



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Geef de VN maar weer de schuld

Donders, Y.M.

Published in:
VN forum

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Donders, Y. (2010). Geef de VN maar weer de schuld. VN forum, 2010(1), 9-11.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Geef de VN maar weer de schuld

Zondag 20 december 2009 stelde minister Cramer van Milieu in het programma Buitenhof dat de VN ‘op hun laatste benen lopen’. In *de Volkskrant* van 23 december voegde zij hieraan toe dat de VN niet goed functioneren als platform voor het oplossen van grote vraagstukken. Geen erg aardige opmerkingen over een organisatie die volgend jaar haar 65ste verjaardag viert. Minister Cramer uitte hiermee haar ongenoegen over het functioneren van de VN tijdens de Klimaatconferentie in Kopenhagen. De Verenigde Staten en China hielden elkaar in de tang en uiteindelijk werd helemaal geen akkoord gesloten, omdat een aantal landen, waaronder Soedan, Venezuela en Cuba, weigerden te ondertekenen. Volgens Cramer was er sprake van

een gijzeling van de hele vergadering door enkele landen. Zij stelde dan ook voor om besluiten voortaan in kleinere kring – ik lees buiten de VN – voor te bereiden. Hebben de VN hun langste tijd gehad? Moeten de VN met pensioen? Of is het wat al te gemakkelijk om de VN de schuld te geven van het mislukken van de klimaattop?

Wie zijn dat eigenlijk, *de* VN? Zijn dat de Algemene Vergadering? Zijn dat het Secretariaat, dat wellicht de Conferentie niet goed had voorbereid en organisatorisch steken liet vallen? Of zijn de VN de Veiligheidsraad, bestaande uit vijftien staten, waaronder vijf permanente leden, die besluiten nemen over vrede en veiligheid? Of de Economische en Sociale



Raad, bestaande uit 54 staten, die economische en sociale zaken bespreken? Of zijn de VN de talrijke gespecialiseerde organisaties en fondsen, waaronder het VN-Milieuprogramma, maar ook Unicef, UNESCO, de Wereldgezondheidsorganisatie en ga zo maar door? De VN zijn in feite een heel systeem van samenwerkingsverbanden tussen staten, waarbij maatschappelijke organisaties een steeds grotere rol spelen, maar geen besluiten nemen.

De VN, dat zijn wij, stelde minister voor ontwikkelingssamenwerking Koenders in *Nova* van 19 december jl. Koenders was veel minder negatief over de VN en wilde met nadruk niet de VN de schuld geven van het mislukken van Kopenhagen. En hij heeft naar mijn mening gelijk. Hij doelde met zijn uitspraak vooral op de 193 lidstaten zoals vertegenwoordigd in de Algemene Vergadering. Daar hebben alle lidstaten één stem. Wereldconferenties zoals die in Kopenhagen worden georganiseerd volgens dit principe: alle landen hebben één stem en dus kan alleen een akkoord worden gesloten als zij het allemaal eens zijn. Dat dit heel moeilijk is, zeker als het gaat om politiek en economisch gevoelige onderwerpen zoals klimaatverandering, mag niemand verbazen. Dat dergelijke internationale onderhandelingen over het klimaat doorspekt worden met andere belangen, bijvoorbeeld economische, is ook niet vreemd. En dus ook niet dat zich machtsblokken vormen van landen die samen optrekken om meer te bereiken. Dat is nu eenmaal internationaal samenwerken tussen staten die weliswaar soeverein, maar niet even machtig zijn. Daar kunnen de VN niets aan doen.

De machtsverhoudingen zijn echter wel drastisch veranderd sinds de oprichting van de VN

in 1945. De vijf permanente leden van de Veiligheidsraad, China, Frankrijk, Rusland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, weerspiegelen niet langer de machtsverhoudingen in de wereld. Nieuwe economieën, zoals Brazilië en India, zijn belangrijke onderhandelars geworden. Nieuwe invloedssferen zijn ontstaan, zoals die van China in een aantal Afrikaanse landen. Helaas zijn staten het nog niet eens geworden over hoe deze nieuwe verhoudingen, en de samenwerking met maatschappelijke organisaties, binnen het VN-systeem te integreren. Dus wordt er tijdens conferenties zoals die in Kopenhagen net zo lang onderhandeld tot alle staten het eens zijn. Het zijn niet de VN die dit voor schrijven; het zijn de lidstaten die deze gang van zaken bepalen.



Yvonne Donders

Terecht kan gesteld worden dat Wereldconferenties niet het juiste middel zijn om belangrijke, bindende afspraken tussen staten te maken, over welk internationaal thema dan ook. Maar om daarmee direct ook de VN af te schrijven, gaat te ver. De afgelopen decennia zijn belangrijke Wereldconferenties gehouden over bijvoorbeeld mensenrechten, bevolkingsvraagstukken en ontwikkeling. Deze conferenties waren niet altijd bedoeld om bindende afspraken te maken, maar leidden dikwijls tot het bevestigen of uitwerken van bestaande afspraken of tot het maken van niet-bindende, maar wel belangrijke afspraken, zoals de Millen-

Dr. Yvonne Donders is Uitvoerend Directeur van het Amsterdam Center for International Law (ACIL) en Universitair Hoofddocent Internationaal Recht aan de Universiteit van Amsterdam. Zij is tevens voorzitter van de NVVN en lid van de Nationale UNESCO Commissie.

niumdoelen. Deze conferenties vormden vooral een platform voor staten en maatschappelijke organisaties om informatie en ideeën uit te wisselen. In Kopenhagen was dat echter niet het enige doel: er moesten ook bindende afspraken worden gemaakt tussen staten. Dat is met 193 staten en de nieuwe machtsverhoudingen inderdaad een bijna onmogelijke opgave. Het idee om in kleinere kring verder te gaan en nadere afspraken voor te bereiden, is dan ook een goed idee. En daar biedt het VN-systeem voldoende mogelijkheden toe.

Het is binnen het VN-systeem immers gebruikelijk afspraken tussen staten in kleiner verband voor te bereiden. De Economische en Sociale Raad functioneert al jaren zo. De Mensenrechtenraad (vroeger Mensenrechtencommissie), bestaande uit 47 staten verdeeld over de verschillende regio's, neemt afspraken over mensenrechten aan, die vervolgens naar de Algemene Vergadering gaan. Waarom zou dat voor klimaatafspraken niet kunnen? Minister Koenders stelde voor een Milieuraad in te stellen, vergelijkbaar met de Veiligheidsraad. Dat laatste lijkt mij geen goed idee, aangezien de structuur van de Veiligheidsraad, met zijn permanente leden en vetorecht, juist weer de oude machtsstructuren zou bevestigen. Maar waarom niet een Milieuraad instellen zoals de Mensenrechtenraad, als functionele raad ressorterend onder de Algemene Vergadering?

Nu hebben de onderhandelingen over het omvormen van de Mensenrechtencommissie tot de Mensenrechtenraad laten zien dat het niet eenvoudig is om het aantal leden en de verdeling over de regio's vast te stellen. En die verdeling is van groot belang, juist bij een mogelijke Milieuraad. Klimaatverandering is bij uitstek een terrein waar niet alleen de westerse landen, zoals de Verenigde Staten en de Europese landen, en nieuwe wereldmachten, zoals China,

India en Brazilië, het voor het zeggen zouden moeten hebben. Ook ontwikkelingslanden en kleine eilandstaten zouden een belangrijke stem moeten krijgen, omdat zij het meeste last van klimaatverandering gaan ondervinden. Dit pleit ervoor de onderhandelingen in kleinere kring binnen het VN-systeem onder te brengen, en niet bijvoorbeeld in G-20-verband te houden.

Cramers conclusie dat de VN op hun laatste benen lopen, omdat zij het platform vormden waarop staten het niet eens zijn geworden, is dus te kort door de bocht. De VN zijn niet schuldig aan het mislukken van de Klimaatconferentie; staten zijn dat. Het VN-systeem zal zich echter wel moeten aanpassen aan nieuwe machtsverhoudingen. Daarnaast moet de VN de mogelijkheid bieden om in kleiner verband dan de Algemene Vergadering (voorbereidende) besluiten te nemen, bijvoorbeeld in een Milieuraad, zoals ik hierboven voorstelde. Gezien het universele karakter zijn de VN daar het meest passende systeem voor.

YVONNE DONDERS