvelden) of een uitbraak van burgeroorlog of honger in Somalië, het land dat nummer één staat op de lijst van zwakste landen op aarde, de Failed States Index.<sup>1</sup>

## *De gewone burger ligt meer wakker van zijn IJslandse spaartegoed, dan van de vraag of hij afscheid neemt van het statenparadigma*

De aangeleverde titel leek mij de onverhoedse oorlog tussen Rusland en Georgië, begin augustus, te overleven. Even leek het paradigma van de vredelievende, verweven wereld terug te zwiepen naar het primaat van de zelfzuchtige, interstatelijke machtspolitiek. De Kaukasische oorlog leek ruw af te rekenen met de blufanalyses over globalisering die *The end of history*, *The world is flat* en *The end of the nation state* hadden verkondigd.<sup>2</sup> Terug waren de invloedssferen en de alliantiepolitiek, terug waren de territoriale aanspraken en de retoriek van de Koude Oorlog. Terug was de geopolitiek, in de wereld der staten.

Maar dat er toch iets was veranderd aan dat klassieke paradigma bleek al binnen een maand. De aandelen op de beurs in Moskou verloren de helft van hun waarde, de beurs werd stilgelegd, de oligarchen vreesden voor hun bezittingen in de Londense City en president Medvedev gaf toe dat ook Rusland last had van de kredietcrisis. De nieuwe wereld bleek wel degelijk zijn dwarsverbindingen naar het Kremlin te hebben, niet alleen bovengronds in de vorm van buitenlandse investeringen en via de buizen van Gazprom, maar ook via rioleringen die de geur van financieel wantrouwen en bederf verspreidden. Dat

Rusland bleek bovendien zijn kaarten wel erg eenzijdig op een leeglopende gasbel te hebben gezet. Kortom: de ouderwetse soevereine staat die landjepik speelt is wel terug, maar anno 2008 deint hij gevaarlijk mee op de grillen van het mondiale kapitalisme. Op 7 oktober riep president Medvedev de wereld in een podcast (!) op om samen het financiële systeem van de ondergang te redden en snelde hij IJsland te hulp met een aanbod van miljarden dollars. Moderne geo-economie, welbegrepen staatsbelang natuurlijk, maar van een staat die — om met de *Financial Times* te spreken — beseft dat ze zich in ‘the same sinking boat’ bevindt.<sup>3</sup>

#### OORLOG EN VREDE

De fameuze Millenniumdoelstellingen van de Verenigde Naties beloofden ons acht jaar geleden dat hongers, ziekte, armoede, het aantal vluchtelingen op deze wereld per 2015 gehalveerd zouden zijn. Maar hoe stond het eigenlijk met het voornemen om de wereld te verlossen van ‘the scourge of war’, wellicht het belangrijkste bovenationale publieke goed dat na de Tweede Wereldoorlog aparte vermelding in de preambule van het handvest van de VN had gekregen? Zou het geen loffelijk idee zijn om de wereld te beloven om ook de oorlog in 2015 gehalveerd te hebben?

Dat idee kon natuurlijk op goed onthaal rekenen. Maar hoeveel oorlog was er eigenlijk, hoeveel was de helft daarvan en hoe kon je zoiets als ‘tweemaal zo veilig’ beloven? Niemand bleek de benodigde gegevens paraat te hebben. Dit milleniumdoel kon niet gerealiseerd worden, niet omdat het niet op applaus kon rekenen maar omdat de boekhouding ontbrak. Men liet het er niet bij zitten: een excellent gezelschap van hoofdzakelijk noordelijke geleerden — hoog boven een bepaalde breedtegraad wonen relatief veel vredeswetenschappers — kreeg het verzoek om de leemte onverwijd te vullen en de veiligheidssituatie in de wereld naar wat bredere maatstaven, die we tegenwoordig ‘human security’ noemen, in kaart te brengen.

Het rapport van die Human Security groep kwam eind 2005 uit en mocht bepaald spectaculair worden genoemd.<sup>4</sup> Welke maatstaf je ook hanteerde, vrijwel steeds was de conclusie dat het eigenlijk uitstekend gaat met de veiligheid. Ja, je kon welhaast zeggen dat de millenniumdoelstelling zonder dat iemand het wist reeds gehaald was. Hoofdconclusie: het aantal oorlogen in de wereld is spectaculair gedaald. Aan het eind van de Koude Oorlog woedden er ongeveer zestig grote gewapende conflicten. Aan het begin van 21ste eeuw waren het er nog maar dertig en intussen zijn het er alweer minder, vijfentwintig.

De slagvelden zelf lijken minder bloedig te worden. In de Tweede Wereldoorlog sneuvelden ongeveer vijf miljoen soldaten per jaar. Die aantallen zijn vijftig jaar later trendmatig drie ordes van grootte, dus met een factor duizend, gedaald. De onderzoekers van de Human Security groep waren ootmoedig en geneerden zich bijna voor dat goede nieuws — ‘we live in a decade of peace’, teken ik op uit hun rapport — maar kwamen steeds tot dezelfde bevinding. Het aantal burgerdoden was lastig te bepalen, maar ook dat liep krachtig omlaag. Het aantal genociden in de wereld is sinds een jaar of dertig, veertig drastisch afgenomen. Het aantal militaire coups of vluchtelingen idem dito. Enfin, het gaat steeds beter. Er was maar één uitzondering op dit patroon: het internationale terrorisme is sinds een jaar of tien met een factor drie toegenomen. Maar de jongste Human Security Brief 2007 relativeert zelfs die bevinding weer.<sup>5</sup>

Als er oorlog losbarst is de wereld in alle staten en schakelen we over naar CNN. Maar het omgekeerde is zelden *breaking news*. De Human Security groep turfde dat sinds de Tweede Wereldoorlog bijna vierhonderd keer vrede is uitgebroken op de wereld. Dat we sinds 1990 in een andere wereld leven blijkt uit het feit dat ongeveer de helft van al die vredes uitbraken in de kleine twintig jaar na de Val van de Muur.

Een andere conclusie uit het onderzoek is deze: niet alleen doet ‘oorlog’ zich veel minder vaak voor, dat geldt a fortiori voor de oorlog tussen staten. Dat verschijnsel is in de jaren

negentig bijna uitgestorven. De laatste jaren blijft de teller soms steken op nul. De rest, wat er dus aan oorlog over is, trekt zich niets van grenzen aan en is burgeroorlog en sektarisch geweld. Verder constateren de onderzoekers dat de wereld iets opmerkelijks begint te leren: succesvol onderhandelen. Voor het eerst in de geschiedenis van oorlog en vrede slagen we erin — en denkt u dan aan het geruisloze geploeter van de Ahtisaari's, de Brahimi's, de Feiths en de Egelanden — om meer conflicten aan de onderhandelingstafel te beëindigen dan door militaire overwinningen op het slagveld. Wapenstilstanden, vredesakkoorden, *time outs* — het is een beetje rijp en groen door elkaar, maar het goede nieuws is dat bemiddelen loont.

Kunnen cijfers liegen? Het subjectieve gevoel van mensen wijkt sterk af van de gunstige grafieken. Peilingen geven aan dat maar één op de vijf mensen de wereld werkelijk veilig durft te noemen en, omgekeerd, dat veertig procent van de wereldburgers deze planeet 'onveilig' vindt. Dat zijn 2,5 miljard mensen. Dat roept de vraag op hoe die kloof tussen minder oorlog en meer angst kan worden uitgelegd. U raadt de reden al: de 'dichtbijheid'. We kunnen de oorlog tegenwoordig *real time* en in breedbeeld volgen. Maar het gevaar is niet alleen dichtbij vanwege het plasmascerm. We vinden dat het ook in werkelijkheid om de hoek zit en dat benauwt meer. De kleine kans op een kolossaal conflict in de Koude Oorlog werkte mensen minder op het gemoed dan de tegenwoordige, grotere kans op een klein conflict in de buurt: de aanslag op het metrostation, de gewapende roofoverval, de kans dat de dijk het niet houdt of expres door een waterschap wordt doorgestoken, ja zelfs de kans dat een bankier er met uw pensioen vandoor gaat. Dat boezemt meer angst in dan zoiets als de vijfduizend megaton aan atoomwapens die nog altijd in de wereld gereed ligt, genoeg om vier en een halve dag lang iedere seconde een Hiroshimabom te laten ontploffen.<sup>6</sup>

Hier raken we aan het fenomeen dat het begrip onveiligheid uitdijt. Tegen de gemiddelde burger kun je zeggen: uw 'national security'-

probleem is opgelost, want uw land voert geen oorlog. Maar in de opsomming van mensen blijkt 'onveiligheid' om een holistisch rijtje van tientallen kwetsbaarheden te gaan, waarbij we oorlog met de Taliban of Rusland of een Iraanse atoombom onderin de top-tien zien bungelen, duidelijk achter criminaliteit, sociaal-economische onveiligheid, burgeroorlog, het besmette vlees en de dijkdoorbraak.

## *Voor het eerst in de geschiedenis slagen we erin om meer conflicten aan de onderhandelingstafel te beëindigen dan op het slagveld*

Het oude paradigma van onveiligheid als een probleem tussen staten miskent dat er een reeks veiligheidsproblemen boven en onder het interstatelijke stratum zit. De wereld is niet alleen in, maar zelfs boven en onder alle staten. Erboven bevindt zich de categorie veiligheidsproblemen die staten niet zelf kunnen oplossen, maar slechts gezamenlijk. Niet de 'interstate security', maar 'global security'-issues zoals klimaatdreiging, de proliferatie van massavernietigingswapens, de privatisering van het geweld in de vorm van burgeroorlogen, rondtrekkende milities, piraterij, de activiteiten van gewelddadige ngo's met een eigen agenda zoals Al Qaida, de beschikbaarheid van wapens en huurstrijders (al dan niet tot dat lot gedwongen, denk aan kindsoldaten).

Beneden het interstatelijke niveau zit de categorie 'human security'. Die adresseert het lot van de miljarden burgers wier land niet in oorlog is, voor wie het global security-probleem ver weg is, maar die wel degelijk onveilig zijn omdat ze in een falende staat leven, temidden van crimineel geweld, omdat ze op de vlucht zijn voor krijgsheren, aids in vluchtelingenkampen oplopen, slachtoffer worden van 'strategische rape', of lijden aan oorlogshonger en -armoede.

#### SYSTEEM VAN STATENANARCHIE

Dit alles dwingt ons tot het stellen van de vraag in welke wereld we dan wel leven, nu we moeten constateren dat de inter-‘streepje’-nationale politiek een te nauwe lens is om waar te nemen wat zich afspeelt en aan welke publieke goederen in deze wereld blijkbaar behoefte is. Hier betreden we dan het terrein waar ook Bart Tromp zich graag vertrad — ik verwijst maar naar zijn fraaie, gedurfde bijdrage aan de Clingendael-bundel *De herontdekking van de wereld* uit 2004 — waarin hij zocht naar een plaats voor Nederland in een wereld die de oude niet meer is.<sup>7</sup> De herontdekking van de wereld, is dat niet het thema dat nu rondgonst en dat we onder dat woord ‘systeemcrisis’ en speculaties over het einde van de Pax Americana krijgen ingestampt?

Ik geloof u enigszins gerust te mogen stellen: in de termen van de internationale betrekkingen is er geen sprake van een systeemcrisis, hoe ingrijpend de machtsverschuivingen ook kunnen zijn. Wij moeten hier onderscheid maken tussen het systeem van statenanarchie, dat niet van de ene op de andere dag verandert, en de orde binnen dat systeem die zomaar wel kan omslaan, al is ook dat een zeldzaam fenomeen. Een wisseling van de wacht, als er al sprake zou zijn van een plotselinge aflossing van de Pax Americana, is géén systeemcrisis. So what, zult u zeggen, ik vind de verschuivingen enorm en ze raken mijn ziel en portemonnee — veiligheid en welvaart zijn voor velen de belangrijkste collectieve goederen die de politiek ons te leveren heeft en het systeem dat ze moet leveren lijkt radeloos.

Met de oervaders van onze discipline, Hans Morgenthau, Morton Kaplan en Kenneth Waltz, kunnen we deze discussie kortsluiten door te zeggen dat er eigenlijk maar twee denkbare systemen in de wereldpolitiek zijn, de anarchie en de hiërarchie. Het verschil schuilt in het ordeningsprincipe: wel of geen centraal gezag. Na het afscheid van de hiërarchie (onder geestelijk gezag der kerk) sinds het einde van de mid-

deleeuwen rest ons het gezagsloze, horizontale systeem van de anarchie.

Daarnaast heeft elk systeem te maken met nog een tweede en derde variabele. De tweede luidt: wie of wat zijn de legitieme spelers? Antwoord: de hoofdspelers in ons systeem zijn historisch gesproken de staten, al hoeft dat geen eeuwigheid te duren en mag je de vraag stellen of andere spelers (Amnesty International, Al Qaida, de kerk, Microsoft, de Bill Gates Foundation, het Internationaal Atoomagentschap, het bankwezen, maar ook de ‘global civil society’ als zodanig) intussen niet ook een zelfstandige rol in de wereldpolitiek spelen. Nee, zeggen sommigen, als het er echt op aankomt doen zij dat niet, worden ze terzijde geschoven of blijken het willoze werktuigen in handen van machtige staten te zijn. Ja, zeggen anderen, ze zijn stuk voor stuk machtiger en bemiddelder dan IJsland, dus ze tellen wel degelijk mee. Dát is de systeemrelevante vraag: hebben staten hun (legitimiteits) monopolie verloren of niet?

### *Een wisseling van de wacht, als er al sprake zou zijn van een plotselinge aflossing van de Pax Americana, is geen systeemcrisis*

De derde factor draait om de machtsorde of -verdeling: die is natuurlijk van groot belang maar ‘slechts’ een interne discussie. Binnen de statenanarchie loopt ze uiteen van een unipolaire machtsorde (de laatste vijftien jaar onder leiding van de Verenigde Staten), via de bipolaire orde (daarvoor: de Sovjet-Unie versus de vs) tot varianten waarover de laatste tijd stevig wordt gespeculeerd. Met de opkomst van de BRIC-landen (Brazilië, Rusland, India en China) zou ons het tijdperk van de multipolaire orde kunnen wachten. Vier of vijf grootmachten hebben het dan voor het zeggen en dat zal nog heel wat herverdelingsconflicten in de wereldpolitiek geven,

gedoe over zetels in de Veiligheidsraad, stemrecht in het IMF, wellicht het voortbestaan van deze instituten zelf enzovoort. Ten slotte noem ik de variant die Richard Haass, president van de Council on Foreign Relations, een invloedrijke Amerikaanse denktank, heeft opgeworpen als hoogstwaarschijnlijk de volgende: een nonpolaire orde.<sup>8</sup> Niet alleen vindt er in de ogen van Haass nivellering onder de topclubs plaats — tot zover de metafoor van de voetbalcompetitie — maar er zullen zich allerlei andere spelers in het spel mengen met deellegitimiteit op specifieke terreinen. In mijn interpretatie zou dit betekenen: terug naar de middeleeuwen, maar dan zonder de hiërarchische autoriteit van de kerk.

Hoewel Haass een bezadigde icoon is uit het Amerikaanse *foreign policy establishment*, vind ik zijn variant in feite veel radicaler dan die van de hype-figuur Kishore Mahbubani, de Singaporese bestuurskundige, die met (of waarschijnlijk: door) aan leedvermaak grenzend venijn en verwerping van het westerse imperialisme en leiderschapsarrogantie een veel aangehaalde figuur is, maar die eigenlijk een gewone multipolarist is.<sup>9</sup> Hij voorspelt — en ik wil dat overigens niet ondenkbaar noemen — het einde van de door het Westen gedomineerde orde en verlangt op zijn minst een aanzienlijke herverdeling van de macht in de grote bestuursorganen van deze wereld (Veiligheidsraad, WTO, IMF enzovoort). Nog verder dan dat gaat zijn relativering van de westerse opvatting over rechtsorde en democratie, maar de *bottom line* is dat ook hij het bestaande systeem, de statenanarchie, als uitgangspunt neemt — terwijl ik dat van Haass nog wel eens expliciet zou willen horen. Diens nonpolaire orde, hoewel anarchisch, onderscheidt zich beduidend van een orde waarin (grote) staten de beslissende polen blijven.

#### NAAR EEN INTERNATIONALE GEMEENSCHAP

Maar er is meer. Wat mij zeer bevalt in onze discipline is de toevoeging die de zogenoemde Britse school aan dit systeemmodel van de statenanarchie heeft gegeven. Nu komen we bij

die lopende band op Schiphol, die ons onverstoorbaar langzaam, haperend soms, voert naar de gate van de ‘internationale gemeenschap’. Dat is een dimensie die ontbreekt in het statische, naakte realisme van zelfzuchtige staten, voor wie alleen overleving de leidraad van buitenlandse politiek is, in een spel waarin elk collectief doel ontbreekt. Deel uitmaken van de internationale gemeenschap is meer dan meebewegen in de technische regelmaat van een systeem. Het idee van een internationale gemeenschap van staten impliceert een additioneel lidmaatschapsgevoel, een zeker medeverantwoordelijkheidsgevoel.

Hoe verloopt die evolutie van de internationale gemeenschap? De Britse politiek-filosoof Andrew Hurrell leidt ons in zijn fraaie boek *On global order* door de evolutie van het vulgaire realisme, via de fragiele dunne internationale gemeenschap, naar wat hij noemt de ‘thick international community’.<sup>10</sup> In het eerste stadium is het ieder-voor-zich, de gemeenschap is non-

### *Deel uitmaken van de internationale gemeenschap is meer dan meebewegen in de technische regelmaat van een systeem*

existent. Het tweede stadium kent een beetje orde. De nietigste definitie van orde is volgens Raymond Aron dat kleine beetje méér dat de internationale samenleving onderscheidt van chaos en dat neerkomt op de kwaliteit dat we onszelf net niet verwoesten.

In de klassieker *The anarchical society* (1977) gaat Hedley Bull nog een stapje verder: de volgende fase is een zeer fragiel samen-bestaan van staten. In zijn ijle internationale gemeenschap ontwaart Bull dat staten in elk geval het vermogen tot drie kwaliteiten hebben ontwikkeld: ze houden hun samen-bestaan in stand, vernietigen elkaar niet (het Aron-minimum);

ze weten hun onafhankelijkheid te bewaren, althans erkennen dat als hun doel; ze kunnen hun onderlinge geweld enigszins reguleren (maar niet elimineren). Hoe minimalistisch en negentiende-eeuws ook, deze opvattingen gaan er reeds van uit dat het systeem een doel heeft, de gemeenschap van staten heeft coëxistentie als waarde. Dat is baanbrekend, want dat systeem onderscheidt zich van louter chaos, het niet willen coëxisteren, het onbeperkt willen voeren van oorlog. Let wel, Bull beschrijft de ‘anarchical society’, wat geen *contradictio in terminis* is; hij verdedigt juist de stelling dat anarchie geen chaos hoeft in te houden en zelfs een begin van normontwikkeling kent.<sup>11</sup>

Maar de twintigste eeuw eiste meer dan een statelijke orde die alleen maar tot doel had zijn bestaan te verzekeren. Schoorvoetend ontdekten staten hun lotsverbondenheid. En na de Tweede Wereldoorlog ontdekten bûrgers, los van hun nationaliteit, hun lotsverbondenheid. Neem het internationaal recht: eerst niet meer dan een bandenplakdoosje in het peloton van staten, een hulpmiddel dat de dwarscontacten tussen staten smeerde om de problemen in hun horizontale verkeer op te lossen en dat als zodanig niet zelden een expressie was van het recht van de sterkste staat, een ‘foreign office model of law’. Een van de grote transformaties van de vorige eeuw was dat het internationale recht een kwartslag draaide en zich steeds meer ontpopte als een kracht die de rechten van burgers direct ging regelen, invloed kreeg achter de (zogenaamd onrechtbare) voordeur van die westfaalse staat. Het project-Mensenrechten, als je het zo zou mogen samenvatten, is een van de grootste sluipende revoluties geweest die de soevereiniteit van staten heeft uitgehold, of om het positiever te zeggen: die het besef van een internationale gemeenschap heeft doen groeien.

Een tweede bindmiddel was de collectieve notie van interdependentie, afhankelijkheid. Om problemen tussen staten op te lossen of ten minste te vergemakkelijken bleken steeds meer internationale instituties noodzakelijk. Of het nu gaat om triviale problemen (het aanleg-

gen van een hogesnelheidslijn tussen Breda en Antwerpen, het beheer van een rivier die overstroomt of juist opdroogt, de vogelpest die niet bij de grens stopt) of de meer sensitieve (zoals vluchtelingen die de Middellandse Zee oversteken, de marktprijzen van olie of voedsel die wereldwijd effecten kunnen hebben op straatrellen, werkloosheid, overheidsbudgetten, politieke chantage of zelfs oorlogen, de ondeelbaarheid van veiligheid), al die problemen vereisen instituties waarin de enig effectieve oplossingen voor die problemen gevonden kunnen worden.

### *Een van de grote transformaties van de vorige eeuw was dat het internationale recht invloed kreeg achter de voordeur van de westfaalse staat*

De vooruitgang op dit punt is indrukwekkend. Een eeuw geleden waren er maar een kleine veertig internationale gouvernementele organisaties, met circa 750 lidmaatschappen. Nu zijn het er zo’n 250, met duizenden lidmaatschappen. Op het vlak van internationale non-gouvernementele organisaties is de explosie nog spectaculairder: in een eeuw tijd van 175 naar ruim 6000. Dat zegt veel over de emancipatie van de mondiale civil society. (Het totale aantal ngo’s in de wereld wordt geschat op 40.000; ruim 25.000 daarvan zijn werkzaam op het terrein van de mensenrechten.) Je kunt hetzelfde zien aan de ontwikkeling van het aantal verdragen. Een eeuw geleden sloten landen er zo’n twintig per jaar. In de Koude Oorlog liep dat al op naar 120, tegen de eeuwwisseling was het aantal gestegen naar 170. Ruw en netto: gemeten naar dit institutionele criterium is de internationale gemeenschap zeven à tien keer zo hecht geworden, op het vlak van de ngo’s liefst dertig keer zo hecht.<sup>12</sup>

#### DESINTEGRATIE OF VERDIKKING?

De combinatie van meer aandacht voor het individu — via mensenrechten en democratisering als internationale projecten die verspreid worden in een gemeenschappelijk vocabulaire — en de onderlinge afhankelijkheid van staten bij het oplossen van collectieve noden maakt dat overheden feitelijk steeds minder baas in eigen huis zijn. Soevereiniteit kreeg er door die ontwikkeling ook een nieuwe lading bij. De feitelijke handelingsbekwaamheid van de overheid is niet langer genoeg om soeverein te heten. Aan het eind van de twintigste eeuw groeide de neiging om te stellen dat overheden die kwalificatie moeten verdienen, door hun verantwoordelijkheid voor de rechten en veiligheid van de eigen burgers waar te maken. Alexander Loekashenko en Robert Mugabe zijn feitelijk soeverein, maar de ‘responsibility to protect’ maken zij natuurlijk niet waar. De geschetste ontwikkeling is zeker niet afgerond, maar heeft intussen wel een debat losgewrikt over het recht op humanitaire interventie — een ‘schending’ van soevereiniteit die kort geleden volstrekt onbespreekbaar was. Ook al zitten de Mugabes er nog, de mondiale civil society rammelt aan de poort en meldt zich als een systeemrelevante speler — om nog maar eens het huidige crisisjargon te gebruiken.

Volgens de grote Britse historicus Michael Howard (emeritus president van het International Institute of Strategic Studies) gaat de moderne verantwoordelijkheid van de staat nog verder dan de ‘responsibility to protect’. Was de westfaalse staat alleen maar verplicht zijn eigen bestaan te beveiligen tegen externe gevaren, in het laatste nummer van *Survival* schrijft Howard dat de postwestfaalse staat verplicht is om al zijn burgers ‘globaliseringsproof’ te maken, weerbaar tegen alle gevaren van de open internetsamenleving.<sup>13</sup> Dat is een kwantumsprong. De eis om je burgers te laten participeren in de mondiale civil society, op straffe van verlies van je soevereiniteit, raakt waarlijk de kern van het systeem: de staten zijn niet langer de hoofdrolspelers, maar slechts dienaar van dat systeem.

Howard komt tot een dramatische conclusie: ‘De wereldorde wordt nu bedreigd door verandering, om niet te zeggen desintegratie, van het gehele statensysteem, dat gedurende een tijdperk van ruwweg driehonderd jaar het kader voor de internationale betrekkingen is geweest.’ Let wel, die conclusie trok hij al vóór de oorlog in de Kaukasus (die we gezien de lauwe reactie uit Washington als de geopolitieke uitdaging van de Pax Americana mogen interpreteren) en die trok hij ook vóór het losbarsten van financiële crisis (die nu door velen als de economische uitdaging van de Pax America wordt geïnterpreteerd).

Na zo’n voorspelling weersta ik de verleiding om over de volgende groeifase van de internationale gemeenschap te spreken. Er is overigens niets onomkeerbaars aan die groei. Die verdikking van Hurrell kan best even wachten of zelfs tegenslag ondervinden, dus het zou sowieso voorbarig zijn om te voorspellen dat we afkoersen op een mondiaal rechtssysteem en dat democratie en veiligheid (en ieders spaartegoeden) overal in deze internationale gemeenschap in gelijke mate gegarandeerd zullen worden. Er

### *De verdikking van de internationale gemeenschap en de verdunning van de statelijke soevereiniteit zijn sluipende, systemische veranderingen*

15

wachten nog genoeg barrières: globalisering en de bevordering van mensenrechten, collectieve veiligheid en democratisering hebben in de praktijk te kampen met een neutraliteits- en dus een legitimiteitsprobleem. De een blijkt er, zacht uitgedrukt, meer van te profiteren dan de ander.

De vraag is: zijn ontwikkelingen zoals door Hurrell en Howard geschetst met elkaar te rijmen? Mijn antwoord is ja. Waar het me om



gaat is dat zich ogenschijnlijk dwarse ontwikkelingen voltrekken. Enerzijds ligt voor ons het betoog (van Hurrell cs) dat de internationale gemeenschap zich geleidelijk nestelt en consolideert, aangevoerd door de economische kracht van globalisering en de maatschappelijke emancipatie van de wereldwijde civil society. Anderzijds ligt voor ons de prognose (van Howard cs) dat het statensysteem kan desintegreren, aangevreten van binnenuit, door de opkomende macht van allerlei concurrerende spelers, van Artsen zonder Grenzen tot Al Qaida, door het falen van staten en door het bewuste terugtreden van overheden als gevolg van ideologie en bestuurskundige inzichten.

Die twee ontwikkelingen zijn geenszins aan elkaar tegengesteld. Integendeel, ze kunnen juist substituerend zijn. Misschien is de desintegratie van het statensysteem tot op zekere hoogte zelfs wel een voorwaarde voor de groei van de internationale gemeenschap. Is dat, *after all*, ook niet wat de Europese eenwording behelst? De voorspelling van Michael Howard hoeft dus nog niet tot somberheid te leiden. Het zou pas werkelijk dramatisch zijn als zijn desintegratie zich zou voltrekken zonder die verdikking van de internationale gemeenschap! De angst voor een dergelijk -/- kwadrant verklaart mijns inziens de grote ongerustheid die velen sinds september 2008 in de greep heeft.

#### GEEN SYSTEEMCRISIS, WEL VERANDERING

16 Ik nader mijn conclusie. We schetsten een aantal ontwikkelingen. De wereld wordt, als we de analyse van het Human Security rapport volgen, ontegenzeggelijk veiliger op een aantal indicatoren. Bij een bredere definitie van onveiligheid past hierbij wel voorzichtigheid. De progressie is bovendien niet onomkeerbaar, al duurt ze inmiddels wel lang genoeg om er blij over te zijn. Het is voor een groot deel wel degelijk aan het nestelen van 'democratic peace' en, in de woorden van het rapport, de toenemende rol van 'internationaal activisme' (lees: veiligheidsinstituties, VN-bemoeienis, de mondiale

civil society) te danken dat de planeet niet zo onveilig is als pakweg twintig of veertig jaar geleden. Ik zou dat internationale activisme een manifestatie van 'verdikking van de internationale gemeenschap' willen noemen, in de termen van de Britse school. Dat doet dus niets af aan het parallelle gevaar van statelijke desintegratie, de statelijke verdunning in de waarschuwing van Michael Howard. Het zijn wellicht twee kanten van dezelfde medaille. Zowel de verdikking van de internationale gemeenschap als de verdunning van de statelijke soevereiniteit zijn

### *Bij de kredietcrisis in oktober werd in Europa de sprong gemaakt van nationale actie naar gecoördineerd nationalisme*

systemische veranderingen die zich sluipend, maar op een westfaalse tijdschaal wel degelijk snel, voltrekken. Het woord systeemcrisis, de laatste tijd zo'n hype, is hier niet van toepassing. De lopende band staat wellicht stil, door een storing in de financiële wereld, maar zolang de statenanarchie niet in twee maanden imploedeert is er voor de internationale politiek geen systeemcrisis. Sterker nog, de financiële crisis maakt het beroep op de staten om voor bescherming of voor een oplossing te zorgen krachtiger dan ooit. Zie de semi-nationalisatiegolf in de banksector en de roep om een publieke, Europese toezichthouder.

De twee grote gebeurtenissen die het nieuws de afgelopen drie maanden beheersten zijn natuurlijk majeure testcases. De oorlog in de Kaukasus demonstreerde geen eensgezindheid in multilaterale verbanden: de NAVO worstelt ermee, de EU kan haar verdeeldheid nauwelijks verbergen, van de VN is niets vernomen. Kosovo, Irak, Afghanistan — idem dito. 'When push comes to shove', zo luidt het oude adagium, als het er echt op aan komt, zijn nationale belangen

en machtsoverwegingen doorslaggevend. Bij de kredietcrisis lijkt het eender te gaan. Het is onverantwoord vroeg om grote conclusies te trekken, maar de vlaag van Europese eensgezindheid die zich hier medio oktober voltrok kan nauwelijks verhullen dat de geprezen 'collectieve' aanpak vooral werd geïnspireerd door de vrees voor een steunwedloop tussen landen om nationale banken te redden. De kapitaalinjecties aan grote, systeemrelevante banken geschieden vooralsnog op basis van nationale, niet pan-Europese loyaliteit. Het is natuurlijk heel interessant dat Europa hier vooropging. Het is zelfs dubbel interessant dat Europa in het collectieve belang achter premier Gordon Brown van het niet-euroland Groot-Brittannië aanliep, die zelf overigens weer tot actie was gedwongen door de unilaterale garanties vanuit Ierland, het zwarte schaap van Europa na de afwijzing van het Verdrag van Lissabon. We moeten de Europese eensgezindheid dus wel met een nationale korrel zout nemen. Maar vooruit, waar lijfsbehoud meestal slechts leidt tot national(istisch)e actie, leek de onmogelijke sprong naar gecoördineerd nationalisme — getemde beleidsconcurrentie — deze keer dan wel te maken.

Het is als met de trojka van drs P.: die hoopte het te redden, desnoods door leeg en onbemand in Omsk te arriveren. Zo poogt ook de gemeenschap van de staten anarchie, die zijn laatste krachten verzamelt, zijn huid te redden. Maar onderhuids kruipt de lopende band van de systeemverandering door. Ja, als Gordon Brown zijn zin krijgt en we ontwerpen een nieuw Bretton Woods, met mondiale toezichthouders met tanden, dan zou dat een stukje systeemverandering zijn. 'Nationalise to save the free market', kopte de *Financial Times* op 14 oktober: het klinkt revolutionair, maar ook dat neigt juist weer naar revanche van de natiestaten.<sup>14</sup>

Maar de omvallende staten dan, zoals IJsland, Pakistan, Argentinië? Toegegeven, het is opzienbarend, maar geen systeemcrisis. Als een staat niet kan leveren noemen wij het geen omgevallen staat, maar een falende staat. Omvallen is niet: een paar spaarcenten niet kunnen uitke-

ren, hoe pijnlijk dat ook is. Het is insolventie van de hoogste orde: geen veiligheid, welvaart en rechtsbescherming aan je onderdanen kunnen leveren. Uit de Failed States Index 2008 van het Fund for Peace / Foreign Policy blijkt dat er in die zin al veertig staten omgevallen zijn, naast nog eens twintig gevallen van borderline staten. Liefst een op de drie staten maakt in die zin al geen deel uit van de internationale gemeenschap, maar dat was tot nu toe geen reden om van een systeemcrisis te spreken.

Einde van de Pax Americana? We zullen zien, het is al zeker drie keer na de Tweede Wereldoorlog voorspeld. De politicoloog Harold Laski<sup>15</sup> voorspelde het zelfs daarvoor al: federale staten zouden niet opgewassen zijn tegen de kracht van het 'giant capitalism', het zijn naar hun aard disfunctionele systemen. Het woord globalisering was toen nog niet uitgevonden. We weten nu wel beter, 'the golden age of capitalism' moest nog beginnen. De spoetnikcrisis in de jaren vijftig, de oliecrisis en de aftocht uit Vietnam in de jaren zeventig, in de jaren tachtig de voetval voor Japan dat halfgeleiders voor nieuwe wapensystemen van het Pentagon maakte, met

## *Het is geen zwakte dat de wereldwijde civil society eerder pluralistisch is dan eensgezind*

het Decline-debat tot gevolg: het is allemaal gepresenteerd als het einde van de Pax Americana, maar die bleek steeds te worden uitgesteld.

Zelfs als het nu staat te gebeuren, dan is het geen systeemcrisis, maar een machtsverschuiving binnen het systeem. Een fenomenale en gevoelige machtsverschuiving, dat zeker, maar geen systeemcrisis. Die machtsverschuiving voltrekt zich al veel langer, op kousenvoeten, in slow motion, en we zien haar in de vorm van een steeds assertievere wereldwijde civil society. Eensgezind is zij overigens lang niet, eerder pluralistisch. Wat mij betreft is dat geen zwakte.

Haar resultaten en eisen zijn divers: ze maakte reeds landmijnenprotocollen en kwam in het geweer tegen clustermunitie, ze zette Darfur op de veiligheidsagenda, ze eiste Milleniumdoelen en klimaatbeheersing, ze verlangt goede criteria voor humanitaire interventies en berechting van dictators, ze verlangt niet alleen vechtmis-sies maar ook opbouwmissies en ze verlangt verantwoording door staten — ook inzake de voorheen onaantastbaar verklaarde buitenland-se politiek.

#### VOORZIEN EN DOORZIEN

Bart Tromp, de on-Nederlands universele denker en beschouwer, bestreek meer dan een domein en hij deed dat vanuit meer dan een discipline. Geen onderwerp of hij sprak en schreef er met kennis over, waarbij hij er niet zelden in slaagde om niet alleen de gebruikelijke eerste en tweede, maar ook nog een derde weg aan te geven die meer was dan een uitvlucht door het midden.

Nog voordat het woord systeemcrisis of systeemverandering was uitgevonden, had hij er al een antwoord op. In *De herontdekking van de*

*wereld* (2004) deed hij dat in een pleidooi voor ‘een nieuwe Nederlandse zelfstandigheidpoli-tiek’ — soms alleen, maar liever in coalities van gelijkgezinde landen, en niet aan de leiband van grootmachten die het mondiale krediet niet verdienen. Drie jaar later, in een olijk en half-apocrief bedoeld, maar niets verhullend mani-fest getiteld *Verboden toespraken*, laat Tromp ons land niet langer klakkeloos achter de rampzalige politiek van de vs aanslenteren of achter Europa aan, dat als excuus en zondebok voor nare maatregelen wordt gebruikt.<sup>16</sup> Scherper nog dan in *De herontdekking van de wereld* formuleert hij in dit manifest een zelfstandig, rechtvaardig beleid. De werking van de wereldeconomie leidt onvermijdelijk tot een catastrofe, schrijft hij, en Nederland moet zich niet langer gedragen als een eersteklaspassagier op de Titanic.

Wie de jongste toespraak van minister Verhagen over ons buitenlands beleid leest, ge-presenteerd bij de opening van het academisch jaar in Leiden<sup>17</sup>, kan de grote gelijkenis met deze ‘verboden’ analyse van Bart Tromp niet ontgaan. Hij voorzag, en doorzag, de wereld inderdaad in al zijn staten.

#### Noten

- 1 *The Failed States Index 2008*, Foreign Policy (juli/augustus 2008) p. 64-73, uitgebreid op [www.ForeignPolicy.com](http://www.ForeignPolicy.com) (©The Fund for Peace, Carnegie Endowment for International Peace).
- 2 Francis Fukuyama, *The end of history and the last man*, Free Press, New York, 1992; Thomas L. Friedmann, *The world is flat. The globalized world in the twenty-first century*, Farrar, Straus & Giroux, New York, 2005; Kenichi Ohmae, *The end of the nation state*, Simon and Schuster, New York, 1995.
- 3 ‘Russia seeks to mend post-Georgia fences’ (1) en ‘Medve-

- dev turns on charm in video podcast’ (2), in: *Financial Times*, resp. 7 en 8 oktober 2008.
- 4 The Human Security Centre, *The human security report. War and peace in the 21st century* [www.humansecurityreport.info](http://www.humansecurityreport.info) (University of British Columbia, Canada), 2005.
- 5 *Human security brief 2007. Dying to lose. Explaining the decline in global terrorism*. Human Security Report Project, Simon Fraser University, Canada 2008. I.h.b. hoofdstuk 1.
- 6 Bruce G. Blair, ‘Primed and ready’, in: *Bulletin of atomic scientists*, (januari/februari 2007), ‘Nuclear aftermath’, p. 33-35.
- 7 *De herontdekking van de wereld. Nederlands buitenlands beleid in*

- revisie*. Instituut Clingendael, Den Haag, 2004.
- 8 Richard N. Haass, ‘The age of nonpolarity’, in: *Foreign Affairs* (mei/juni 2008), p. 44-57.
- 9 Kishore Mahbubani, ‘The case against the West’, in: *Foreign Affairs* (mei/juni 2008), p. 111-124.
- 10 Andrew Hurrell, *On global order. Power, values, and the constitution of international society*. Oxford University Press, 2007.
- 11 Hedley Bull, *The anarchical society. A study in world politics*. MacMillan, Basingstoke 2003.
- 12 Gebaseerd op onder meer de volgende publicaties. Volker Rittberger en Bernard Zangl, *International organization. Polity, politics and policies*, Palgrave/MacMillan, Basingstoke/New

York 2006; zij schatten het aantal INGO's, internationale ngo's dus, op 6000 (p.4). Chantal de Jonge Oudraat en Virginia Haufler, *Global governance and the role of NGO's in international peace and security*. AICGS policy report 33, American Institute for Contemporary German Studies, Johns Hopkins University, Washington 2008; dit rapport schat het aantal ngo's 'active in the development, human rights, and peace and security fields' op 37.000 tot 50.000 (p. 11). Margaret P. Karns en Karen A. Mingst,

*International organizations. The challenges and processes of global governance*, Lynne Rienner, London 2004; zij geven 238 IGO's, 6500 INGO's en 'millions of' ngo's (p.7 en p. 11).

- 13 Michael Howard, 'Are we at war. Closing argument', in: *Survival* (augustus/september 2008), p. 248 e.v.
- 14 'Nationalise to save the free market', in: *Financial Times* (editorial), 14 oktober 2008.
- 15 Harold J. Laski, 'The obsolescence of federalism', in: *The New Republic — A Journal of Opinion*,

3 mei 1939 p. 369, aangehaald in Axel Hülsemeyer, *Global and institutional adjustment. Federalism as an obstacle?* Ashgate, Aldershot/Burlington, 2004.

- 16 Bart Tromp, 'Voor Nederland en de wereld!', in: *Verboden toespraken*, Instituut Clingendael, 2007, p. 41-48.
- 17 *Veranderende wereld, vaste waarden. Buitenlands beleid in de 21e eeuw*. Openingsrede academisch jaar Universiteit Leiden (zie [www.minbuza.nl/nl/actueel/speeches](http://www.minbuza.nl/nl/actueel/speeches)).