

**Mijnheer de Rector-Magnificus,
Zeer gewaardeerde toehoorders!**

Wordt alles in de geschiedenis door oorlog beslist, en door niets anders? Dat is vrij vertaald wat Winston Churchill ooit beweerde over de grote internationale politiek. ¹

Aan het begin van de Battle of England zal hij er wel geen academisch debat over hebben willen ontketenen, maar als aftrap voor mijn oratie grijp ik zijn woorden dankbaar aan.

We wonen in een deel van de wereld waar sinds 1945 geen oorlog meer gevoerd is, en je mag zelfs beweren dat we dat ook zo hebben besloten. Het is een gerichte beslissing geweest van de Europese founding fathers om het lot van de staten via de vorming van

¹ Martin Gilbert, *Winston S. Churchill, Volume VI, Finest Hour 1939-1941*. London, Heinemann, 1983. pp.860-861.

een Europese Gemeenschap zo te verknopen dat oorlog geen optie meer was. Om met Von Clausewitz te spreken, oorlog mocht niet langer meedoen als voortzetting van diplomatie. Sommigen gaan nog verder en zeggen dat we zelfs het geluk beleven in een Noordatlantische veiligheidsgemeenschap te leven, een Deutschiaanse zone waarin democratisch ruziemaken is toegestaan, maar waarin het uitgesloten is dat oorlog ons lot bepaalt.

Zo'n beslissing om het voortaan zonder oorlog te doen mag, als zij waar is, dus wel spectaculair genoemd worden.

Laten we de uitspraak van Winston Churchill overigens niet omkeren en als een beleidsrecept hanteren. Dus: niet uitleggen als een perverse aansporing om de grote, nog slepende veiligheidskwesties dan ook maar uit de wereld te bombarderen. En laten we zijn uitspraak ook niet misbruiken als verklaring voor de modieuze frustratie over Europa: ons af te schilderen als

rentmeesters van een reservaat van besluiteloosheid, en soft power. Dat zou ik een tragisch misverstand vinden – als er in dit lastige tijdsgewricht één voorbeeld is te noemen van een succesvol veiligheidsinstituut, dat er in de afgelopen vijftien jaar bovendien in slaagde om de democratie tot exportartikel van haar buitenlands beleid te maken zonder *hard power* te hoeven inzetten, dan is het de Europese Unie wel geweest. Ik loop daarom vast vooruit op het vervolg, en noem de EU als voorbeeld van de goede instelling - die ik vanmiddag met u zoek.

Intussen is het woord ‘instituut’ gevallen en dat is geen toeval.

Na vijftig oorlogsvrije jaren –althans in die noordatlantische veiligheidszone van ons, na de feestelijke val van de Muur en de ordelijke ontbinding van het Warschaupact, sloeg halverwege

de jaren negentig het optimisme over een nieuwe veilige wereldorde om. De Verenigde Naties keken toe bij een genocide in Rwanda waarvoor het tevoren nota bene was gewaarschuwd, Amerika likte zijn wonden na Blackhawk Down in Mogadishoe, Europa leerde 2 jaar na de invoering van een eigen buitenlandbeleid meteen zijn grenzen kennen in de Balkanoorlog en Nederland verloor zijn onschuld in Srebrenica. Niemand schonk op dat moment (1996) nog erg veel aandacht aan de proclamatie van een onbekende terreurgroep, zich Al Qaida noemend, waarin een bloedige campagne werd aangekondigd tegen de kruisvaarders uit het westen en de zionisten.²

En de oude woorden van Churchill leken bevestigd te worden, want het waren een jaar tevoren de Amerikanen geweest die met B-52s de Serviërs naar de onderhandelingstafel van Dayton bombardeerden en een oplossing voor de Balkanoorlog hadden

² *Declaration of Jihad Against the Americans Occupying the Land of the Two Holy Mosques, Al Islah*, September 2, 1996, in: CRS Report for Congress RL32759, *Al Qaeda: Statements and Evolving Ideology*, February 4, 2005. Congressional Research Service, US Library of Congress, p.2.

geforceerd. En het waren begin 1999 (weer) de Amerikanen die, met wat hulp van de Navo, op herhaling gingen in Kosovo en met een *niet* vooraf verleend volkenrechtelijk mandaat ook daar de rol als interimmanager-veiligheid op zich namen.

De Amerikaanse krijgskundige Edward Luttwak pakte de draad van Churchill helemaal op door te variëren op John Lennon's Give Peace a Chance. Averechts vond hij al dat diplomatieke gedoe en de brave patrouilles van blauwhelmen - in het blad *Foreign Affairs* schreef hij het provocerende maar ernstig bedoelde artikel : Give War a Chance. Dat was volgens hem verreweg de kortste weg naar conflictresolutie. ³

Ik laat een kroniek van oorlog en terreur, van genocide en burgeroorlog hier verder achterwege. De 21^{ste} eeuw begon in grote onzekerheid, zwanger van het onbestemde gevoel dat er in de voorbije

³ Edward N. Luttwak, *Give War a Chance*. In: *Foreign Affairs*, Jul/Aug 1999, Vol. 78, p.36-44.

Koude Oorlog weliswaar een veel dreigender situatie had bestaan tussen twee tot de tanden toe bewapende tegenstanders, een situatie die je kon aanduiden als gestructureerde onveiligheid, maar dat die had plaats gemaakt voor een conflictrijke, ongedisciplineerde orde die je zou kunnen typeren als ongestructureerde veiligheid. De voorspelbaarheid van de Koude Oorlog was sommigen zelfs liever dan de onvoorspelbaarheid van het nieuwe millennium. Eenvoudig gezegd: de kleine kans op een grote oorlog voor 1989, daar leek de burger minder last van te hebben dan van de grotere kans op een kleine oorlog na 1989. En dat onbehaaglijke gevoel zou met 9/11, en de reactie daarop van de nieuwe Amerikaanse administratie, die overschakelde op een doctrine van (desnoods) preëemptief militair ingrijpen en die een groot wantrouwen aan de dag legde jegens de effectiviteit van de Verenigde Naties en oude

multilaterale kaders, (dat gevoel zou) niet minder worden.

De millenniumwisseling was intussen aangegrepen voor het theatrale gebaar om concrete stappen op weg naar een betere wereld te zetten. In het kader van de Millenniumdoelstellingen zou in 2015 de wereldwijde armoede gehalveerd moeten zijn, en in New York rees de vraag: zou de mensheid misschien ook een halvering van oorlog kunnen worden geboden? De preambule van het Handvest van de Verenigde Naties had, meer dan een halve eeuw tevoren, trots aangekondigd dat de nieuwe organisatie de wereld zou verlossen van de gesel van oorlog, the scourge of war, en in een tijd van groeiend afrekenbesef mocht bij de eeuwwisseling de vraag wel eens gesteld worden of deze doelstelling intussen in zicht was. Laat ik het bestuurskundig zeggen: als er dan al getwijfeld mocht worden aan de

inputlegitimiteit van de volkerenorganisatie (werden haar besluiten wel gedragen door geaccepteerde procedures?) ja, kon zo'n democratisch tekort dan niet in elk geval worden gecompenseerd door het allesgoedmakende resultaat, ofwel haar outputlegitimiteit?

Tot schrik van de autoriteiten bleek een officiële boekhouding van 'oorlog' of van zijn slachtoffers niet te bestaan.⁴ Gelukkig wel her en der in privé-instellingen in Zweden en Canada waar stille monnikenarbeid werd verricht en die de lacune mochten repareren.

In het najaar van 2005 verscheen het Human Security Report dat vriend en vijand verbaasde met spectaculaire, misschien zelfs argwaan wekkende, conclusies.⁵

⁴ Rebecca Myles, *Analysis: Decline in Armed Conflict*, in: SpaceWar October 18, 2005, <http://www.spacewar.com/news/milplex-05j.html>

⁵ The Human Security Centre, *The Human Security Report – War and Peace in the 21st Century* www.humansecurityreport.info (University of British Columbia, Canada), 2005. Een update van het HSR, dat de gegevens van 1946-2002 aanvulde tot 2005, verscheen op 20 december 2006, zie <http://www.humansecuritycentre.org/images/stories/HSBrief2006/contents/finalversion.pdf>.

De hoofdconclusie was: het gaat lang niet zo slecht met de wereld als u dacht.

Wie denkt aan Srebrenica, de Twin Towers, Madrid en Darfur, oordeelt daar intuïtief misschien genuanceerd over, maar de onderzoekers stellen vast dat oorlog een schaars fenomeen wordt, en dat de wereld de afgelopen vijftien jaar steeds veiliger is geworden. En dat de oorlogen die nog wel worden gevoerd, bovendien schoner worden.

Na 1992 daalde het aantal grote gewapende conflicten [d.w.z. waarin jaarlijks meer dan 1000 slagvelddoden vallen] van 50 per jaar tot ongeveer 30.⁶ Oorlogen tussen landen worden een zeldzaamheid, het gaat in grote meerderheid om binnenlandse oorlogen: de regering van Soedan die zijn eigen bevolking in het zuiden uitmoordt, of om groepsoorlogen - moderne varianten van Hoekse en Kabeljauwse twisten die bloedig zijn, maar die

⁶ *Human Security Report*, op cit. p.22

moeilijk onder het label inter-nationaal gerubriceerd kunnen worden. Daar is eigenlijk maar één uitzondering op, namelijk dat sinds het eind van de Koude Oorlog het aantal eenzijdige geweldsincidenten met de helft is toegenomen (het terrorisme zelfs met een factor 3) : dat is geweld van regeringen of gewapende groepen tegen machteloze burgers, maar: ook daarbij vallen tegenwoordig veel minder slachtoffers dan voor 1995.⁷

Ik laat met tegenzin het woord ‘schoon’ vallen, maar de opstellers van het HSR reiken de cijfers aan. In de Tweede WO sneuvelden 3 a 4 miljoen slachtoffers per jaar. In de Koreaoorlog ging het naar 500.000 doden per jaar en tegenwoordig eist oorlogsgeweld jaarlijks 10.000 doden. En ook *per conflict* wordt de bedrijfstak oorlog minder dodelijk, zo men wil schoner: een halve eeuw geleden eiste een doorsnee gewapend conflict per jaar 40.000 doden.

⁷ *Human Security Brief*, op.cit., p.14

Tegenwoordig nog maar 600 – een waarneming die stamt van voor ‘Irak’ maar ondanks het huidige geweld daar zien de boekhouders een ongebroken dalende trend.⁸ Opgewekt lijken we op weg naar de zero-death war.

Maar wie een andere lens op het begrip veiligheid richt, krijgt uiteraard ook enigszins aangepaste conclusies.

Moderne bijwerkingen van oorlog maken het veiligheidsprobleem moeilijk beheersbaar en dat kan verklaren waarom het grote publiek zich wel degelijk zorgen maakt. Zoals zo veel publieke voorzieningen is ook ‘veiligheid’ niet aan globalisering ontsnapt en privatiseerbaar gebleken. ‘Goede’ instellingen, denk aan ngo’s als Amnesty International of Human Rights Watch, zijn voor de veiligheid van veel aardbewoners tegenwoordig belangrijker dan de publieke overheden waar zij

⁸ *Human Security Report*, op.cit. p.29-33.

nominaal onder vallen. Zij hebben zich ontpopt als agendasetters van genocide of zware mensenrechtenschendingen, zij verleggen geleidelijk grenzen in de internationale discussie die zich van het oude niet-inmengingsgebod naar de moderne geoorloofde militaire humanitaire interventie (de responsibility to protect) heeft verplaatst: (die discussie) is voor een groot deel de verdienste van deze instituties, die daarmee een zelfstandige rol in de veiligheidswereld opeisen. Aan de andere kant zou je ook Al Qaida een ngo kunnen noemen, dat met bescheiden middelen, asymmetrisch geweld toepassend, het publieke geweldsmonopolie heeft doorbroken en in staat is geweest om de internationale veiligheidagenda drastisch te herschikken.

Privatisering ook aan de operationele kant van het veiligheidsproces: wie als regeringsleider in Sierra Leone een binnenlands conflict niet met publieke middelen kan uitvechten, kan onbezwaard een

Zuidafrikaans huurlingenbedrijf bellen en om assistentie verzoeken in ruil voor bijvoorbeeld een plaatselijke mijnbouwconcessie of een hoeveelheid bloeddiamanten.⁹ De regionale organisatie ECOWAS kon alleen in Sierra Leone interveniëren dankzij de diensten van een bedrijf uit Oregon dat aanvalshelicopters leverde en ex-commando's; Ethiopie vocht in 1998 zijn oorlog met Eritrea uit met de hulp van een gehuurd squadron SU-27 jachtvliegtuigen van de Russische firma Soekhoi.¹⁰ En we kennen maar al te goed de rol van het nucleaire postorderbedrijf van de atoomgeleerde Khan, volgens een recent rapport trouwens nog steeds actief.¹¹

Als probleem tussen *staten*, letterlijk dus als een inter-nationaal probleem, en zelfs tussen groepen, mag het gewapend conflict dan een wijkend

⁹ Voor een uitgebreide studie van privatisering van veiligheid zij verwezen naar Deborah D. Avant, *The Market for Force – the consequences of privatizing security*. Cambridge, Cambridge UP, 2005.

¹⁰ *Human Security Report*, op.cit. p.38, 39.

¹¹ *Still In Business - Abdul Qadeer Khan's network in Pakistan was slick but not unique*, The Economist, May 4, 2007, <http://www.iiss.org/whats-new/iiss-in-the-press/may-2007/still-in-business>

verschijnsel zijn geworden – de brede individuele consequenties voor de 6 miljard aardbewoners zijn onverminderd schrijnend. Uit het rapport blijkt dat één op de drie mensen reden heeft om zich onveilig te voelen. Denk aan het terrorisme, maar denk ook aan epidemieën, de honderdduizenden kindsoldaten, hongersnood, vluchtelingenschap, verwoeste publieke voorzieningen als onderwijs en ziekenhuizen. Die staan tegenwoordig op de bijsluiter van oorlog en burgeroorlog en als het conflict zogenaamd voorbij is woekeren zij nog jarenlang door. In veel oorlogszones vallen hierdoor tien maal zoveel indirecte doden, als door de wapens op het slagveld zelf.

Een Gallup-peiling onder 41000 medeaardbewoners toonde dus niet verrassend aan dat maar 20% van de wereldbewoners zich ‘veilig’ voelt, en dat 40% antwoordt ‘de wereld is niet veilig’.¹²

¹² HSR, op.cit. p.48-54, bron: Gallup International, World Economic Forum, fig. 1.15 Regional Perceptions of International Security, 2004.

Niet de statelijke, maar de menselijke veiligheid (human security) is naar zijn ruime definitie een kortom een groot probleem, terwijl het met veiligheid naar meer klassieke maatstaven beter gaat. Dat is de conclusie van het HSR.

Het uitbarsten van gewelddadig conflict: dat is altijd breaking news. Maar dat geldt zelden voor het beëindigen van zo'n conflict. En toch is er sinds de tweede wereldoorlog liefst 372 x vrede op de wereld uitgebroken. 1990 was een omslagjaar: tijdens de lange Koude Oorlog brak er maar vijf keer per jaar vrede uit. In de korte periode sindsdien voltrok zich een decade of peace¹³ en viel er 12 keer per jaar een eind aan een conflict te vieren. Ook de manier waarop was hoopgevend. Tijdens de Koude Oorlog leek Churchill ook wat dat betreft gelijk te hebben - conflicten eindigden twee keer zo vaak door een militaire zege als aan de onderhandelingstafel. Maar na 1990 sloeg ook dat om en nu wint de

¹³ *Human Security Report*, op.cit. p.153.

onderhandelingstafel het viervoudig van de kalashnikov en de kruisraket.¹⁴

Hoe komt het dat de statistieken ons de conclusie aanreiken dat de wereld ondanks alles, vergeleken bij een halve eeuw geleden, en nóg pregnanter sinds 1992, veiliger is geworden?

In de eerste plaats: (de groei van) democratie en handel zijn grote oorlogsremmers - het ervaringsfeit van de democratische vrede is één van de wetten die de leer van de internationale betrekkingen heeft opgeleverd.¹⁵ Ook het wegvallen van de Koude Oorlog heeft uiteraard een vredeseffect gehad: de ideologische variabele viel immers weg als bron van confrontatie en de schatting is dat één op de vijf grote conflicten daardoor is opgedroogd.¹⁶

Dan volgt nog de verklaring voor de dramatische afname van het aantal burgeroorlogen: op dit punt concluderen de auteurs van HSR dat een ware ‘golf

¹⁴ *Human Security Brief 2006*, The University of British Columbia e.a., (update van HSR 2005), december 2006, p.18-21.

¹⁵ Monty G.Marshall en Ted.R.Gurr, *Peace and Conflict 2005*, Center for International Development and Conflict Management , University of Maryland, 2005. <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/PC05print.pdf>.

¹⁶ *Human Security Report*, op.cit. p.153

van internationaal activisme’, de activiteiten van ngo’s en internationale organisaties, ‘the single best explanation for the extraordinary decrease in civil war around the world’ is.¹⁷ En zo verdient die vermaledijde VN toch meer lof dan de sceptici gewend zijn haar toe te zwaaien. Het aantal vredesoperaties waarmee conflicten werden bezworen, of waarmee post-conflictsituaties werden gestabiliseerd, het aantal oorlogstribunalen en sancties waarmee schurken werden bestraft, en in dat vooruitzicht mogelijk ook bijvoorbeeld zijn ontmoedigd, het aantal stille missies van geduldige diplomaten en vredesbemiddelaars als Max van der Stoel, Jan Egeland of Lakhdar Brahimi, dat alles steeg na 1992 met ten minste een factor vijf.

Ik concludeer op dit punt dat ook de VN –zo vaak bekritiseerd om haar inertie in de grote acute

¹⁷ *Human Security Report*, op.cit. p. 153-155

conflicten van deze wereld- wel degelijk een goede instelling mag worden genoemd.

U begrijpt inmiddels dat dit een ode aan het instituut dreigt te worden, een pleidooi voor eerbied in de omgang met het bestaande veiligheidsinstrumentarium. Dat is juist, maar ik realiseer me dat daar meer en systematischer onderzoek naar gedaan moet worden dan hier met enkele voorbeelden kan worden gedemonstreerd en dat ook het HSR zelf nog kritische analyse verdient.

Maar dankzij die voorbeelden mogen we misschien de beginuitspraak van Churchill, “nothing in history was ever settled except by war”, bij wijze van tussenstand nu wel verder relativeren. Ik stel voor om ‘settled by institutes’ als aanvullende moderne hypothese niet uit te vlakken.

Ik meen dat de Europese Unie en de Verenigde Naties, misschien niet in de vurlinie, maar in het tweede echelon en op kousevoeten opererend, zijn te lauweren als vredesbevorderende instituties, en ook de civil society levert zoals we al zagen interessante voorbeelden.

Ik wil in het vervolg van dit betoog dieper ingaan op de betekenis van instituties voor de mondiale veiligheid in het algemeen, en daarna op de volgens velen betreurde teloorgang van een van de centrale naoorlogse instituties in het bijzonder, het multilateralisme.

In het klassieke paradigma van de leer der Internationale Betrekkingen, het realisme, doen instituties er niet zoveel toe. De natiestaten zijn de enige bouwstenen van de internationale orde die van belang zijn, en de bovenationale instituties die er zijn moeten vooral opgevat worden als werktuigen in

de handen van de machtigsten onder de natiestaten. In zijn meest radicale variant zegt het realisme dat de globale orde, ondanks de eigenschap dat zij geen centraal gezag kent, toch in een situatie van vrede of veiligheid kan uitmonden. Parallel aan de economische marktform van volledige mededinging zorgt de competitie voor een dynamisch machtsevenwicht tussen staten, een situatie van anarchische vrede. Allianties, verstandshuwelijken en vreemd gaan tussen staten zijn reacties op verschuivende machtsverhoudingen. Internationale crises, wapenwedlopen, zelfs oorlogen, zijn niet alleen de pathologische uitingen van dat systeem maar eigenlijk ook de *correcties* die het systeem evenwicht weer herstellen. In het beste geval gebeurt dat herstel op een pijnloze wijze, zonder oorlog in elk geval, omdat staten elkaar afschrikken maar ook omdat zij zich zelfs in koele win-wincalculaties heel goed als samenwerkende partners kunnen gedragen. Maar ook in deze jungle

zijn instituties onmisbaar, al zijn ze misschien niet meer dan clearing-houses, administratiekantoren, wellicht zelfs scheidsrechters, van ongelijke win-winverhoudingen.¹⁸

De school der neorealisten is bekritiseerd door verschillende uitdagers die de wereld als een ordesysteem zien waarin het niet alleen om natiestaten draait – maar bv ook om internationale instellingen, ngo's: min of meer autonome actoren als Amnesty International, Al Qaida, het Internationaal Atoomagentschap, of Google, waar ik satellietfoto's van Darfur kan bekijken (dus waar het publieke monopolie op dreigingsinformatie is doorbroken).¹⁹

Dit debat tussen realisten en uitdagers is niet voorbij, maar wel tijdelijk beslecht, waarbij het bestand luidt dat de neo-realisten nu de absolute

¹⁸ De relative-gains theorie leert dat absolute win-winsituaties in de internationale politiek geen voldoende voorwaarde voor samenwerking. Samenwerking kan eerst dan als ontstaan als de ene partner er niet 'méér' beter van wordt dan de ander. Zoals de wielrenner in het peloton die niet geïnteresseerd is in een ontsnapping, omdat hij vreest daarmee de 'betere' ontsnapper aan een disproportioneel voordeel te helpen. Voor een overzicht zie: Stephen M. Walt, *The Enduring Relevance of the Realist Tradition* in: Ira Katzelson en Helen V. Milner (eds.), *Political Science – State of the Discipline*. Norton, - American Political Science Association, New York/Washington 2002, p.213 e.v.

¹⁹ Finbarr O'Reilly, *Google Earth Maps Atrocities in Darfur*, Reuters AlertNet, 10 April 2007. Google en the US Holocaust Memorial Museum lanceerden het Genocide Prevention Mapping Initiative op 10-04-07. Een vergelijkbaar initiatief Public Eye, gebruikmakend van gedeclassificeerde satellite imagery, liep van 2001-2006 bij de organisatie GlobalSecurity, <http://www.globalsecurity.org/eye/index.html>.

dominantie van natiestaat relativeren en hun tegenstanders uit de school van de liberaal-institutionalisten op hun beurt de fundamentele anarchie erkennen en aan instituties een bescheidener rol toekennen dan zij dertig jaar geleden ‘After Hegemony’ deden.^{20 21 22}

De bottom line is dat een van hun bekendste vertegenwoordigers, Robert Keohane, volhoudt dat instituties in de internationale politiek dan wel geen spelbepalers zijn, het rugnummer 10 missen, maar wel degelijk verschil uitmaken.²³ Instituties bevorderen reciprociteit, ze zijn agendabepalend, bieden transparantie en verlagen de transactiekosten van het internationale spel. Zij creëren long-term afruilmogelijkheden tussen dossiers die in ad hoc-onderhandelingen niet of amper te koppelen zijn, en ze beperken de armslag van pure machtspolitici door met vaste spelregels en stemprocedures te werken.

²⁰ Robert Keohane, *After Hegemony*. Princeton, Princeton University Press, 1984.

²¹ Miles Kahler, *The State of the State in World Politics*, in: Ira Katzelson en Helen V. Milner (eds.), *Political Science – State of the Discipline*. Norton, - American Political Science Association, New York/Washington 2002, p.57.

²² Voor een weergave van het debat: Harald Mueller, *Security Cooperation*. In: Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Sage. London 2001. Pp.369-391.

²³ Zie Robert O. Keohane, *International Institutions: Can Interdependence Work?* In: *Foreign Policy*, 1998.

Ze onderwerpen staten aan procedures voor geschillenbeslechting en ze bieden de informele salons die het spel, de omgangsvormen en de mate van begrip of zelfs vertrouwen tussen natiestaten conditioneren. En het vergelijken van instituties, als wetenschap, kan daarbij weer tot een hoger politiek en bestuurlijk rendement leiden. Het aantal internationale organisaties op het gebied van veiligheid mag niet veel groter zijn geworden, het aantal multilaterale verdragen heet tussen 1960 en 1998 van ongeveer 150 tot ruim 400 drastisch te zijn gestegen ²⁴. Dat suggereert een correlatie tussen institutiegroei (of-consolidatie) en conflictafname, maar van een empirisch bewijs kunnen we nog niet spreken. Het SIPRI-Vredesinstituut zegt dat het per saldo met die verandering in het institutionele landschap erg meevalt. Ook dat zou al de veronderstelling steunen dat instituties ertoe doen: blijkbaar zijn ze een beetje immuun voor

²⁴ Michael Zürn, *From Interdependence to Globalization*. (sectie: What do Interdependence and Globalization Explain? Peace and Cooperation. In: Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Sage. London 2001. Pp.235-254.

machtsveranderingen, hebben ze hun eigen houdbaarheidsdatum. Maar dat vergt nader onderzoek. Het SIPRI suggereert ook verband tussen institutionele dichtheid en veiligheid. In regio's met weinig veiligheidsinstellingen, het Midden-Oosten, Zuid- en NO-Azië zijn de conflicten evident talrijker.²⁵

Wie nu concludeert dat instituties een bescheiden, maar niet meer te miskennen rol spelen in het mondiale veiligheidsveld, dat hun groei en consolidatie samengingen met een afname in het aantal conflicten, en dat institutionele dichtheid regionaal samengaat met conflictluwheid, - ik vermijd hier steeds het woord causaliteit- mag ook de vinger heffen en waarschuwen tegen de institutionalisering in datzelfde veld en dat verschijnsel dus schadelijk, ja zelfs bedreigend noemen.

²⁵ Alyson J. K. Bailes, *Introduction – The World of Security and Peace Research in a 40-year perspective*, in: SIPRI Yearbook 2006, Armaments, Disarmament and International Security, Oxford UP, pp.1-30, i.h.b. 17.

Ik zie dat gevaar op drie niveaus, en betrek dat nu ook op de veiligheid van Nederland. (Tenslotte spreek ik hier ook als togadrager van het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken, dat zich bekommert om de implicaties van mondiale veiligheid voor ons eigen land).²⁶

Op het *statelijke* niveau uit de-institutionalisering zich in het ontstaan van gebieden die als vrijplaats en trainingskamp voor statenloze terreurbewegingen dienen.²⁷ Dit stimuleert (of noopt) tot het bestrijden van terreur via verre en riskante expedities (vgl. de uitzending van Nederlandse commando's en ISAF-militairen naar Afghanistan), wat ons land kan blootstellen aan vergelding en moeilijk uit te leggen verliezen. Dezelfde ontstatelijking leidt tot de al

²⁶ Ko Colijn, *Globale dreigingen en de nationale veiligheid van Nederland*, in: Nieuwsbrief Crisisbeheersing (3) 6, Ministerie van BZK, juni 2005, p.5-8. Ook in uitgebreide versie als essay voor het Programmabureau Nationale Veiligheid, DG Veiligheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, essaybundel (intern document, 15 maart 2005).

²⁷ Het Center for Global Development /Brookings Institute stellen het aantal falende en zwakke landen op 52. In deze landen wonen 1,1 miljard mensen, bijna 17% van de wereldbevolking. 'Approximately half of the countries on this list are either in conflict or emerging from it'. Stewart Patrick and Kaysie Brown Working, *Show Me the Money- Fragile States and US Foreign Assistance*. Paper Number 96 August 2006, p.25. [Http://www.cgdev.org/content/publications/detail/9373/](http://www.cgdev.org/content/publications/detail/9373/). De VS houdt een halfjaarlijkse lijst bij van 25 landen 'where instability might precipitate US military intervention'. Guy Dinmore, *US prepares classified watch List of 25 unstable countries*. Financial Times, March 29, 2007, p.4.

gesignaleerde, en moeilijk beheersbare, burgeroorlogen die zich weinig van grenzen aantrekken. Afgezien van schrijnend ‘human security’ leed voor de bevolking zelf, leidt ook deze ontwikkeling voor een land als Nederland tot exogene veiligheidsrisico’s en morele interventiedilemma’s.

Op het *regimen*niveau is er sprake van de-institutionalisering omdat de kracht van nonproliferatieverdragen en -organisaties lijkt af te nemen. Dit heeft te maken met generieke scepsis in de VS ten aanzien van multilateralisme -waarover straks meer- maar ook met specifieke verouderingsverschijnselen van nonproliferatieregimes die in de Koude Oorlog wel functioneerden maar nu niet toegesneden zijn op eisen van de 21^{ste} eeuw.²⁸ Het proces van de-

²⁸ Voorbeelden zijn het *Non-Proliferatieverdrag* (dat would be proliferators in weerwil van IAEA-inspecties de ontwikkeling van kernwapens niet effectief kan beletten), het *Comprehensive Test Ban Treaty* (dat door dwarsliggen van o.a. de VS de eindstreep van ratificatie niet lijkt te halen), de *Biologische Wapen Conventie* (die geen effectief nalevingsmechanisme kent). In februari 2007 kondigde de Russische president Poetin eenzijdige bevrozing van het *CFE-verdrag* aan, en eerdere Russische suggesties om het *INF-verdrag* over middellange afstandskernraketten op te zeggen lijken

institutionalisering op regimeniveau geldt m.m. ook voor bondgenootschappen als de Navo, wier vaste plaats en functie in het afschrikken resp. bestrijden van militaire dreigingen steeds meer onder druk is komen te staan. Na 9/11 besloot de VS om de Navo links te laten liggen voor operatie Enduring Freedom, nadat bevelhebber Wesley Clark in de Kosovo-oorlog al gemerkt had hoe hinderlijk het is om oorlog te voeren als je steeds Parijs en een dozijn andere hoofdsteden moet bellen om het groene licht te krijgen voor een bom op de televisietoren van Belgrado. ²⁹

In de derde plaats is het proces van de-institutionalisering op het allerhoogste, *mondiale* niveau de afgelopen jaren urgent geworden door de hervormingscrisis binnen de Verenigde Naties.

Inhoudelijk uit deze crisis zich in

door de VS niet te worden afgewezen. Cf. Stephen Rademaker, *America and Russia need a wider deal on missiles*, Financial Times, 24 mei 2007, p.11.

²⁹ Hier lijkt de Revolution in Military Affairs, die zich naar real-time operationele bevelvoering ontwikkelt, zich te willen bevrijden van de 'slack' in institutionele besluitvorming, maar ten dele te compenseren door ICT-bijdragen aan juist ook een efficiëntere internationale besluitvorming.

meningsverschillen over de toelaatbaarheid van een oorlog uit voorzorg. Op bestuurlijk vlak uit de crisis zich in voortslepende discussies over de representativiteit en bevoegdheden van de Veiligheidsraad. Daardoor heeft het recht op ‘oorlogvoeren’ zich bewogen van een juridisch terra cognita naar een politiek veel ongewisser gebied, met alle kans op controverses binnen ook de Nederlandse samenleving vandien.

Als substituut voor deze de-institutionalisering steekt de laatste jaren het verschijnsel unilateralisme de kop op, soms nog enigszins aangekleed tot ad hoc coalities. Met dit verschijnen gaat onvermijdelijk een zekere politisering en oplopende spanning gepaard, zodra kleinere landen voor de vraag worden geplaatst om aan dergelijke willekeurige coalities deel te nemen of niet. Het al of niet deelnemen aan Allied Freedom (Kosovo 1999), Enduring Freedom (Afghanistan e.a. operaties in de War on Terror na

2001), Iraqi Freedom (Irak 2003) en achter de schermen het Proliferation Security Initiative (2003), en zelfs het al of niet verlengen van gevoelige vredesmissies –nu weer Uruzgan- resulteert in evenzovele gevoelige beslissingsmomenten in de Nederlandse politiek, en zij groeien gemakkelijk uit tot sublimatiepunten van ongewenste aandacht van terreurorganisaties en van uitoefening van externe politieke druk door vriend(!) en vijand.

In die zin is een globaal proces van de-institutionalisering als een majeur gevaar voor de veiligheid en rechtsorde van kleinere landen, zoals bijvoorbeeld die van Nederland, aan te merken, aangezien de schokgolven van internationale conflicten niet langer door vertrouwde structuren en regimes worden opgevangen maar zich rechtstreeks naar onze samenleving kunnen voortplanten.

Al zouden instituties niet meer zijn dan het saaie kraakbeen van het mondiale veiligheidsskelet, hun slijtage heeft zeer pijnlijke consequenties voor het

gestel. Ik kan daar enigszins over meepraten, en wil ook daarom een lans breken voor arthrosebestrijding in het veiligheidsonderzoek.

In die diagnostische zin, maar u had dat al begrepen, heeft Nederland niet slechts belang bij de bevordering van de internationale *rechtsorde* – wij kennen de unieke grondwettelijke bepaling dat onze krijgsmacht ook voor dat doel kan worden ingezet – maar bij het nog iets wijdere belang van stabiele instituties, bij systeembeheer, en vanzelfsprekend geldt daarbij: hoe rechtvaardiger des te beter.

Ik wil mijn betoog nu voortzetten door ‘in te zoomen’ op één aspect van de institutionele discussie in de mondiale veiligheidsproblematiek: de vrees voor het slijtende multilateralisme. Die vrees is niet in de laatste plaats in de wereld gebracht door de reserves van de onbetwiste supermacht ten aanzien

van dat concept , de Verenigde Staten, en dan weer in het bijzonder die van de regering-Bush.

Die scepsis is betreurd, maar vond anderzijds ook erkenning door allerlei toevoegingen aan het begrip ‘multilateralisme’ waaruit je zou kunnen afleiden dat het inderdaad een soft begrip is dat wel enige kritiek verdient.

De Europese Unie debuteerde eind 2003 met haar eerste Veiligheidsstrategie waarin werd gepleit voor een internationale orde die is gebaseerd op ‘effectief multilateralisme’.³⁰ De toevoeging *effectief* spreekt boekdelen, gewoon multilateralisme is blijkbaar niet goed genoeg.

Door Kofi Annan zijn multilaterale instrumenten in zijn rapport *In Larger Freedom* in 2005 ‘centraal’ voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid genoemd, maar ook in zijn woorden zijn deze nu helaas ‘onderhevig aan het gevaar van

³⁰ *A Secure Europe in a Better World- European Security Strategy*, (Document proposed by Xavier Solana and adopted by the Heads of State and Government at the European Council , 12 December 2003), p.14.

erosie'.³¹ Ook hij wijt die erosie aan een gebrek aan effectiviteit. Geen theoretisch geneuzel, vond hij, maar een kwestie 'van een dodelijke urgentie'.³² En Nederland bleef niet achter. Onze vorige minister van buitenlandse zaken, Bernard Bot, introduceerde een half jaar geleden op de valreep een aanpassing van het buitenlands beleid. Hij sprak over 'beginnende scheuren in de onderliggende multilaterale orde', over grote spelers 'die [misschien] de solopartij voor zich opeisen en kleine spelers de tweede viool laten spelen'³³ en over een bestaande orde die in sommiger ogen zijn legitimiteit begon te verliezen. Dat noopte ook Nederland tot een

³¹ United Nations, Report of the Secretary-General *In Larger Freedom - Towards development, security and human rights for all*. Par.85: We must revitalize our multilateral frameworks for handling threats from nuclear, biological and chemical weapons. The threat posed by these weapons is not limited to terrorist use. The existence of multilateral instruments to promote disarmament and prevent proliferation among States has been central to the maintenance of international peace and security ever since those instruments were agreed. But they are now in danger of erosion. New York, 21 maart 2005, <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>

³² United Nations, Report of the Secretary-General *In Larger Freedom - Towards development, security and human rights for all*. Par.82: We need to ensure that States abide by the security treaties they have signed so that all can continue to reap the benefit. More consistent monitoring, more effective implementation and, where necessary, firmer enforcement are essential if States are to have confidence in multilateral mechanisms and use them to avoid conflict. Par. 83: These are not theoretical issues but issues of deadly urgency. If we do not reach a consensus on them this year and start to act on it, we may not have another chance. This year, if ever, we must transform the United Nations into the effective instrument for preventing conflict that it was always meant to be by acting on several key policy and institutional priorities. New York, 21 maart 2005, <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>.

³³ Speech by Bernard Bot, Minister of Foreign Affairs of the Kingdom of the Netherlands, on the occasion of the first International Gateway meeting in the Hague, 23 January 2007. In de eerste toespraak van zijn opvolger kwam het woord multilateralisme (als expliciet beleidsdoel) niet voor. Maxime Verhagen, *Over de dijken de wereld in – morele oriëntatie, realistische koers*, Universiteit Maastricht, 31 mei 2007 (voorlopige, onder embargo verstrekte tekst 30 mei 2007).

koerswijziging: voortaan geen multilateralisme meer maar een *realistisch* multilateralisme. Ook dat verraadt een verrassende interpretatie van de term: tot dan toe had multilateralisme kennelijk ook voor Nederland een connotatie van idealisme of goedgegelovigheid.³⁴

Het legitimizeitsverlies, en wat daar aan te doen in een globale orde die vooralsnog moet uitgaan van de Amerikaanse pre-eminentie: het probleem is recent reeds voortreffelijk aangesneden door mijn leermeester Fred van Staden.³⁵ Maar ik zou, gelet op het gemak waarmee de term multilateralisme van nieuwe adjectieven wordt voorzien, juist dat begrip nader willen uitdiepen.

Het lijkt me een noodzakelijke exercitie want het begrip speelt een zeer centrale rol in het veiligheidsbeleid. Blijkbaar zijn we hier op het spoor van de goede instelling.

³⁴ Minister Bernard Bot (Buitenlandse Zaken), *Realistic multilateralism in the twenty-first century – Netherlands and the EU between international law, politics and power*, toespraak voor de Roosevelt Academy, Middelburg, 29 januari 2007. [Http://www.minbuza.nl/actueel/speeches](http://www.minbuza.nl/actueel/speeches), 2007/01/speech-Roosevelt-Four-Freedoms-29jan07.html.

³⁵ Alfred van Staden, *Power and legitimacy, the quest for power in a unipolar world*, Clingendael Diplomacy Papers no 1, NIIIB Clingendael april 2005.

Ook George Bush en Tony Blair omhelsden het trouwens als hoeksteen van hun entente, zij het inderdaad geformuleerd als ‘effectief multilateralisme’. En dat zij legden weer uit als: verantwoordelijk leiderschap van democratische landen en hun bondgenoten, het aanjagen van internationale instituties. Een bijna eigen, grootmachtelijke variant van de Responsibility to Protect...maar dan van de bescherming van het multilateralisme zoals zij dat nastreven. Maar ja, dat kán natuurlijk lijken op de solo-partij die door bijvoorbeeld Bot zo werd betreurd.³⁶

De geschiedenis van het concept multilateralisme laat zich niet in een paar woorden vertellen. Ik pak de draad op aan het eind van de Koude Oorlog, toen de verwachtingen hoog gespannen waren en de Nieuwe Wereldorde van vader-Bush ons toelachte.

³⁶ US/UK Joint Statement on Multilateralism , *Effective Multilateralism to Build a Better World Joint Statement* by President George W. Bush and Prime Minister Tony Blair. White House , Office of the Press Secretary, November 20, 2003, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031120.html>.

Harmonie en multilateralisme kregen meer kans dan ooit. Maar wat was het ook alweer?

Helaas heeft het debat ook een gepolitiseerde component. John van Oudenaeren, van het Hoover Institute, wijst daarop en waarschuwt dat niemand de ware definitie van multilateralisme kan opeisen.³⁷ Hij zet zich af tegen Europese arrogantie op dit punt. In de sfeer van veiligheid, in het bijzonder die van de wapenbeheersing, lijkt unilateralisme tegenwoordig wel een scheldwoord, synoniem voor niet-meedoen, verwerpen. Als de Amerikanen weigeren mee te doen aan het Internationale Strafhof, of als hun land weigert een handtekening te zetten onder het Landmijnenprotocol dat door een coalitie van gelijkgezinde landen is geïnitieerd, dan vliegen de Europese verwijten naar de overkant van de oceaan dat Washington het multilateralisme vaarwel heeft

³⁷ John Van Oudenaren , *What is "Multilateral"?* - *An abused term in the international relations debate*, in: Policy Review, Hoover Institution nr.117, February/March 2003, webversie <http://www.hoover.org/publications/policyreview/3449941.html>

gezegd. Maar dan wordt - nog afgezien van het soevereine recht van staten om 'nee' te zeggen- een arbitraire definitie van multilateralisme gehanteerd. En een wel heel simplistische, namelijk 'meedoen met een willekeurige initiatiefgroep'. Onterecht, meent hij, want multilateralisme gaat niet om het meedoen zelf, niet om het aantal landen dat meedoet, maar om het in acht nemen van zekere gedragsnormen.

Er zijn ook pogingen in het institutionele discours om het begrip wèl te objectiveren. De eenvoudigste definitie is van wederom Keohane, die in 1990 sprak over het coördineren van nationaal beleid door drie of meer staten.³⁸ Dat was –kunnen we nu zeggen- te eenvoudig, want dan doorstaat de volkenrechtelijk zeer omstreden oorlog tegen Irak 2003 de multilaterale toets even gemakkelijk als de onomstreden interventie Desert Storm in Irak 1991.

³⁸ Robert Keohane, *Multilateralism: An Agenda for Research*, in: *International Journal* (45) 1990, p. 731.

Het plaatsen van een raketschild in Midden-Europa, een opzetje van de VS, Polen en Tsjechië, drie landen, zou de multilaterale toets ook doorstaan. John Ruggie analyseerde in een baanbrekend en anatomisch artikel (1992) het begrip historisch en scherpte de definitie aan tot: actie door drie of meer staten op basis van algemene gedragsprincipes, met name het principe van diffuse reciprociteit (gespreide wederkerigheid).³⁹ Dat was een kwalitatieve toevoeging, die mij dunkt niet noodzakelijkerwijs een-op-een gelijkheid tussen multilaterale partners impliceert, maar geven-en-nemen tussen partners op de langere termijn. Dat lijkt me van belang omdat zelfs een discriminerend (!) verdrag als het Non Proliferatieverdrag (tegen de verspreiding van kernwapens) dan toch een multilateraal verdrag genoemd kan worden. Het verdrag wordt vaak aangehaald als *het* voorbeeld

³⁹ John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," in: *International Organization* 46:3 (Summer 1992), pp.561-598. En Ruggie (id.), *Multilateralism: the Anatomy of an Institutional Form*, in Ruggie (ed.) : *Multilateralism matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, NY: Columbia University Press, 1993, p.11.

van dreigend multilateraal verval, nu kernwapenlanden als India, Israel en Pakistan erbuiten blijven, daarmee weg komen, en landen die het ooit wel geratificeerd hadden (Noord-Korea en Iran) òf eruit terugtreden òf ervan verdacht worden het te schenden. Het verdrag zelf discrimineert in die zin dat het vijf landen het recht gunt om kernwapens te hebben, alle andere ondertekenaars niet, maar de reciprociteit zit hem in de belofte dat beide groepen ooit de gelijke eindtoestand moeten bereiken van nucleaire ontwapening. Even terzijde: daarmee wil het niet echt vlotten, een doorn in het oog van de have-nots. Volgens het gezaghebbende Bulletin of Atomic Scientists zijn de kernwapenvoorraden van de have's nog altijd op het niveau dat 4,5 dag lang elke seconde een atoombom van het equivalent van Hiroshima tot ontploffing kan worden gebracht.⁴⁰ Maar ook Ruggie, die als de belangrijkste auteur beschouwd mag worden, helpt ons nauwelijks verder

⁴⁰ *Nuclear Aftermath*, in Bulletin of Atomic Scientists, January/February 2007 Vol.63(1) p.34

want alle reciprociteit ten spijt, een minimumaantal van drie landen is toch wel heel mager. Naast kwaliteit telt ook aantal. En diversiteit. Mag je een Navo-besluit (toen 19, nu 26) om in Kosovo orde op zaken te stellen even multilateraal (althans legitiem) noemen als een voltallig besluit van de VN-Veiligheidsraad? Dat laatste gremium is divers, en iedereen kan er in beginsel lid van worden. Dat kun je van een bondgenootschap niet zeggen. Consensus en reciprociteit binnen een grote heterogene instelling zorgen voor een hoger legitimiteitsgehalte dan consensus binnen een kleine, exclusieve homogene organisatie.

In 2006 lijkt Keohane op dit bezwaar te antwoorden door ‘inclusiviteit’ aan de ingrediënten van multilateralisme toe te voegen.⁴¹ Geen ballotage, staten die aan bepaalde formele criteria voldoen mogen lid worden van de club. Dat sluit

⁴¹ Robert O. Keohane, *The Contingent of Legitimacy of Multilateralism*, Garnet Working Paper No: 09/06, September 2006, (vooralsnog alleen op http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working_papers/0906.pdf, maart 2007)

onderonsclubjes van landen per definitie uit van multilateralisme.

Maar in zijn zoektocht naar de ideale instelling, de goede multilaterale instelling, blijft ook Keohane in zijn fraaie essay steeds tegen grenzen van het onbereikbare oplopen.

Als we het compromis tot een zelfstandige waarde verheffen, dan is èlk multilateraal besluit beter dan een unilateraal besluit. Maar als dat compromis eensgezind *niets doen* is (slappe, maar eensgezinde sancties van de Veiligheidsraad tegen het Iraanse kernprogramma?) dan is dat onbevredigend.

En als diversiteit een zelfstandige waarde is, is elk besluit van de Veiligheidsraad superieur aan dat van een homogeen bondgenootschap als de Navo of een ad hoc coalitie. Maar dàn kan het weer voorkomen dat een diverse organisatie door interne belangentegenstellingen een situatie van genocide negeert. Dat is niet slechts onbevredigend, maar

onacceptabel. De absoluut goede instelling bestaat niet.

Aan de VN, als bijzondere organisatie met de volgens velen unieke bevoegdheid om tot gewapend ingrijpen te beslissen, stelt Keohane ook zekere eisen. Divers is zij al. Idealiter zou zij niet alleen inclusief, maar ook besluitvaardig en wat hij noemt epistemisch betrouwbaar moeten zijn. Dat laatste wil zeggen: transparant, open voor kritiek, corrigeerbaar. Maar: besluitvaardig is zij niet. En epistemisch betrouwbaar helaas ook slechts ten dele. Hier schaaft Keohane zich in het koor van deskundigen die de duivelsimpasse zouden willen doorbreken, door bijvoorbeeld een Organisatie van Democratische Staten achter de hand te houden die met gekwalificeerde meerderheid een veto van de Veiligheidsraad kan passeren. Natuurlijk bijt deze oplossing zich principieel in de eigen staart, omdat zo'n democratische inner circle per definitie een exclusief karakter heeft. Dat beseft Keohane terdege

en op dit punt verdedigt hij zich door te zeggen dat multilaterale instituties dan ook alleen maar relatief beter zijn dan de alternatieven van ad hoc coalities of unilateralisme. De goede instelling is altijd alleen maar relatief goed, ter wille van de absolute escape.

En zo komt de top van de academische wereld tot het suboptimale oordeel dat weliswaar afstand bewaart tot eenzijdig optreden in exclusief verband, denk aan Irak, maar óók tot de idealistische gedachte dat multilateralisme gelijk zou staan aan universalisme, rechtsordelijke gelijkheid van staten, ja misschien zelfs wel uitschakeling van macht, the extreme Dutch approach.

Ik vrees dat het aan een gemiddelde Amerikaan moeilijk uit te leggen is wat ons realistisch multilateralisme is. Dat is voor hem een pleonasme, want multilateralisme is reeds een gecalculeerde keuze voor het nationale, Amerikaanse belang.

Natuurlijk is de VS machtig genoeg om altijd eenzijdige oplossingen af te dwingen, te kiezen voor unilateralisme, maar –zegt Joseph Nye- dat is niet efficiënt, roept verzet op en is duur. Het verstandigste, meest kosteneffectieve middel dat de Amerikanen kunnen inzetten tegen de variëteit aan nieuwe dreigingen, is een utilitair multilateralisme. Meelopen in de VN en andere instituties is geen daad van liefde, maar een goedkope manier om potentiële uitdagers te binden, een bezonnen investering in Amerikaans leiderschap. Multilateralisme als institutionele bargain: het kopen van trouw van bondgenoten en het disciplineren van hen die dat niet zijn. ⁴²

Ook de bipartisan commissie Hart-Rudman zag het zo: multilateralisme is voor Amerika het participeren in verdragen en instituties ‘die

⁴² Joseph Nye Jr. , *The battle between unilateralists and multilateralists*, in: *The Paradox of American Power*. Oxford University Press, Oxford, 2002. In: Robert J. Art en Robert Jervis (eds.): *International Politics –Enduring Concepts and Contemporary Issues*, Pearson /Longman, New York, 2005 (7th edition) p.472-479

beperkingen aan andere opleggen en in een kader voor samenwerking voorzien'.⁴³

En als dat Amerikaanse multilateralisme niet werkt, dan moet Amerika zorgen dat het werkt. Stephen Rademaker, tot januari Amerikaanse onderminister van Internationale Veiligheid en Nonproliferatie, maakt daar geen geheim van door te zeggen dat het de soevereine plicht van de VS is om leiderschap te geven aan multilateralisme als dat laatste tot stagnatie leidt. Het aanpakken van Iran en Noord-Korea, het aanjagen van resolutie 1540 in de VN die landen verplicht maatregelen te nemen tegen groepen die in massavernietigingswapens handelen, het dwarsliggen bij een in hun ogen slecht nalevingsprotocol bij de Biologische Wapenconventie, dat is geen unilateralisme maar het

⁴³ Nye, op.cit. en in: U.S. Commission on National Security/21st Century - Hart-Rudman Commission: *New World Coming: American Security in the 21st Century – Major Themes and Implications The Phase I Report on the Emerging Global Security Environment for the First Quarter of the 21st Century*, 15 -9-1999, <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nssg>.

**zijn juist voorbeelden van goed *multilateralisme*:
'effective multilateralism begins at home'.⁴⁴**

Laten we ons, kortom, geen illusies maken over de doorsnee-opvatting over dat m-woord. Laten we ook onze zegeningen tellen en stellen dat het, vanuit Nederlands perspectief gezien, altijd nog slechter kan. Ik ga daarbij uit van het gegeven dat de macht van de VS voorlopig ongekend groot is en we dus van een unipolaire machtsstructuur moeten spreken. In de daarvan afgeleide orde draaien we mee, of we het nu leuk vinden of niet.

Ik snijd –aan het einde van mijn toespraak gekomen– geen nieuw thema meer met u aan, maar vat mijn preferentieschema samen. Ik wil het een pre-moreel, simpel bestuurskundig terrasmodel noemen, waarbij

⁴⁴ Stephen G. Rademaker, Acting Assistant Secretary, International Security and Nonproliferation, *Rising to the Challenge of Effective Multilateralism*. Remarks at the Conference on Disarmament Geneva, Switzerland . May 18, 2006 - <http://www.state.gov/t/isn/rls/rm/66419.htm>

ik me slechts laat leiden door het perspectief van veiligheid, en optimale governance daarvan.

In dat schema beveel ik –niet verrassend- de orde aan boven de wanorde, omdat ik geloof dat veiligheid is gediend met een systeem van samenhangende principes, gereguleerd door instituties.

Ten tweede prefereer ik die orde, waarin de VS als gegeven grootmacht internationalistisch is, niet isolationistisch. Niet uit normatieve overwegingen, maar omdat ik vrees dat niet alleen instituties in dat laatste geval zouden bezwijken, maar ook de orde zelf en zie geen alternatieve machten opstaan die een orde zullen kunnen onderhouden.

De derde stap is dat ik een orde prefereer waarin de internationalistische VS rekening houdt met anderen, volgens de Nye-definitie van multilateralisme. Ik zie geen betere mogelijkheid, want een orde gebaseerd op zelfs een unilateraal

idealisme –in de buitenlandspolitieke tradities van de VS heel wel denkbaar en op de korte termijn misschien zelfs sympathiek overkomend- vind ik minder verkieslijk voor de mondiale veiligheid. Ten vierde beveel ik die multilaterale orde aan waarin *stabiele* instituties gedijen boven de orde die zich van tijdelijke, ad hoc coalities bedient. Stabiele instituties zijn conserverend, (toegegeven:) ook soms in negatieve zin omdat ze oplossingen belemmeren, maar ik verkies hun zekerheid boven de willekeur der wegwerpcoalities en -instellingen.

Stap vijf: ik prefereer de stabiele instituties die optimaal aan de Keohane-criteria voldoen, boven de stabiele die dat niet doen, en dat doe ik dan ‘voor de goede orde’.

En natuurlijk wens ik niet slechts die instituties die aan die criteria voldoen, maar hoop ik dat zij bemand en aangestuurd zijn door politici met -inderdaad- de goede instelling , door leiders die zich bewust zijn van hun

stysteemverantwoordelijkheid en de human security van allen. En gelooft u mij, op alle terrassen van dit model is plaats voor een eigen Nederlands beleid, zowel procedureel als inhoudelijk, voor kleine stukjes ‘Vrij Nederland’, en dat zou ik adaptief of bijsturend multilateralisme noemen.

Mijnheer de rector-magnificus,

Ik dank u voor het besluit om in te gaan op het verzoek van het Genootschap voor Internationale Zaken om de leerstoel Internationale Betrekkingen, in het bijzonder Mondiale Veiligheid, in te stellen. Een havenstad als Rotterdam, waar veiligheid een stille dimensie had in de Koude Oorlog als aanvoerpunt naar Duitsland, die inmiddels een nieuwe dimensie kreeg door de aanleg van strategische olievoorraden en door de kwade kans op maritiem terrorisme, maar waar ook een universiteit is gevestigd die een traditie kent op het gebied van beleidsanalyse en wiens naam Erasmus is verbonden

aan de goede orde waar we het vandaag over hebben. In zo'n stad mag deze leerstoel niet ontbreken, dunkt me. Ik dank u voor het vertrouwen dat u in mij stelde en zal dat niet beschamen.

Bestuur en vrienden van het NGIZ.

Ik ben jullie dankbaar voor het doen herleven van deze leerstoel en het vertrouwen dat jullie in mij stelden bij de voordracht. In het bijzonder dank ik mijn leermeester Fred van Staden die mij op wisselende afstand als scriptiebegeleider, promotor en nu ook als inspirator van zowel leerstoel als oratie, ik noemde zijn afscheidspublicatie van Clingendael al, steeds heeft gevolgd.

Ook als lezer van Vrij Nederland trouwens, het weekblad waar ik op deze plaats geen reclame voor zal maken – maar dat deelt in mijn dank omdat ik bijna dertig jaar alle ruimte heb gekregen om moeilijke lange stukken en korte hapklare analyses

te schrijven over veiligheid. Ver over de 1000, heerlijk is dat.

Vrienden en kennissen der Faculteit Sociale Wetenschappen: ik dank u voor het inzicht dat u toonde door een leerstoel te faciliteren die zelf enigszins een vreemde is in een omgeving waar de politicologie meer dan tien jaar geleden werd afgesloten. Ik vind het een uitdaging om de concepten uit de internationale betrekkingen, waar buiten het jargon al zo verrassend lang sprake is van complexe netwerken en horizontale governance, nu aan die der bestuurskunde te koppelen. Studenten: jullie weten dat ik graag voor de klas sta, stap de wereld in!

Allen die mij dierbaar zijn!

Het is gebruikelijk en misschien zelfs verplicht om nu mijn geliefden langs te gaan en hen te bedanken voor de trouw en het geduld en het begrip dat ze opbrachten om mij naar dit podium te brengen.

Toen ik hen daar thuis voorzichtig op voorbereidde was een gulle lach mijn deel en werd me kort en krachtig toegevoegd: doe ons een lol en laat dat achterwege. Laat eerst maar eens horen wat je waard bent.

Dat getuigt pas van een goede instelling.

Ik heb gezegd.