
MONDIALE DEMOCRATIE VIA DE VERENIGDE NATIES

Let us act towards each other with humility, not arrogance, recognizing that none of us knows all the answers to the manifold problems facing us.

*Julius Nyerere*¹

I. INLEIDING

1. Gegeven is het feit dat de mensheid op een planeet woont en georganiseerd is in afzonderlijke eenheden in de vorm van nationale gemeenschappen (staten), die zich op internationaal niveau verenigd hebben in de Verenigde Naties.

Uitgangspunt van deze bijdrage is dat het begrip democratie een menselijke samenlevingsvorm impliceert waarin normen en waarden gehanteerd worden die de wil van het volk weerspiegelen en dat voor de realisatie hiervan op mondiaal niveau de Verenigde Naties de aangewezen instantie is. Eveneens wordt gesteld dat de wil van het volk (i.c. de wereldbevolking) uitgaat naar geluk en dat dit extern geconcretiseerd kan worden door een volledige realisatie van de rechten van de mens *erga omnes*. Er wordt derhalve gesteld dat de rechten van de mens een essentieel onderdeel uitmaken van een mondiale democratie.²

2. Indien men evenwel de huidige wereldproblematiek beschouwt en reflecteert over de kloof tussen rijk en arm, de honger, de armoede³, de overbewapening en de vervuiling van de natuurlijke leefomgeving, komt men al licht tot de conclusie het de Verenigde Naties nog niet is gelukt om een mondiale democratie

1. Voormalig President van Tanzania en deelnemer aan het Initiatief van Stockholm voor Internationale Veiligheid en Mondiaal Bestuur (*infra* noot 13); citaat uit *UN Doc. A/40/PV.13*, pp. 19-20.

2. Hierbij dient geen onderscheid gemaakt te worden tussen de burgerlijke en politieke rechten enerzijds en de sociale, economische en culturele rechten anderzijds. De mogelijkheid tot verwezenlijking van de eerste groep rechten is veelal afhankelijk van het al dan niet verwezenlijkt zijn van de tweede groep rechten. In het slotdocument van de *World Conference on Human Rights*, gehouden te Wenen van 14 tot 25 juni 1993, de *Vienna Declaration and Programme of Action*, werd deze samenhang als volgt geformuleerd: "All human rights are universal, indivisible and interdependent and inter-related. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis". *UN Doc. A/CONF.157/23* (12 July 1993), Part I, Paragraph 5.

3. Artikel 25 lid 1 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens luidt als volgt: 'Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder begrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen, ontstaan tengevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil.' Desalniettemin sterven jaarlijks bijna 13 miljoen kinderen tengevolge van armoede (ondervoeding en tekortkoming in de gezondheidszorg) voordat zij de leeftijd van vijf jaar hebben bereikt. *Human Development Report 1993*, United Nations Development Programme, Oxford University Press, New York/Oxford, 1993.

te realiseren. Ondanks nobele doelstellingen⁴ is deze unieke wereldorganisatie er vooralsnog niet in geslaagd de grootste geselen der mensheid uit te roeien. Een belangrijke oorzaak van dit deficit is het gemis aan creatief pragmatisme bij het instituut de staat, dat in zijn huidige competitieve vorm blind is voor het inzien van planetaire eenheid, terwijl juist vanuit die eenheid gewerkt moet worden om de mondiale problematiek de baas te worden.

3. Doelstelling van deze bijdrage is, met inachtneming van de hiervoor geciteerde wijze uitspraak van Julius Nyerere, aangeven waar de knelpunten liggen die een mondiale democratie in de weg staan en welke weg bewandeld zou kunnen worden ter bereiking van een optimaal, democratisch welzijn voor elke Aardebewoner.

II. HET PARADIGMA

4. Beschouwt men anno 1993 de ontwikkeling van de menselijke samenlevingsvorm op Aarde van de afgelopen drie eeuwen, dan kan men vaststellen dat het statensysteem, met zijn 17e eeuwse Europese oorsprong (de Vrede van Munster van 1648), aan een enorme uitbreiding onderhevig is geweest, die zich vooral de laatste vijftig jaar heeft gemanifesteerd.⁵ Een belangrijke factor die zich aan deze ontwikkeling heeft toegevoegd, is dat ten gevolge van de ontwikkelingen in wetenschap en technologie de globalisering van de Aarde een feit is geworden en dat er in toenemende mate en op allerlei gebieden interdependente verhoudingen plaatsvinden.

Ten gevolge van deze nieuwe realiteit zijn staten meer en meer onderling afhankelijk van elkaar geworden. Het klassieke internationaal recht waarbij de conflicterende belangen van staten centraal worden gesteld en dat gebaseerd is op een meer dan driehonderd jaar oud politiek systeem, voldoet niet meer aan de realiteit van het eind van de XXe eeuw. Staten hebben een gemeenschappelijk belang in het vinden van oplossingen voor mondiale problematiek zoals de dreiging van een kernoorlog, de aantasting van het milieu, de enorme toename van het aantal migranten en vluchtelingen en de noodzaak tot regulering van de internationale geldstromen die gepaard gaan met de internationale handel. Het vinden van een constructieve, voor alle deelnemers aanvaardbare samenwerkingsvorm van waaruit gewerkt kan worden is geboden.

5. Het internationaal recht bevindt zich dan ook in een

4. Handhaving van de vrede, bescherming van de mensenrechten, bevordering van sociale en economische ontwikkeling, politieke emancipatie van afhankelijke volkeren en bevordering van samenwerking tussen staten. Zie artikel 1 van het *Handvest van de Verenigde Naties*.

5. In 1818 bestonden er 23 staten: 22 Europese en één Amerikaanse; in 1975 was het totaal aantal staten 144, waarvan 31 Europese, 30 Amerikaanse, 47 Aziatische en 36 Afrikaanse. Zie J.H. LEURDIJK, *Intervention in International Politics*, Eisma B.V. Publishers Leeuwarden, 1986, p. 27. Bij de totstandkoming van de Verenigde Naties waren er 51 lid-staten, terwijl er thans (september 1993) 183 staten lid van de Verenigde Naties zijn.

overgangsfase. Kooijmans omschrijft de situatie als volgt:

Twee wereldbeelden botsen op elkaar: het traditionele beeld van een wereld die bestaat uit scherp van elkaar gescheiden componenten (de nationale staten) en een beeld van een interdependente wereldsamenleving met gemeenschappelijke waarden en met noden die slechts door gemeenschappelijke inspanningen kunnen worden opgelost.⁶

6. Anders dan de benadering van internationale problematiek gezien vanuit het gezichtspunt van de belangen van een staat (het traditionele beeld), is deze bijdrage geschreven vanuit een holistische benadering (het beeld van een interdependente wereldsamenleving). Waar het bij de staat-centrische benadering vooral gaat om het staatsbelang, hetgeen op internationaal niveau vertaald wordt in het nastreven van 'nationale veiligheid' (staatsveiligheid), stelt het holistische wereldbeeld 'internationale veiligheid' met als basis 'individuele veiligheid'⁷ centraal, waarbij internationale samenwerking vanuit eenheid een eerste vereiste is. Men beschouwe de Aarde als een levende planeet als ware het vanuit de ruimte. Ten gevolge van de toenemende keuze die wordt gemaakt voor deze alomvattende en integrerende visie, begint zich langzaam maar zeker de drang naar vernieuwing van oude structuren te manifesteren. Op volkenrechtelijk niveau vertaalt dit zich in een geleidelijke expansie van interdependent internationaal recht.⁸

7. In het verleden werd in het jargon van de Verenigde Naties **internationale veiligheid** strikt geïnterpreteerd en louter gerelateerd aan het voorkomen van gewapende conflicten. Sinds 1992 is een nieuwe dimensie toegevoegd aan dit begrip door het voorkomen en verwijderen van bedreigingen van de mensheid in het algemeen onder het begrip 'internationale veiligheid' te laten vallen. In een verklaring die op 31 januari 1992 werd aangenomen bij de afsluiting van de eerste vergadering van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties op het niveau van regeringsleiders en staatshoofden, werden ook niet-militaire bronnen van instabiliteit op economische, sociale, humanitaire en ecologische gebieden gekwalificeerd als zijnde een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid.⁹ Het

6. P.H. KOOIJMANS (thans Minister van Buitenlandse Zaken van Nederland), *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1991, p. 263.

7. VN-ambassadeur voor Chili, J. SOMAVIA, verwoordde het als volgt: "The object of a security policy is to reduce the insecurity of people." Interview in: *World Federalist News*, n° 24, June, 1993, p. 9.

8. Zie voor een holistische beschouwing van het internationaal recht in het algemeen: P. ALLOT, *Eunomia. New Order for a New World*, Oxford University Press, Oxford/New York, 1990.

9. *UN Doc. S/23500*. Ook in het inmiddels bekend geworden rapport van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties B. BOUTROS-GHALI, *Agenda voor de vrede*, komt de nieuwe veiligheidsdimensie aan de orde: "Armoede, ziekte, hongersnood, verdrukking en wanhoop teisteren de mensheid, hetgeen blijkt uit 17 miljoen vluchtelingen, 20 miljoen ontheemden en een massale migratie van volkeren binnen en buiten hun nationale grenzen. Deze problemen zijn zowel oorzaak als gevolg van conflicten die om de niet-aflattende aandacht en dringende voorrang vragen in de inspanningen van de Verenigde Naties. Een gat in de ozonlaag vormt een grotere bedreiging voor de bevolking die eraan blootstaat dan een vijandig leger. Droogte en ziekte kunnen even moordend zijn als oorlogswapens. Nu de tijd er rijp voor is,

veiligheidsbelang van de mensheid in het algemeen is derhalve prioritair geworden bij de verwezenlijking van de primaire doelstelling van de Verenigde Naties.¹⁰

8. Een ander holistisch element in de benadering van de mondiale problematiek is de **duurzame ontwikkeling**. Dit begrip vormt de rode draad van de bijna vijfhonderd pagina's dikke *Agenda 21* die tot stand kwam naar aanleiding van de Verenigde Naties Conferentie over Milieu en Ontwikkeling die in juni 1992 in Rio de Janeiro werd gehouden. Deze conferentie werd afgesloten met een beginselverklaring, de Verklaring van Rio over milieu en ontwikkeling, terwijl *Agenda 21* de werkplannen voor de toekomst tot in de XXIe eeuw beschrijft.¹¹

Duurzame ontwikkeling vooronderstelt een nieuw type economisch groeimodel dat is gebaseerd op billijkheid (*equity*) en dat niet louter perspectieven biedt aan een geprivilegieerde elite, maar aan de gehele mensheid, zonder dat de natuurlijke rijkdommen van de Aarde worden uitgeput opdat toekomstige generaties kunnen blijven voortbestaan. Het gaat dus niet alleen om de bescherming van het leefmilieu; het gaat tezelfdertijd om ontwikkeling, waarbij ervan wordt uitgegaan dat ontwikkeling als doelstelling heeft het aantal keuzes dat de mens kan maken te vergroten, zonder die keuzemogelijkheid van komende generaties aan te tasten. Duurzame ontwikkeling impliceert een mondiale visie die alle aspecten van het menselijk leven omvat.

9. De extensieve interpretatie van het begrip 'internationale veiligheid' en de introductie van het begrip 'duurzame ontwikkeling'¹² vormen een stimulans en wellicht een legitimatie voor de totstandkoming van een democratie vanuit eenheid op wereldschaal via de Verenigde Naties, waarbij als centrale doelstelling geldt: het welzijn en de ontwikkeling van de gehele mensheid, nu, straks en later.¹³

moeten de inspanningen van de Organisatie om vrede, stabiliteit en veiligheid op te bouwen, verder reiken dan het afwenden van militaire dreigingen, om de mensheid te bevrijden uit de ketenen van twist en oorlog die ons verleden hebben gekenmerkt." In: 'Dag van de Verenigde Naties - 24 oktober 1992', VN-Centrum voor België, Nederland en Luxemburg en Verbindingsbureau met de instellingen van de Europese Gemeenschappen, pp. 17-33, paragraaf 13.

¹⁰. Als eerste doelstelling van de Verenigde Naties wordt genoemd in artikel 1 lid 1 van het *Handvest van de Verenigde Naties*: "De internationale vrede en veiligheid te handhaven [...]"

¹¹. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, Vol. I, *UN Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol.I)*. (Rio Declaration on Environment and Development pp. 3-8; *Agenda 21* pp. 9-479). Zie ook: S.P. JOHNSON (Introduction & Commentary) *The Earth Summit, The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London/Dordrecht/Boston, 1993.

¹². "Sustainable development is a self-standing goal of the United Nations", aldus de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, B. BOUTROS-GHALI, in *Mandate for Change: a Focus on Sustainable Development*, 'Development Forum', United Nations Department of Public Information, Volume 20, N°5, September/October 1992, pp. 1 en 3.

¹³. Zie in dit verband de aanbevelingen in *Gedeelde verantwoordelijkheid in de jaren negentig*, 'Het Initiatief van Stockholm voor internationale veiligheid en mondiaal bestuur', Den Haag 1991.

III. DE ROEP OM MONDIALE DEMOCRATIE¹⁴

10. Sinds de invloed van Michael Gorbatsjov zich op het internationale toneel manifesteerde, hetgeen resulteerde in de val van de Berlijnse Muur en in een drastische verandering in de internationale verhoudingen, wordt steeds vaker de idee van democratisering van de wereldorde geopperd. Het gaat hierbij om zowel de democratisering van de inter-statelijke verhoudingen, als om de democratisering intern van de afzonderlijke staten. De huidige Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, Boutros Boutros-Ghali is sinds zijn aantreden vastbesloten de Verenigde Naties te democratiseren.¹⁵

11. Deze groeiende aandacht voor mondiale democratisering heeft een samenhang van oorzaken. Naast de reeds genoemde toenemende interdependentie tussen de staten en de structureel gewijzigde internationale verhoudingen, heeft de toename van het **publiek bewustzijn**, dat samen met de technologische vooruitgang en de toegenomen communicatiemiddelen heeft kunnen meegroeien, een belangrijke aandeel in deze samenhang van oorzaken. Dit manifesteert zich met name door de explosie van niet-gouvernementele organisaties (NGO's), die op allerlei internationale terreinen hun stem willen laten horen.¹⁶

Een probleem dat zich stelt in de huidige structuur van het staten-systeem is dat de toenemende intensieve wisselwerking tussen de staten tot gevolg heeft dat democratische controle op het nationale niveau van democratische staten navenant afneemt. Waar het de bedoeling is van een democratische staat om het volk te laten regeren, blijkt dat juist in de besluitvorming die richting geeft aan het buitenlandse beleid van staten de inspraak van het volk achterwege blijft.¹⁷ Met andere woorden: waar de internationale besluitvorming begint, houdt de democratische controle op, terwijl juist nu, op het einde van de XXe eeuw, de beslissingen die worden genomen op internationaal niveau het leven van de individuele burger steeds meer beroeren.

14. Zie in deze context de *Toespraak van Gorbatsjov tot de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties te New York op 7 december 1988*, waarin hij onder meer zei: "The idea of democratizing the entire world order has grown into a powerful social and political force" en "We are entering an era in which progress will be based on the common interests of the whole of humankind", Novosti Press Agency Publishing House, Moscow, 1989, p. 5 en 7.

15. *Die Zeit*, N° 49, 29 november 1991, (interview met Boutros-Ghali).

16. Het aantal NGO's dat in meer dan drie landen actief is, (in 1950 minder dan 1.000) schoot in 1983 omhoog tot 4.779. Als hierbij de 1.119 niet geheel zelfstandige, de 1.111 meer formele, de 607 religieuze en de 4.514 internationaal georienteerde maar vanuit één land opererende groepen opgeteld worden, komt men aan 12.130 NGO's. Bron: *GAIA-Atlas, Draaiboek voor een leefbare wereld*, N. MEYERS (red.), Spectrum B.V., Antwerpen, 1985, p. 238.

17. H.G. SCHERMERS, *International Institutional Law*, Volume I (Structure), Sijthoff, Leiden, 1972, p. 223. S. SMITH, *Reasons of State*, in 'New Forms of Democracy', eds. D. Held & C. Pollitt, Sage Publications, London, 1986, p. 103. E. REVES, *De anatomie van de vrede*, Elsevier, Amsterdam/Brussel, 1947, p.132, p. 138. H. MEIJERS verwoordde het probleem als volgt: '[...] de bedreigde machtspositie van het orgaan dat (naast de onafhankelijke rechter) die democratieën onderscheidt van de autoritaire regeringsvormen van veruit de meeste staten dezer wereld, het gekozen parlement.' Verslag van de algemene ledenvergadering van 11 november 1989, *Mededelingen N.V.I.R.*, n° 100, p. 9.

Via NGO's eisen individuele burgers het democratische recht op om ook op zaken van mondiaal belang invloed uit te oefenen, waarbij de drijfveer van vele NGO's gevormd wordt door het besef van de noodzaak tot duurzame ontwikkeling.¹⁸

12. De trend naar democratisering van de wereldorde voltrekt zich in verschillende dimensies, waarbij zich vooral de volgende drie democratische functies aandienen:

(1) realisatie en waarborging van de rechten van de mens *erga omnes*;

(2) gelijkheid en het voorkomen van machtsmisbruik;

(3) participatie.

Ervan uitgaande dat democratie vanaf de basis moet groeien, is de eerste functie (waarborging van mensenrechten) is vooral van belang bij de democratisering van de staten intern, de zogenaamde **verticale dimensie**. De tweede functie (gelijkheid en het voorkomen van machtsmisbruik) treedt vooral naar voren bij de democratisering van de inter-statelijke verhoudingen, de zogenaamde **horizontale dimensie**. Gelijkzeitig - diagonaal en dwars door de staten-dimensie heen - werkt de derde functie van participatie: grote groepen georganiseerde burgers die geen genoegen meer nemen met de tekortkomingen van de tot de staatsgrenzen beperkte democratie, willen hun recht rechtstreeks halen op internationaal niveau.

De horizontale en verticale dimensies zijn nauw aan elkaar gerelateerd en vormen een vicieuze cirkel die de NGO's trachten te doorbreken. De tekortkoming van de tot de staatsgrenzen beperkte democratie, is een gevolg van de niet-democratische horizontale verhoudingen tussen de staten op internationaal niveau (waar het recht van de sterkste geldt)¹⁹, hetgeen de staten ertoe brengt om hun macht extern te profileren, waarbij interne verticale democratisering als storend wordt ervaren. De ongelijkheid in de horizontale dimensie heeft tot gevolg dat de derde functie van participatie voornamelijk werkt vanuit staten die over een zekere democratische structuur beschikken.

IV. DE RELATIEVE AARD DER DIMENSIES

13. De hierna te hanteren verticale en horizontale dimensies (secties V. en VI.) zijn niet absoluut gereserveerd voor staten. Bij de intra-statelijke verticale dimensie wordt ook het interne recht van zelfbeschikking van volkeren besproken. Gezien het eventuele bestaan van zowel interne als externe zelfbeschikking (het recht van afscheiding met als doel een eigen staat te creëren) vallen volkeren in wezen onder beide dimensies. Bij de bespreking van de G-7 (de groep van de 'zeven' rijkste landen) in de inter-statelijke horizontale dimensie zal eveneens de rol van multinationale ondernemingen ter sprake komen.

¹⁸. Zie: *Directory of Non-Governmental Environment and Development Organisations in OECD Member Countries*, OECD, Paris, 1992, 409 pp.

¹⁹. Zie bijvoorbeeld: M. PEIRS, *Het internationaal recht van de sterkste*, in 'Intermediair', (bijlage), Nr. 26, 23 juni 1992.

De relatieve aard der dimensies is een consequentie van het expanderende interdependent internationaal recht dat van toepassing is op de onderlinge samenhang van de samenstellende delen van het geheel. Alhoewel het traditionele internationaal recht uitsluitend staten als subject (als drager van volkenrechtelijke rechten en plichten) erkent, zijn staten niet de enige actoren op het internationaal toneel. In toenemende mate wordt internationaal recht gevormd dat de relaties tussen staten en andere entiteiten regelt.²⁰

V. DE VERTICALE DIMENSIE (intra-statelijk)

14. Vanuit mondiaal democratisch perspectief bezien, zou idealiter de staatssoevereiniteit een afgeleide van de volkssoevereiniteit moeten zijn, hetgeen de legitimiteit van een staat bevestigt. Een stabiele democratische samenleving wordt gevormd vanuit de basis door de mensen zelf (*bottom up*) en kan niet van bovenaf (*top down*) worden opgelegd. Het is een verzameling waarden die elk land moet ontwikkelen naar eigen aard en culturele identiteit.²¹ Ofschoon de dictatoriale en corruptie-gevoelige regimes in de ontwikkelingslanden - waarvan de meesten werden gevoed door noordelijke regeringen ten tijde van de Koude Oorlog²² - meer en meer plaatsmaken voor regeringen die zich op een meerpartijenstelsel richten, is de realiteit is evenwel zo dat er in het merendeel van deze staten geen sprake is van een wezenlijk democratische structuur. De Verenigde Naties hebben hier de taak om het democratiseringsproces te bevorderen.²³

15. De relatie tussen democratie, mensenrechten en ontwikkeling is inmiddels als zodanig erkend.²⁴ Mensen kunnen slecht als volwaardig lid in een democratische samenleving deelnemen,

20. Zie bijvoorbeeld de United Nations Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, paragraaf 20: "Indigenous peoples have the right to require that states and domestic and transnational corporations consult with them and obtain their free and informed consent prior to the commencement of any large-scale projects ...", *UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1922/33, Annex I (August, 1992)*, in *Documents on Autonomy and Minority Rights*, ed. H. HANNUM, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1993, p. 109.

21. "Democratie is geen confectie, een kledingstuk dat naar alle landen geëxporteerd kan worden." F. MAYOR ZARAGOZA, directeur-generaal van de UNESCO, *UNESCO-nieuws*, n° 5/6 - 1992, p. 9.

22. E. CHILDERS, *A Time Beyond Warnings: the Reform Debate Begins*, in 'Development Forum', *supra* noot 12, p. 10.

23. "De oude internationale orde is weggevaagd door de vloedgolf van democratisering. De dorst naar democratie vormde een van de voornaamste oorzaken van de omwenteling en zal altijd een stuwende kracht blijven voor de opbouw van een betere wereld. Het is de taak van de Verenigde Naties om, via hun vredesinitiatieven, het democratiseringsproces te bevorderen in situaties waarin langlopende conflicten voortduren, zowel binnen naties als tussen naties." B. BOUTROS-GHALI, Secretaris-Generaal van de Organisatie van de Verenigde Naties, *Rapport over het Werk van de Organisatie*, van de zesenvestigste tot de zevenenveertigste Zitting van de Algemene Vergadering, September 1992, in: 'Dag van de Verenigde Naties - 24 oktober 1992', *supra* noot 9, pp. 33-63, paragraaf 166.

24. "Democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing." *Vienna Declaration and Programme of Action*, *supra* noot 2, Part I, Paragraph 8.

indien ten minste is voorzien in hun essentiële behoeften, waarbij prioritair moet worden gesteld: schoon water, voeding, behuizing, gezondheidszorg en onderwijs. Een land dat onderontwikkeld is, geen infrastructuur heeft, waar de bevolking honger lijdt en niet kan lezen of schrijven, zal niet in staat zijn op korte termijn een ware democratische samenleving te creëren.²⁵ Respect voor de mensenrechten, waarbij menselijke (gelijk-)waardigheid centraal staat, kan versterkt worden door middel van vorming, onderwijs, voorlichting en het verstrekken van deskundig advies. Zowel in de concrete realisatie van de mensenrechten als in de overdracht van kennis daaromtrent heeft de Verenigde Naties een belangrijke (coördinerende) functie te vervullen.

Aangezien in steeds meer ontwikkelingslanden armoede een vraagstuk is van interne verdeling van de nationale koek, dient de voorziening in basisbehoeften te geschieden binnen het raamwerk van een beleid dat bijdraagt aan het versterken van de democratie en de oplossing van conflicten binnen staten. Er zal hierbij vooral aandacht besteed moeten worden aan de rechten van minderheidsgroepen, die zich veelal bedreigd voelen door dominantie van grotere tribale groepen. Louter de invoering van een meerpartijstelsel zal derhalve niet toereikend zijn.

16. Een volkenrechtelijk probleem dat zich in dit kader stelt is dat ten gevolge van het *uti possidetis*-principe de huidige staatsgrenzen van veel ontwikkelingslanden niet samenvallen met het oorspronkelijke woon -en leefgebied van inheemse volken²⁶. In veel gevallen vormen deze volken de numerieke minderheid binnen de staat. Bij de ontwikkeling van een democratische samenleving in deze staten zullen de respectievelijke nationale regeringen in dialoog moeten treden met deze kwetsbare groepen, waarbij een oplossing wellicht geboden wordt door te kiezen voor een democratische staatsvorm waarin ruimte wordt gecreëerd voor de vrije expressie van de eigen aard en culturele identiteit van deze volken via autonomie en federaal bestuur met lokale bestuursraden. In ieder geval biedt het Handvest van de Verenigde Naties bescherming aan deze volken via het recht op zelfbeschikking; de lid-staten zijn verplicht om het zelfbeschikkingsrecht te eerbiedigen.²⁷ Dit recht kan op tweeërlei wijze geïnterpreteerd worden: intern of extern. In het laatste geval kan er sprake zijn van een recht van afscheiding. Bij een juiste begeleiding door de Verenigde Naties zal in de meeste

²⁵. "Armoede is geen voedzame bodem voor democratie", *Agenda voor de vrede*, supra noot 9, paragraaf 62.

²⁶. Volgens het *uti possidetis*-beginsel werden de oude koloniale, op arbitraire en kunstmatige wijze getrokken grenzen na de dekolonisatie behouden door de nieuwe onafhankelijke geworden staten. Zie inzake deze problematiek: J. KLABBERS en R. LEFEBER, *Africa: Lost between Self-determination and Uti Possidetis*, in 'Peoples and Minorities in International Law', supra noot 20, pp. 37-76.

²⁷. *Handvest van de Verenigde Naties*, artikelen 55 en 56. Zie ook de gelijkkluidende artikelen 1 lid 1 van de *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* en de *International Covenant on Civil and Political Rights*: "Alle volken bezitten zelfbeschikkingsrecht. Uit hoofde van dit recht bepalen zij in alle vrijheid hun politieke status en streven zij vrijelijk hun economische, sociale en culturele ontwikkeling na." Extra steun kunnen de volkeren putten uit het feit dat de Verenigde Naties 1993 heeft uitgeroepen tot 'Jaar van de Inheemse Volken', *UN Doc. A/47/75*, 19 december 1992.

gevallen een vorm van interne zelf-beschikking voldoende zijn om de rechten van inheemse volken te waarborgen.

VI. DE HORIZONTALE DIMENSIE (inter-statelijk)

17. Een belangrijke oorzaak van het huidige ondemocratische functioneren van de inter-statelijke dimensie, ligt in de feitelijke machtsverschillen tussen staten, tezamen met de afwezigheid van democratische controle ter voorkoming van machtsmisbruik.

Deze oorzakelijke factoren situeren zich met name in de institutionele structuur van de Verenigde Naties in combinatie met de invloed van de G-7 landen die met hun nationale beslissingen het niveau en de kwaliteit van de internationale verhoudingen bepalen.²⁸

A. STATEN - SOEVEREINITEIT - GELIJKHEID

18. Hoewel het volkenrechtelijk beginsel van soevereine gelijkheid bepaalt dat staten juridisch gezien elkaars gelijken zijn²⁹, is het de politieke realiteit dat er tussen staten enorme verschillen bestaan. Men denke aan de ongelijkheid van grootte, bevolkingsaantal, graad van ontwikkeling, macht en welvaart.

Indien men het begrip **nationale soevereiniteit** op conservatieve wijze interpreteert, zoekt men een bevestiging van de *status quo* van verdeeldheid. Het begrip nationale soevereiniteit leent zich echter ook voor een toekomstgerichte benadering die het constante gegeven van de verandering in acht neemt.

19. Boutros Boutros-Ghali, de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, benadert de staat als een dynamische eenheid die als zodanig onderhevig is aan evolutionaire veranderingen.³⁰ Hij noemt drie punten ter ondersteuning van zijn stelling dat het begrip nationale soevereiniteit een modern begrip is en deel uit maakt van de toekomstige evolutie.

Als eerste punt voert hij aan dat het individu behoefte heeft aan een bepaalde identificatie, een intermediair tussen hemzelf en het universum, al is het alleen maar voor de taal die hij spreekt. De natie-staat geeft het individu een kring van culturele referenties waarin het zich thuis voelt, met andere woorden: een toegangscode tot de wereld.

Een tweede modern aspect van staten is dat zij de bouwstenen vormen van de internationale gemeenschap, waarbij de Secretaris-Generaal refereert naar de doelstelling genoemd in

²⁸ L.J. EMMERIJ, President van het Development Centre van de OESO, verwoordt de situatie als volgt: "... de huidige kruising tussen verlicht despotisme (G-7) en gemanipuleerde democratie (VN)." in *Perestrojka in het Westen*, in 'ESB', 4 september 1991, p. 879.

²⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 2 lid 1 van het *Handvest van de Verenigde Naties* dat bepaalt dat 'de Organisatie is gegrond op het beginsel van soevereine gelijkheid van al haar Leden.'

³⁰ 'Secretary-General calls upon Germany to play greater role on global scene, in keeping with its stature, economic importance, cultural influence.' *Press Release SG/SM/1396*, 13 January 1993, p. 5-8.

artikel 1 lid 2 van het Handvest van de Verenigde Naties.³¹ Hij stelt dat internationale samenwerking zonder soevereiniteit niet mogelijk is, waarbij hij soevereiniteit definieert als *de kunst om ongelijke machten gelijk te maken*.³²

Als laatste punt noemt Boutros Boutros-Ghali wat hij noemt het meest moderne aspect van de staat, namelijk het democratische beginsel van de verantwoordelijkheid. Hij doelt hier met name op de verantwoordelijkheid van de staat om de technologische ontwikkeling in juiste banen te leiden³³. Hij besluit met de conclusie dat universaliteit en soevereiniteit samen gaan.

20. Een belangrijk struikelblok waar de soevereine staat zich in zijn evolutie voor geplaatst ziet, wordt gevormd door de uitdaging van de wereldproblematiek die de staten in wezen dwingt om als bouwstenen samen te werken. De staat als instituut zal moeten toegeven dat de waarde van zijn soevereiniteit beperkt is en slechts op bepaalde niveaus nut sorteert. Problemen met een transnationale origine en invloed zoals nucleaire proliferatie, milieuvervuiling, internationaal terrorisme en ontwikkelingsproblematiek lenen zich niet voor nationale oplossingen.

B. DE G-7

21. Een zeer ondemocratisch verschijnsel in de inter-statelijke verhoudingen speelt zich af buiten het veld van de Verenigde Naties in de vorm van de economische machtspolitiek van de G-7. De groep van zeven rijkste geïndustrialiseerde landen beheerst het economisch wereldbestel buiten de Verenigde Naties om. De gezamenlijke bevolking van deze landen vormt niet meer dan twaalf procent van de wereldbevolking.³⁴

Het gevolg van het huidige economische beleid is dat een vijfde van de wereldbevolking (de G-7 plus de andere geïndustrialiseerde landen) de consumptie op zich neemt van zeventig procent van alle energie, driekwart van alle metalen, vijftachtig procent van alle hout en zestig procent van alle

³¹. *idem*, p. 6: 'It is no accident that in Chapter I of the Charter the founders proclaim their intention "to develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights ... of peoples".'

³². De Secretaris-Generaal herhaalde deze opmerkelijke definitie van soevereiniteit in zijn *REPORT on the Work of the Organization from the Forty-seventh to the Forty-eighth Session of the General Assembly*, September 1993, United Nations, New York, p. 4, paragraaf 16: 'National sovereignty is the art of rendering unequal power equal.' Hij voegt daaraan toe: 'Without State sovereignty, the very instrument of international cooperation might be destroyed and international organization might itself become impossible.'

³³. *supra noot 30*, p. 7: 'The risks inherent in technology, new biological research applications, development, mass transport, blood transfusions and who knows what else affect the lives of vast numbers of people. The human community must therefore establish rules to protect itself against the consequences of uncontrolled technological progress.'

³⁴. *Human Development Report 1992*, United Nations Development Programme (UNDP), Oxford University Press, New York/Oxford, 1992, p. 74. De G-7 bestaat uit Canada, Frankrijk, Duitsland, Italië, Japan, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, met toegevoegde deelname van de Europese Gemeenschap als een geheel. Zie ook: H.H.J. LABOHM, *G-7 Economic Summits, A View from the Lowlands*, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', Den Haag, 1993.

levensmiddelen.³⁵ Een dergelijke onrechtvaardige verdeling van met name voedsel is absoluut onnodig aangezien de Aarde meer dan genoeg geeft om iedere man, vrouw en kind op voldoende wijze te voeden.³⁶

22. Om laatstgenoemde constatering realiteit te maken is het evenwel noodzakelijk dat de staten met gezamenlijke inspanningen naar een oplossing van het **hongerprobleem**³⁷ toewerken. Het Handvest bestemt in artikel 1 lid 4 de Verenigde Naties als een centrum voor het op elkaar afstemmen van de nationale inspanningen ter verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen van onder andere economische aard. De tijd is gekomen voor de concrete invulling van deze doelstelling. Om een integraal beleid dat gericht is op duurzame ontwikkeling te verwezenlijken, zal de actieve betrokkenheid van alle landen in de wereld nodig zijn. In dit verband wordt steeds vaker de idee gelanceerd voor het opzetten van een **wereldomvattend Marshall-plan**.³⁸ Al Gore, thans vice-president van de Verenigde Staten, bespreekt de idee van een globaal Marshall-plan, dat tot stand moet komen door samenwerking tussen zowel de ontwikkelde - als de ontwikkelingslanden³⁹

In dit kader zij eveneens vermeld dat Jacques Delors, voorzitter van de Europese Commissie, zeer recentelijk heeft gezegd dat er een Economische Veiligheidsraad moet komen die alle aspecten van de wereldeconomie omvat (dus ook milieu- en sociale zaken) en waarin alle landen en alle belangrijke economische organisaties moeten worden opgenomen. Als reden voert hij aan dat de huidige organisaties met hun eigen sector bezig zijn en geen wereldomvattend beeld van problemen hebben.⁴⁰

23. Ook op economisch vlak is de toenemende interdependentie een realiteit, waaraan de G-7 zal moeten geloven. De G-7 wordt meer en meer geconfronteerd met de relatie tussen economie, milieu, ontwikkeling en veiligheid. De overbelasting van het milieu is hiervan een pijnlijk voorbeeld. Zowel de

^{35.} ^{35.} *Le développement durable, de la théorie à la pratique*, RAPPORT DE LA HAYE, Ministère de la coopération au développement, Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD/UNDP), Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED/UNCED), préparé par J.PRONK en M. HAQ, Maart 1992, p. 13.

^{36.} P. LIEFHEDDER, *Hunger, Poverty and the Path to Peace*, in 'Share International', (eds. B. Creme & P. Liefhebber), Special Information Issue, 1990. Zie ook de algemene strekking van de *GAIA-Atlas*, supra noot 16, alsmede de jaarrapporten van de Voedsel- en landbouworganisatie (FAO).

^{37.} "With an estimated 13 - 18 million people dying every year from hunger and poverty-related causes - that's the equivalent of 100 fully-loaded 747's crashing daily - a sense of urgency is the only attitude we can have and still think of ourselves as civilized human beings". J.G. SPETH, Administrator UNDP, *With a Soul and a Vision: A New Approach to Development and a New UNDP*, Address to the UNDP Staff, United Nations Secretariat, 27 July, 1993, p. 3.

^{38.} Zie onder meer L. EMMERIJ, *Naar een internationaal stelsel van governance*, in 'ESB', 18/25-12-1991, pp. 1264-1267 en P. KOOISTRA, *Het ideale eigenbelang*, Kok-Agora, Kampen, 1993.

^{39.} A. GORE, *Earth in the Balance, Forging a New Common Purpose*, Earthscan Publications Ltd, London, 1992, pp. 295-361. Zie in dit kader ook de visie van: R.B. REICH (thans Minister van Arbeid van de Verenigde Staten), *De wereld aan het werk; Politiek en economie in de 21e eeuw*, H.J.W. Becht, Haarlem, 1993.

^{40.} *NRC Handelsblad*, 30 augustus 1993, p. 15.

overconsumptie in het rijke Noorden als de armoede in het Zuiden zijn oorzaken van de aantasting, vervuiling en uitputting van onze planeet.⁴¹

Het huidige economische beleid dat gedirigeerd wordt vanuit de geïndustrialiseerde landen wordt steeds meer in twijfel getrokken, waarbij men zich met name vragen stelt bij de juistheid van bepaalde consumptiepatronen, de macht van multinationale ondernemingen⁴², de koers en drijfveer van wetenschappelijk onderzoek⁴³ en de plaats van de militaire sector in de economie⁴⁴.

Duurzame ontwikkeling vraagt om een nieuwe ethiek op mondiaal niveau en de wil om een gemeenschappelijk overleven zeker te stellen moet leiden tot het juiste beleid om een billijke (*equitable*) wereldorde te creëren.

Het concept van de vrije markteconomie zal moeten worden herzien. De vrije markteconomie *sec* is geen panacee voor sociale vooruitgang. Indien de regeringen hun verantwoordelijkheid loslaten in een geest van *laissez-faire* dan zal het resultaat zijn een maatschappij waarin ongelijkheid toeneemt met als gevolg een toename van conflicten. Specifiek regeringsbeleid is noodzakelijk om een juiste groei te bewerkstelligen en om die groei te vertalen in verbetering van het leven van benadeelden. Het is de verantwoordelijkheid van democratische regeringen om de ingebouwde tendens van marktmechanismen - het begunstigen van reeds bevoordeelden - af te buigen.⁴⁵

41. Ook het probleem van de excessieve bevolkingsgroei is nauw gerelateerd aan het armoedeprobleem. Zie S. OGATA, *Interlinking Problems of Population, Environment and Development* in 'Development; Journal of the Society for International Development', 1989:4, pp.46-48.

42. In resolutie 47/137 van 18 december 1992 stelde de Algemene Vergadering: "[...] it is necessary to promote ... through adoption of measures at the national level ... the rights of workers to participate in management, as well as the adoption of measures at the international level, entailing a restructuring of existing international economic relations." (115 voor, 48 onthoudingen) UN Doc. A/47/137. Zie verder inzake participatie: Human Development Report 1992, supra noot 34, p. 77.

43. "Geleerden, en intellectuelen in het algemeen, moeten door de aard van hun werk - het is het wezen van de wetenschap - openstaan voor het algemene en over ernstige problemen van de huidige wereld nadenken met volledige kennis van zaken, ruime opvattingen en billijkheid, zonder zich te laten beïnvloeden door de politieke belangen van het ogenblik of door culturele groepsbelangen, hoe rechtmatig die ook mogen zijn. Zij zijn de verkenners, zij zijn in staat op zaken vooruit te lopen, dingen te zien aankomen en alarm te slaan." F. MAYOR ZARAGOZA, directeur-generaal van de Unesco, Een nieuwe morele levensopvatting, 'UNESCO KOERIER', n° 179, juli 1988.

44. Inmiddels begint de idee van conversie van het militair-industrieel-complex naar ondernemingen die dienstbaar zijn aan sociale-, humanitaire- en ontwikkelingsbehoeften vaste grond onder de voeten te krijgen. Zie: New Dimensions of Arms Regulation and Disarmament in the Post-Cold War Era, 'Report of the Secretary-General of the United Nations, Mr. Boutros Boutros-Ghali, on the occasion of Disarmament Week, 27 October 1992', UN Doc. A/C.1/47/7, 23 oktober 1992, p. 11.

45. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg merkte het volgende op over de rol van democratie en de relatie ervan met het vrije marktmechanisme: "Eliminating what are judged to be social injustices is an example of the function of a democratic legislature. More especially, modern societies consider housing of the population to be a prime social need, the regulation of which cannot entirely be left to the play of the market forces." James and others-case, 21 februari 1986, N° 98, p. 33.

C. STRUCTUUR VAN DE VERENIGDE NATIES

24. In een mondiale democratie dienen de rechten van de mens, inclusief volken, *erga omnes* gewaarborgd te zijn. In geval van schendingen dient de internationale gemeenschap in te grijpen ter bescherming van de democratische samenleving. Naast het geven van steun en hulp opdat de staat in kwestie in staat wordt gesteld de mensenrechten op het gebied onder zijn verantwoordelijkheid te waarborgen, kan dit ingrijpen variëren van publicitaire sancties tot collectieve dwangmaatregelen (zoals gewapend optreden) al naar gelang de ernst en de aard van de schending. Opdat in gelijkaardige situaties zonder onderscheid wordt gehandeld en opdat het evenredigheidsbeginsel wordt gerespecteerd, dient de beslissing hiertoe voort te vloeien uit een democratisch besluitvormingsproces en - indien tijddruk een zodanige besluitvorming verhindert - in ieder geval aan democratische controle onderhevig te zijn. Het kader dat de Verenigde Naties voor deze taak biedt is voor democratisering vatbaar. Debet aan deze democratische tekortkoming is met name de structuur en werkwijze van de Veiligheidsraad.

25. **De Veiligheidsraad**, het beslissingscentrum inzake vrede en veiligheid, kan voor alle lid-staten bindende beslissingen nemen⁴⁶, collectieve dwangmaatregelen nemen⁴⁷ en handelt in naam van de lid-staten⁴⁸. Alle belangrijke beslissingen van de Veiligheidsraad hebben de uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring nodig van de voornaamste gealliëerden van de Tweede Wereldoorlog (China, Frankrijk, Rusland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten van Amerika) die in dit orgaan over een belangrijke machtspositie beschikken door hun permanente zetel gekoppeld aan een recht van veto.⁴⁹ Bij de onderhandelingen die leidden tot de totstandkoming van de Verenigde Naties verzetten de kleinere landen zich aanvankelijk tegen de invoering van het vetorecht; de grote mogendheden maakten evenwel duidelijk dat er anders helemaal geen internationale organisatie zou komen.

Ten gevolge van deze machtspositie van de vetohouders kan de Verenigde Naties via de Veiligheidsraad geen actie ondernemen tegen de permanente leden. Bovendien kan de Veiligheidsraad exclusief zijn eigen bevoegdheid bepalen (de zg. *Kompetenz-Kompetenz*). De permanente vijf kunnen al naar gelang hun nationale belangen ingeven de verstrekkende uitvoeringsbevoegdheid van de Veiligheidsraad blokkeren of in werking stellen, waardoor de Veiligheidsraad flagrant faalt en gefaald heeft in het volbrengen van zijn primaire taak, namelijk handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Ook na de val van de Berlijnse Muur blijft dit probleem actueel; waar vroeger het vetorecht werd gehanteerd in de ideologische strijd tussen Oost en West, wordt het thans aangewend ter bestendiging

⁴⁶. *Handvest van de Verenigde Naties*, artikel 25.

⁴⁷. *idem*, Hoofdstuk VII.

⁴⁸. *idem*, artikel 24 lid 1.

⁴⁹. *idem*, artikel 27 lid 3.

van de machtsposities in de Noord-Zuid-relatie.⁵⁰ Transparantie in de besluitvormingsprocedure is ver te zoeken⁵¹ en de machtspositie van de permanente leden is aan geen enkele democratische controle onderhevig.

26. Sinds na het einde van de Koude Oorlog de activiteit van de Veiligheidsraad op spectaculaire wijze is toegenomen, presenteert de Verenigde Naties zich via de Veiligheidsraad meer en meer als een wereldregering. Deze ontwikkeling in combinatie met het feit dat ten gevolge van de extensieve interpretatie van het begrip 'internationale veiligheid'⁵² het werkterrein van de Veiligheidsraad is uitgebreid, heeft de roep om democratisering van de Verenigde Naties een extra impuls heeft gegeven.⁵³

Vele lidstaten hebben inmiddels te kennen gegeven dat zij het Handvest willen herzien. Met name de representativiteit en de constitutionele controle van de Veiligheidsraad zijn hierbij het doelwit. Een belangrijke bijkomstigheid is dat ingevolge Hoofdstuk XVIII van het Handvest wijzigingen pas van kracht worden als deze door tweederde van de lidstaten, waaronder de permanente vijf, geratificeerd zijn.

27. Er zijn thans meer dan 180 staten lid van de Verenigde Naties, terwijl het aantal zetels in de Veiligheidsraad sinds 1965 (de Verenigde Naties telde toen 118 lid-staten) onveranderd is gebleven.⁵⁴ Terzake van de **representativiteit** werd naar

^{50.} H. KOEHLER, *The United Nations Security Council and the New World Order*, in: 'Building A More Democratic United Nations', Proceedings of CAMDUN-1, F. Barnaby (ed.), Frank Cass & Co. Ltd., London/Portland, Oregon, 1991, p. 241.

^{51.} *De enige bepalingen in het Handvest die naar een vorm van openheid van bestuur verwijzen, is artikel 24 lid 3 j° artikel 15 lid 1, op basis waarvan is de Veiligheidsraad verplicht is om de Algemene Vergadering jaarverslagen, en zo nodig bijzondere verslagen, voor te leggen. In de praktijk stellen deze verslagen weinig voor.* H. CASSAN, *Article 24, Paragraphe 3*, in 'La Chartre des Nations Unies, Commentaire article par article', J.P. Cot et A. Pellet (dir.), Economica/Bruylant, Paris/Bruxelles, 1985, pp. 471-473. D. EPPS, Director of the Commission of the Churches on International Affairs of the World Council of Churches, meldt over de praktijk van de Veiligheidsraad: "Decisions are now taken more often in 'informal consultations' than by vote in stated sessions of the Council. No formal record is kept of such consultations, leaving most Member States to inform themselves unofficially about the nature and content of debates leading to often significant decisions." in *JUST News*, 'Bulletin on the Search for Global Governance and Democratization of International Relations', International NGO Network on Global Governance and Democratization of International Relations, Geneva, May 1993, N°1, p.1.

^{52.} *supra* paragraaf 7, p. 4.

^{53.} *In zijn rapport Agenda voor de vrede* schrijft de Secretaris-Generaal: "Democratie in de wereldgemeenschap houdt tevens de toepassing in van haar beginselen binnen de Organisatie zelf. Hiervoor zijn het meest intensieve overleg, de voltallige deelname en de volledige inzet nodig van alle Lidstaten, klein en groot, bij het werk van de Verenigde Naties. Alle organen van de Verenigde Naties moeten op elkaar worden afgestemd om hun eigen rol te kunnen spelen en zo het vertrouwen van landen en volken te verdienen en te behouden. De beginselen van het Handvest moeten consequent en niet selectief worden toegepast, anders zal het vertrouwen verdwijnen en daarmee ook het morele gezag dat het hoogste en unieke kenmerk van ons instrument is. Democratie op alle niveaus is essentieel om vrede te bereiken in een nieuw tijdperk van welvaart en gerechtigheid." *supra* noot 9, paragraaf 82.

^{54.} *In 1963 werd artikel 23 van het Handvest van de Verenigde Naties, inzake de samenstelling van de Veiligheidsraad geamendeerd (van kracht in 1965). Vier niet-permanente leden werden aan de Veiligheidsraad toegevoegd, hetgeen het ledental van de Veiligheidsraad vergrootte van 11 tot 15; de vijf permanente vetohouders*

aanleiding van een ontwerp-resolutie van India op 11 december 1992 een resolutie aangenomen door de Algemene Vergadering met de titel *Question of equitable representation and increase in the membership of the Security Council*.⁵⁵ In deze resolutie werd de Secretaris-Generaal verzocht de lid-staten van de Verenigde Naties uit te nodigen om voor 31 juni 1993 hun standpunten te kennen te geven inzake een mogelijke herziening van de voorwaarden voor lidmaatschap van de Veiligheidsraad. Inmiddels hebben vijftig lid-staten gereageerd, waaronder de permanente vijf, België en Nederland.⁵⁶ Een argument dat veel naar voren wordt gebracht is dat de besluitvorming van de Veiligheidsraad de wil van de lid-staten moet reflecteren, alsmede dat de toename van het aantal staten een toename van het aantal zetels in de Veiligheidsraad rechtvaardigt. De meningen verschillen in de wijze waarop dit gerealiseerd moet worden, variërend van toevoeging en afschaffing van permanente zetels gekoppeld aan een veto, toevoeging van permanente en niet-permanente zetels zonder veto, tot de invoering van louter een rotatiesysteem met zetels per regio, in overeenstemming met een billijke geografische spreiding. Een argument dat het enthousiasme enigszins afremt is dat de slagvaardigheid van de Veiligheidsraad niet mag worden aangetast⁵⁷ en dat als bijkomende voorwaarde wordt gesteld dat de leden van de Veiligheidsraad zowel de wil als de (financiële) middelen moeten hebben om bij te dragen aan de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. De discussie wordt voortgezet en is inmiddels genoteerd als agendapunt van de komende najaarszitting (1993) van de Algemene Vergadering.

28. Ter verhoging van het democratische gehalte, alsmede van het moreel gezag van de Veiligheidsraad is niet alleen een juiste representativiteit, maar ook een vorm van **constituti-
onele controle** noodzakelijk. Een belangrijk democratisch middel om het vertrouwen in de besluitvormingprocedure te doen toenemen, is de toetsing ervan door **een gerechtelijk en een
politiek controle-orgaan**. Hoe verder de besluiten reiken en hoe groter de uitvoeringsbevoegdheid, hoe duidelijker de controle moet zijn, zowel juridisch als politiek.

29. In het algemeen is de belangrijkste taak van een gerechtelijk orgaan binnen een internationale organisatie het doen van gerechtelijke controle ter verzekering dat de organisatie functioneert zoals deze bedoeld was te functioneren.⁵⁸ De competentie van het **Internationale
Gerechtshof**, het voornaamste gerechtelijke orgaan van de Verenigde Naties⁵⁹, is evenwel beperkt tot de gerechtelijke geschillenbeslechting tussen staten.⁶⁰ Het Hof heeft geen

behieldden hun procedurele privileges.

⁵⁵. *UN Doc. A/47/62*

⁵⁶. *UN Doc. A/48/264*, 20 juli 1993.

⁵⁷. *Vgl. artikel 24 lid 1 van het Handvest van de Verenigde Naties.*

⁵⁸. H.G. SCHERMERS, *supra* noot 17, p. 241 ev.

⁵⁹. *Handvest van de Verenigde Naties*, artikel 92.

⁶⁰. *En dan alleen indien de gedaagde staat im -of expliciet de rechtsmacht van het Hof aanvaardt. Statuut van het*

bevoegdheid om de rechtmatigheid van handelingen van organen van de organisatie te toetsen.

Een tweede, eveneens beperkte bevoegdheid van het Hof is het geven van een niet-bindend juridisch advies betreffende juridische kwesties. Het verzoek om een dergelijk advies mag alleen komen van de Algemene Vergadering of de Veiligheidsraad, of van organen of gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties indien deze daartoe gemachtigd zijn door de Algemene Vergadering.⁶¹ Lid-staten of individuen die nadeel ondervinden van een besluit dat afkomstig is van een van de organen, kunnen noch de zaak voor het Hof brengen, noch een juridisch advies terzake verzoeken.

Om dit rechtsvacuüm op te vullen is de idee gelanceerd om een 'lichte' toetsingsmogelijkheid terzake van besluiten van de Veiligheidsraad te introduceren. Staten die de rechtmatigheid van een besluit van de Veiligheidsraad betwisten, zouden volgens dit voorstel het recht moeten krijgen het Hof om een oordeel te vragen over de betwiste zaak, waarbij het in de meeste gevallen zal gaan om beweringen dat de Veiligheidsraad zijn bevoegdheden zou hebben overschreden.⁶²

Een andere, eventueel aanvullende mogelijkheid die een oplossing geeft aan dit vraagstuk is het gehoor geven aan de aanbeveling van Boutros Boutros-Ghali in zijn *Agenda voor de vrede* om de Secretaris-Generaal de mogelijkheid te geven tot het vragen van juridische adviezen aan het Hof.⁶³

30. Ter voorkoming van selectief optreden van de Veiligheidsraad is ook de suggestie gedaan de Secretaris-Generaal de mogelijkheid te geven **ontwerp-resoluties** in te dienen⁶⁴, terwijl de extensieve interpretatie van het begrip internationale veiligheid en het daardoor vergrote werkterrein van de (ongecontroleerde) Veiligheidsraad, de Algemene Vergadering ertoe heeft gebracht een resolutie aan te nemen, waarin benadrukt wordt dat ook door de verscheidene andere organen van de Verenigde Naties binnen hun respectievelijke bevoegdheden pogingen moeten worden ondernomen om vrede, gerechtigheid,

Internationaal Gerechtshof, artikel 36.

⁶¹. *Handvest van de Verenigde Naties*, artikel 96. Op basis van dit artikel heeft de Internationale Gezondheidsorganisatie (WHO) op 14 mei 1993 bij resolutie (WHA46.40) besloten juridisch advies aan het Hof te vragen inzake de (on)toelaatbaarheid van kernwapens, naar aanleiding van een initiatief van drie samenwerkende niet-gouvernementele organisaties: het 'International Peace Bureau', de 'International Association of Lawyers against Nuclear Arms' en de 'International Physicians for the Prevention of Nuclear War'. De vraagstelling luidt: "In view of the health and environmental effects, would the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict be a breach of its obligations under international law, including the WHO Constitution?". Bij brief d.d. 27 augustus 1993 heeft de Directeur-generaal van de WHO de vraag om juridisch advies voorgelegd aan het Hof. *International Court of Justice, Communiqué*, No. 93/26, 3 september 1993.

⁶². A. BLOED, 'Toetsing' van besluiten Veiligheidsraad, in 'NJB', 21 mei 1992, afl. 21, pp. 661-663.

⁶³. *supra* noot 9, paragraaf 38. Op basis van artikel 96 lid 2 van het Handvest van de Verenigde Naties zou de Secretaris-Generaal hiertoe gemachtigd kunnen worden door de Algemene Vergadering, net zoals de WHO (vgl. *supra* noot 61).

⁶⁴. *Wat is de vrede ons waard?* (Nederlandse) ADVIESRAAD VREDE EN VEILIGHEID, Den Haag, mei 1992, p. 16.

stabiliteit en veiligheid te bouwen.⁶⁵ Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan de Economisch en Sociale Raad (ECOSOC) die ingevolge artikel 65 van het Handvest de Veiligheidsraad kan voorzien van rapporten betreffende economische en sociale ontwikkelingen en gebeurtenissen die een potentiële bedreiging vormen voor de internationale vrede en veiligheid, zoals massale schendingen van mensenrechten.⁶⁶

31. Vertrouwen in de **politieke wenselijkheid** van een besluit zal vooral worden versterkt indien de besluiten worden gesteund door een orgaan dat representatief is voor degenen op wie het besluit effect sorteert. Binnen de structuur van de Verenigde Naties zou dit een vertegenwoordigend lichaam van de wereldbevolking moeten zijn. Idealiter komt de **Algemene Vergadering**, hiervoor in aanmerking, waarin volgens het principe van de soevereine gelijkheid alle lid-staten één stem hebben.⁶⁷ Zolang de realiteit echter zo is dat het politieke machtsspel de nationale regeringen in de ban houdt en dat er weinig of geen *feed-back* is met de nationale parlementen (indien aanwezig), kan dit orgaan niet als representatief worden aangeduid voor de gehele wereldbevolking.⁶⁸ Desalniettemin creëren de rechten van het individu en de rechten van volken een dimensie van universele soevereiniteit die zijn basis vindt in de gehele mensheid.⁶⁹

VIII. HET DOORBREKEN VAN DE VICIEUZE CIRKEL:
VAN 'VERDEEL EN HEERS' NAAR 'VERENIG EN DIEN'.

It is only by the development of world public opinion directed towards an extension of the realm of law in international relations that the sphere of uncontrolled State discretion, which at present often leads to legal anarchy, can be curtailed.

*Lord McNair*⁷⁰

32. De tijd voor een concrete invulling van bovenstaande stelling van Lord McNair is gekomen. In toenemende mate voelen burgers uit alle lagen der bevolking zich verantwoordelijk voor het lot der Aarde en velen hebben besloten om inhoud te geven aan de openingszin van het Handvest van de Verenigde Naties: "Wij, de **volken**". Gedreven door het besef dat het oplossen van de dringende wereldproblematiek niet aan het machtsspel der staten kan worden overgelaten, hebben velen zich georganiseerd

⁶⁵. UN Doc. A/47/120, 18 december 1992, preambule.

⁶⁶. Zie T. DEEN, United Nations in Transition, in 'Development Forum', *supra* noot 12, p. 8.

⁶⁷. Handvest van de Verenigde Naties, artikel 18 lid 1.

⁶⁸. Zie *supra* paragraaf 11, p. 6.

⁶⁹. B. BOUTROS-GHALLI, Empowering the United Nations, in 'Foreign Affairs', Winter 1992-1993, pp. 89-102, p. 99.

⁷⁰. A.D. McNAIR, International Law in Practice, '32 Grotius Society Transactions', 1946, pp. 154-165, p. 159. Ook gepubliceerd in Lord McNair: Selected Papers and Bibliography, Sijthoff/Oceana Publications, Leiden/Dobbs Ferry, N.Y., 1974, pp. 186-197, p.191.

in niet-gouvernementele organisaties (NGO's).⁷¹ Artikel 71 van het Handvest erkent reeds de rol van NGO's bij het bereiken van de doelstellingen van de Verenigde Naties en wellicht gestimuleerd door Michail Gorbatsjov die zich in zijn toespraak tot de Algemene Vergadering in 1988 uitsprak ten voordele van de idee van een *Assembly of Public Organisations on a regular basis under the aegis of the United Nations*⁷², is uit deze samengebundelde energie onder meer het plan voortgekomen om te streven naar de instelling van **een parlementair orgaan** binnen de structuur van de Verenigde Naties.⁷³ Via artikel 22 van het Handvest van de Verenigde Naties zou de Algemene Vergadering een parlementair orgaan in het leven kunnen roepen.⁷⁴

33. Een belangrijke functie van een parlement binnen de structuur van de Verenigde Naties is het onder de aandacht brengen van het algemeen belang en het ontwikkelen van algemeen geaccepteerde doelstellingen en algemene principes, die als toetssteen kunnen dienen voor toekomstige beslissingen.⁷⁵ Individuele veiligheid zonder onderscheid des persoons, alsmede het beheer van de Aarde door middel van duurzame ontwikkeling zullen hierbij een prominente plaats innemen. Ten gevolge van de verspreiding van de gedachte van een mondiale democratie waarin alle burgers gemeenschappelijke waarden en belangen delen (één planeet, één mensheid), zullen staten onder druk van de publieke opinie moeten afzien van de verspillende competitiegedachte en tot constructieve samenwerking vanuit eenheid moeten overgaan, waarbij dienstbaarheid aan de mensheid centraal staat.

⁷¹. Zie *supra* paragraaf 11., p. 6.

⁷². *supra* noot 14, (toespraak Gorbatsjov) p. 30.

⁷³. Een overzicht van de diverse voorstellen wordt gegeven door H. NEWCOMBE, in *Building a More Democratic United Nations*, *supra* noot 50, pp. 83-92.

⁷⁴. Een aantal plannen voor een parlementair orgaan binnen de structuur van de Verenigde Naties is tot in detail uitgewerkt. Zie bijvoorbeeld: D. HEINRICH, *The Case for a United Nations Parliamentary Assembly*, World Federalist Movement, Amsterdam/New York, 1992.

⁷⁵. "Het is de hoogste tijd dat wij een samenhangend geheel van principes, waarden en plichten ontwikkelen die voor alle landen gelijkelijk gelden en die zijn afgestemd op de huidige wereldproblemen." M. GORBATSJOV, *Het individu is belangrijker dan het volk*, 'Volkskrant', 12 mei 1993.