



**Universiteit
Leiden**

The Netherlands

Opkomst G20: bedreiging voor gevestigde instituties? Over Topconferenties en Instituties, Presidenten en Premiers, Verantwoordelijkheid en Verantwoording.

Hoop Scheffer, J.G. de

Citation

Hoop Scheffer, J. G. de. (2010). *Opkomst G20: bedreiging voor gevestigde instituties? Over Topconferenties en Instituties, Presidenten en Premiers, Verantwoordelijkheid en Verantwoording*. Leiden: Universiteit Leiden. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/19576>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/19576>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Prof.mr. Jaap de Hoop Scheffer

Opkomst G20: bedreiging voor gevestigde instituties?

Over Topconferenties en Instituties, Presidenten en Premiers,
Verantwoordelijkheid en Verantwoording.



Universiteit Leiden

Opkomst G20: bedreiging voor gevestigde instituties?

Over Topconferenties en Instituties, Presidenten en Premiers,
Verantwoordelijkheid en Verantwoording.

Oratie uitgesproken door

Prof.mr. Jaap de Hoop Scheffer

bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar op het gebied van
Vrede, Recht en Veiligheid
aan de Universiteit Leiden op de Kooijmans leerstoel
op vrijdag 8 oktober 2010.



Universiteit Leiden

Mijnheer de Rector Magnificus, Mijnheer de Minister-President, mevrouw Balkenende, Professor Kooijmans, mevrouw Kooijmans, Lieve familie en vrienden, Waarde toehoorders,

Globalisering is geen natuurverschijnsel. Het verdwijnt niet door een dijk op te hogen of door grenspalen te slaan. Het samenstel van internationale organisaties dat ons zou moeten leiden naar een enigszins evenwichtig systeem van *global governance* is kreupel geworden. Verschuivende machtsverhoudingen, een internationaal systeem dat aan het versplinteren is, nieuwe dreigingen die zich niet door fysieke grenzen laten beïnvloeden. Politieke leiders in ons deel van de wereld zien zich geconfronteerd met de uitdaging dat beleid, gericht op het vormgeven aan open en pluralistische samenlevingen deze nieuwe dreigingen in de ogen van sommigen faciliteert, hetgeen leidt tot een afnemend vertrouwen in het multilaterale systeem.¹ In een wereld van zes miljard mensen kunnen vrede, veiligheid en recht echter niet worden nagestreefd zonder effectieve en zo veel mogelijk representatieve instituties.² Toch leidt de belangrijkste organisatie, de VN enigszins aan atrofie. De hervorming van de Verenigde Naties en met name van de Veiligheidsraad stagneert helaas met aanzienlijke risico's voor de invloed en relevantie van 's werelds universele leidsman. Het is evenwel gelukkig niet uitsluitend stilstaand water in de wereld van de internationale organisaties. De Europese Unie verbreedde en verdiepte zich, de NAVO groeide tot 28 bondgenoten, de GATT werd de WTO, het Internationaal Strafhof opende de deuren en realisme binnen de G7/G8 leidde tot de G20. Men name laatst genoemde, de G20, profileert zich en lijkt zich te ontwikkelen tot een belangrijke en toonaangevende speler. Dit roept de volgende vraag op: in hoeverre vormt de opkomst van de G20 een bedreiging voor de gevestigde instituties?

Ik zal in mijn oratie aandacht besteden aan recente ontwikkelingen binnen het internationale systeem. In dit kader zal ik vervolgens enige opmerkingen maken over de op het wereldtoneel steeds dominanter wordende positie van staatshoofden en regeringsleiders. Uitmondend in een toename van zogenaamde

topconferenties. De nadruk in mijn betoog zal dan ook liggen op het hoogste politieke niveau van de Internationale Organisaties. We zullen kijken naar drie voorbeelden. Allereerst het ontstaan van de G20 waar we zullen bezien of de ontstane macht en invloed geconcentreerd zal blijven binnen de 'G-familie'³ of dat besluitvorming aldaar een aansporing tot handelen zal zijn voor andere gremia. De gedachten gaan dan in eerste instantie uit naar de Verenigde Naties maar ook naar andere bestaande multilaterale verbanden.⁴ De Verenigde Naties, vooral de Veiligheidsraad, zal dan ook worden behandeld in relatie tot de G20. De toename van topbijeenkomsten is ook reeds enige tijd waarneembaar binnen de Europese Unie maar heeft zeker na de inwerkingtreding van het verdrag van Lissabon aanzienlijk aan kracht gewonnen. De Europese Raad heeft zich immers, ten koste van andere EU Instituties in het hart van de Unie genesteld. De Europese Raad zal dan ook, als derde structuur, vergeleken worden met de G20.

Drie, mijns inziens, gerelateerde thema's zou ik ook met u willen bespreken. Allereerst de nieuwe machtsverhoudingen, die zich vooral manifesteren binnen de G20. Hoe zullen we hiermee om moeten gaan? Vervolgens vragen inzake het afleggen van politieke verantwoording over de op deze topconferenties gepleegde besluitvorming, met name in relatie tot het begrip *accountability*. Vooral in landen met een parlementair systeem zoals Nederland. Zoals eerder gezegd hebben we te maken met de steeds steviger wordende positie van staatshoofden en regeringsleiders op het wereld toneel. Als derde thema zal ik dan ook aandacht besteden aan deze actoren. Professor Kooijmans, de naamgever van de leerstoel, zou ik geen recht doen indien ik aan het slot van mijn betoog niet enkele opmerkingen zou maken over de relatie tussen het internationale recht en de internationale politieke praktijk. Niet in de laatste plaats omdat hij op beide terreinen over een schat aan ervaring beschikt en daarom als geen ander de onvermijdelijk optredende spanningen zeker zal hebben ervaren. De ontwikkelingen op het gebied van topconferenties en de gerelateerde thema's zal ik kort verbinden aan drie scholen binnen de internationale leer, te weten: de theorie

van het realisme, die van het institutionalisme en die van het zogenaamde constructivisme.

Geachte toehoorders, waarom speciaal aandacht voor de G20? Ik denk omdat dit gremium meer dan welke andere internationale organisatie ook de verschuivende en nieuwe machtsverhoudingen adresseert. Weliswaar op een vooralsnog imperfecte wijze, hetgeen ons verplicht te werken aan het verbeteren van procedures binnen de 'G-familie', alsmede aan de verbindingen tussen deze nieuwe loot aan de multilaterale stam en bestaande, op aanvaarde regels en reglementen gebaseerde, organisaties. Ik teken aan dat wij ten aanzien van de 'G-familie' natuurlijk over een fundamenteel andere constructie spreken dan die wij nu vele decennia kennen. Dat wil zeggen: Internationale Organisaties die ofwel open staan voor alle landen die aan toetredingscriteria voldoen wereldwijd of regionaal, zoals de VN, de Wereldbank en het IMF, dan wel meer expliciet gebaseerd zijn op gedeelde waarden zoals de NAVO, EU en overigens ook de oorspronkelijke G7.⁵

In een analyse van het gewenste multilaterale systeem dienen wij ons te realiseren dat de vitaliteit, geloofwaardigheid en handelsbekwaamheid ervan zal afhangen van de mate waarin nieuwe machtspolen als China, India, Brazilië en Zuid Afrika zich aan deze orde wensen te committeren en bereid zijn de verplichtingen en verantwoordelijkheden, die bij hun status en invloed horen, aan te gaan. Zij delen immers met het traditionele 'Westen' een groot belang, namelijk het vinden van gezamenlijke antwoorden op de transnationale bedreigingen van de 21^{ste} eeuw. Deze liggen nu op het vlak van de strijd tegen het internationale terrorisme, inclusief cyberterrorisme, de proliferatie van massavernietigingswapens, het voorkomen of bestrijden van een pandemie, grootschalige migratie, klimaatverandering en falende staten.

Laat ons allereerst aandacht besteden aan kritische noten die worden geplaatst bij het ontstaan en functioneren van de G20. Allereerst het vermeende gebrek aan legitimiteit. Hoewel het

een juiste constatering is dat formele, in het internationale recht ingebodde organisaties, met overeengekomen en vastgelegde besluitvormingsregels de maatstaf moeten zijn en blijven, is het niet zo gemakkelijk vol te houden waarom een groep van landen die tegen de 90 % van het wereld BNP, 80% van de wereldhandel en bijna tweederde van de wereldbevolking vertegenwoordigt per definitie legitimiteit zou ontberen.⁶ Hieraan kan worden toegevoegd dat de bijeenkomsten van de 'G-familie' geen afdwingbare beslissingen kunnen nemen ook al gaat er van de besluitvorming een onmiskenbare politieke invloed uit. Zoals bij de beslissing tot schuldkijschelding aan een aantal Afrikaanse landen door de G8 in 2005. Aanvankelijk buiten de IMF en de Wereldbank om maar later na protesten van donorlanden, waaronder Nederland, alsnog gesanctioneerd.⁷ Toen de G20 in april 2009 de beslissing nam de middelen van het IMF te verdrievoudigen werd een dergelijk bezwaar niet langer gehoord.⁸

Sterker nog: G20 beslissingen hebben hun invloed op hervormingen binnen het IMF en de Wereldbank niet gemist in de vorm van bredere steun voor een grotere invloed van China, India en Brazilië binnen het management van deze instellingen. Een kwestie waarover op dit moment de Verenigde Staten en een aantal Europese landen de degen kruisen. Een bijkomend element aan de positieve zijde in het debat rond de legitimiteit van de G20 kan gevonden worden in de omstandigheid dat op het dieptepunt van de recente financiële crisis het de G20-leiders waren, hoe informeel bijeen ook, die een begin van een uitweg vonden. Zij wisten een catastrofe te vermijden. Geen enkel ander bestaand gremium was daartoe op dat moment in staat. Die constatering verschaft weliswaar geen perfecte internationaalrechtelijke legitimiteit. Maar zij draagt wel degelijk bij aan de geloofwaardigheid van de G20 en de bereidheid bij derde landen en andere internationale organisaties bij te dragen aan de implementatie van besluiten.⁹

Een serieus punt van kritiek dat onze aandacht verdient, is de relatie tussen de 'G-familie' en de Verenigde Naties. Dat wil zeggen: de vrees dat de kern van een effectief en fair multilateraal

systeem, van diezelfde VN met zijn universele karakter, wordt ondermijnd door nieuwe samenwerkingsverbanden. Voordat wij een oordeel vellen over deze opvatting dient de blik allereerst op het functioneren van de VN zelf te worden gericht. Het is zeer te betreuren dat het proces dat zou moeten leiden tot een serieuze hervorming van de VN vrijwel geheel tot stilstand is gekomen. In het bijzonder voor het meest belangrijke VN orgaan: de Veiligheidsraad, dreigt afnemende relevantie.

De institutionalisten in de leer der internationale betrekkingen, die zoals bekend onder andere de stelling hanteren dat fundamentele institutionele veranderingen in het algemeen plaatsvinden als reactie op exogene schokken die de continuïteit van de instituties op de proef stellen, hebben voor wat betreft de hervorming van de Veiligheidsraad helaas geen gelijk gekregen.¹⁰ Was het einde van de Koude Oorlog niet bij uitstek een gebeurtenis van zodanige orde dat men, althans binnen deze theorie, meer steun voor hervorming van de VN had mogen verwachten? Zeker, doch de praktijk is anders. Een grotere geografische en culturele inclusiviteit evenals een betere machtsbalans tussen 'Noord' en 'Zuid', maar ook tussen het traditionele 'Westen' en het opkomende 'Oosten' is, in VN kader, nog niet gevonden.¹¹

Sommigen zijn van mening dat het uitblijven van een hervorming van de Veiligheidsraad mede wordt veroorzaakt door de relatief lage prioriteit die potentiële kandidaten voor lidmaatschap aan dit dossier geven. Binnenskamers zouden de politieke leidslieden heel wat minder stevig pleiten voor hun plaats in de Veiligheidsraad dan in hun publieke verklaringen. Het loopt zo'n vaart niet aldus deze opvatting.¹² Een riskante redenering zo komt mij voor omdat ze binnen de verschoven en verschuivende machtsverhoudingen een invitatie bevat buiten de Veiligheidsraad om te opereren. Zoals we nog niet zo lang geleden zagen met betrekking tot de kwestie rond Iran's nucleaire ambities. Tevens zet deze redenering de deur wijd open voor het kiezen van andere gremia voor debat en eventuele actie. Alleen van zijn moreel gezag kan de Veiligheidsraad het niet meer hebben in het huidige tijdsgewricht.¹³

Dit klemt te meer gezien het feit dat de G8 reeds in de tachtiger jaren van de vorige eeuw vraagstukken van buitenlands- en veiligheidsbeleid is gaan bespreken en dat in de 90-er jaren onderwerpen rond het klimaatvraagstuk en ontwikkelingssamenwerking op de agenda zijn gezet. Het ligt derhalve in de lijn der verwachting dat de G20 zijn agenda verder zal uitbreiden en zich niet tevreden zal stellen met economische onderwerpen alleen. Een veiligheidspolitieke crisis aan de vooravond van een G20 vergadering zal de agenda uiteraard domineren. De vraag die rijst is hoe een verbinding kan worden gelegd tussen de voorbereiding van de bijeenkomsten van de G20, de per definitie informele besluitvorming binnen deze groep en niet in de laatste plaats de *follow up* en de transparantie van de uitkomsten van de vergadering in andere relevante internationale organisaties, in de eerste plaats de VN.

De VN zullen aan slagkracht winnen wanneer de meest invloedrijke lidstaten, zowel opkomende als gevestigde machtspolen hun onderlinge verschillen weten te overbruggen. Om het iets scherper te formuleren: zonder het imprimatur van de G20 zal de VN op een aantal terreinen steeds minder in staat zijn de rol spelen die haar krachtens het Handvest toekomt, zeker zolang de hervorming van de Veiligheidsraad niet serieus ter hand wordt genomen.

Hoe zouden we die veranderende machtsverschuiving van de VN naar de G20 positief kunnen benutten? Men zou een caucus kunnen oprichten: een speciale groep van de G20 binnen de VN die de contacten met niet deelnemers aan de bijeenkomsten onderhoudt. Met tevens als taak: uitvoeriger preconsultatie met het VN secretariaat. Voorts is het lidmaatschap dat wil zeggen de permanente aanwezigheid van de VN Secretaris Generaal op de G20 bijeenkomsten van groot belang. Deze elementen zouden voor grotere transparantie en afstemming kunnen zorgen. Tevens zou de G20 zijn organisatie kunnen verstevigen door van het huidige roterende voorzitterschap over te gaan naar een zogenaamde 'Troika'-formule teneinde continuïteit en consistentie beter te bewaken en nationale hobby's van voorzitters

tegen te gaan. Deze ‘Troika’ zou zich ook kunnen belasten met de contacten met andere fora die essentieel zijn voor implementatie en *follow up* van gepleegde informele besluitvorming zoals de internationale financiële instellingen maar ook de Europese Unie. Daarentegen dient een vast secretariaat te worden vermeden, zoiets is immers een eerste en veelal onomkeerbare stap naar bureaucratisering. Wel zou het zogenaamde ‘sherpasysteem’, bestaande uit de persoonlijke vertegenwoordigers van de deelnemende staatshoofden en regeringsleiders, kunnen worden uitgebouwd. Door hen in de aanloop naar een bijeenkomst zo breed mogelijk te laten consulteren in hoofdsteden van niet deelnemende landen die een direct belang bij de voorbereiding van de agenda hebben.

Natuurlijk blijft de implementatie van genomen beslissingen binnen de G20 voor het overgrote deel een verantwoordelijkheid van nationale regeringen. Wel is het op de Pittsburgh-top genomen besluit tot een *peer review* - een wederzijdse beoordeling van elkaars economisch beleid - interessant omdat de mate van implementatie ervan een graadmeter zal zijn voor het antwoord op de vraag in hoeverre de meer autocratisch of semi democratisch bestuurde G20-landen bereid zijn zich in hun financiële beleidskaart te laten kijken.¹⁴ Zijn zij gereed voor een *institutional bargain* met de democratisch bestuurde landen die aan financiële pottenkijkers meer gewend zijn? Daarnaast rijst de vraag in hoeverre dit een opmaat is naar een beoordeling van elkaars handelen op andere terreinen?¹⁵ De Pittsburgh-top nam overigens ook een ander besluit dat verschuivende verhoudingen reflecteert namelijk de aanpassing van de stemverhoudingen binnen de Wereldbank en het IMF ten gunste van ontwikkelings- en transitie-economieën.¹⁶

De ‘G-familie’ en met name de G20 vormt per saldo een positieve ontwikkeling voor de uitbouw van een internationale orde in een wereld met transnationale bedreigingen en uitdagingen, ook al is het vooralsnog zeker geen perfect institutioneel antwoord. De toegevoegde waarde van de G20 ligt in mijn opvatting in de

nog altijd relatieve informaliteit van de bijeenkomsten, ook al staat deze onder druk, en erkenning van nieuwe machtsverhoudingen. Het door sommigen gevreesde deficit qua legitimiteit zal niet van de ene op de andere dag worden opgelost. De vraag welke landen kwalificeren voor deelname evenmin.

Het ontstaan en de volwassenwording van de ‘G-familie’ maakt de noodzaak van hervorming van de Verenigde Naties urgent op straffe van verlies aan relevantie van de Volkerenorganisatie en meer in het bijzonder van de Veiligheidsraad. Voor de Europese Unie is de boodschap dat haar grote, ja té grote, aantal vertegenwoordigers aan de ‘G-tafel’, zowel van de lidstaten als van de Europese Instellingen, het gebrek aan een gecoördineerd financieel en economisch beleid van de Unie niet kan en zal verhullen. Bijna maar niet geheel overbodig te zeggen is dat een niet of niet volledig afgestemde EU positie in fora die door grote landen worden gedomineerd, zoals de G20, niet in het belang is van een land met de omvang en positie van Nederland. Met andere woorden: een afgestemde EU positie is belangrijker dan zelf aan de tafel zitten en de energie van een Nederlandse regering zou dan ook beter op het eerste dan op het laatste element kunnen worden gericht. Bij een gebrek aan een gecoördineerd EU-beleid is het lovenswaardig dat minister-president Balkenende Nederland aan de tafel heeft gekregen.

Laat in ieder geval gezegd zijn dat met het ontstaan van de G20 de traditionele Westerse dominantie van de naoorlogse internationale orde voorbij is, inclusief het waardepatroon waarop deze is gebaseerd.¹⁷ De groeiende nieuwe orde dwingt democraten, autocraten en theocraten tot een gang naar dezelfde tafel alwaar de transnationale bedreigingen en uitdagingen van de één en twintigste eeuw geen onderscheid maken tussen naties, culturen of Godsdiensten.

Geachte toehoorders, deze constatering vormt naar mijn opvatting een belangrijk deel van ons internationale huiswerk voor de totstandkoming van een nieuwe internationale orde waarin vrede, veiligheid en recht op zijn minst een faire kans krijgen.

Om dat te bereiken zullen wij in het ‘Westen’, ik gebruik het begrip hier in politieke en culturele zin, dat heden ten dage politiek en economisch niet langer meer als enige toonaangevend is, duidelijk moeten overeenkomen en uitdragen wat de essentialia zijn van ons gemeenschappelijk waardepatroon dat vele decennia de internationale maat der dingen was. Dat wij tot op zekere hoogte konden opleggen en dat wij derhalve minder behoeften te toetsen aan andere systemen, aan andere opvattingen, aan andere culturen en aan andere Godsdiensten. De politieke keuzes die moeten worden gemaakt vereisen dat wij, burgers en vooral politieke leidslieden, weten wat onze elementaire waarden zijn die de grondslag vormen voor het maken van die politieke keuzes maar ook dat wij onze grenzen blijven trekken waar het onze kernwaarden betreft.

Dit alles vanuit het besef dat discussies - laat staan conflicten - met een culturele dan wel religieuze inslag, of achtergrond, nog ingrijpender kunnen zijn dan de ideologische krachtmeting die wij ons herinneren uit de Koude Oorlog, waarin onze tegenstanders de erfenis van de Verlichting met zich meedroegen zij het in geperverteerde vorm.¹⁸

Onze relatie met bijvoorbeeld de wereld van de Islam is - naast de nationale context - ook in de internationaal politieke context complex. De wederzijdse culturele uitgangspunten zijn zeer verschillend en niet gemakkelijk te overbruggen. Wat overigens de zoektocht naar gemeenschappelijke belangen allerm minst overbodig maakt. Sterker, die zoektocht tot een imperatief verheft. Huntington's oordeel - over een onvermijdelijke botsing der beschavingen - kan en mag niet het richtsnoer zijn.¹⁹ Echter, cultuur- of waarderelativisme waaraan wij ons in onze omgeving nogal eens gemakkelijk overgeven draagt niet bij aan de blijvende noodzaak kernbegrippen als de rechtsstaat, het respect voor mensenrechten, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van Godsdienst, de scheiding van Kerk en Staat en andere voor ons misschien te vanzelfsprekende verworvenheden zeker ook op het internationale vlak te blijven uitdragen en verdedigen.

Geachte toehoorders, mijn opmerkingen over de ‘G-familie’ en de bijeenkomsten op het hoogste politieke niveau brengen mij tot het bespreken van een ontwikkeling die wij allen kunnen waarnemen via frequente beelden van op een plankier staande, in het algemeen lachende en zwaaiende staatshoofden en regeringsleiders (ofschoon het niet altijd duidelijk is naar wie ze lachen of zwaaien). Ik doel uiteraard op de grote vlucht die het verschijnsel Topconferentie, of Top in het hedendaagse jargon, heeft genomen. Het aantal en de frequentie van bijeenkomsten op het hoogste politieke niveau, van de G7, G8, G20, de NAVO en de Europese Unie, blijft stijgen. ‘Summitry’ is in.

Staat u mij een korte, ook op persoonlijke ervaring gebaseerde, observatie toe. Staatshoofden en regeringsleiders houden zeer van het internationale toneel. Ze zijn onder hun gelijken. Ze zijn voor even bevrijd van de binnenlands politieke sleur, de camera's zoemen en de journalisten zijn altijd minder vervelend dan in eigen land. Ze komen bijeen om ‘knopen door te hakken’ en erkend moet worden dat ze dit van tijd tot tijd ook doen. Het spiegelbeeld van deze ontwikkeling is dat genoemde leiders ook in hun eigen land - ook indien dat staatsrechtelijk wringt - de neiging hebben het buitenlandse beleid meer aan zich te trekken.

Het internationale institutionele gevolg is een escalatie van gecompliceerde dossiers die aan het hoogste politieke niveau worden overgelaten. Bij het niet slagen van een Top leidt deze ontwikkeling al snel tot, in de woorden van de voormalige Europese Commissievoorzitter Jaques Delors: “*hoog geprofileerde mislukkingen*”.²⁰

Als wij in deze zin de ontwikkeling van de Europese Raad onder de loep nemen zien we een puur intergouvernementeel orgaan dat vanaf zijn oprichting in 1974 via ‘tussenstops’ - in de Verdragen van Maastricht²¹ en Amsterdam²² - een nieuwe en uitgebreide rol heeft gekregen in het Verdrag van Lissabon.²³ Niet te vergeten met een vaste voorzitter die het eveneens vaste voorname heeft de Staatshoofden en regeringsleiders met grote regelmaat te convoceren en van de Europese Raad de spil van

het besluitvormingsproces te maken, voor zover deze dat niet al is geworden.²⁴ Het is bepaald niet overdreven te constateren dat de wijze waarop de Europese Raad inmiddels functioneert “*de machtsverhoudingen in de Europese Unie door elkaar heeft geschud*”, zoals een van de jarenlange volgers van de Europese Raad, Dr. Jan Werts, terecht heeft opgemerkt.²⁵ Anno 2010 krijgt Generaal Charles de Gaulle aldus meer gelijk dan hij had kunnen bevroeden toen hij zijn fameuze uitspraak deed over het “*Europe des Etats*”²⁶ (en voor de fijnproevers niet ‘des Patries’ of ‘des Nations’), het door hem voorgestane Europa der natiestaten

Het zijn immers, zoals we dat ook al bij de G20 hebben gezien, de hoofdsteden, de nationale politieke leiders, die meer en meer de dienst uitmaken in het Europese kader. Dit ten koste van de Europese Commissie maar deels ook ten koste van de zogenaamde vakraden van ministers die, zoals gezegd, sneller de neiging zullen hebben moeilijke kwesties aan hun politieke ‘meesters’ over te laten. Ik voeg hieraan toe dat de Europese Raad zoals bekend uitsluitend op basis van eenstemmigheid tot besluitvorming komt hetgeen tot gevolg heeft dat het organiseren van een meerderheid van stemmen - zoals het Verdrag van Lissabon op een groot aantal terreinen heeft toegestaan - hier niet mogelijk is. De consequentie hiervan laat zich raden, namelijk een aanzienlijke versterking van de positie van de grote lidstaten. De middelgrote en de kleinere landen betalen hier een rekening.

Er is natuurlijk een aanzienlijk verschil tussen de G20 en de Europese Raad. In die zin dat laatst genoemde gremium een instelling van de Unie is en sinds het Verdrag van Lissabon uit 2007 op alle beleidsterreinen de richtinggevende besluiten neemt. Agendavoorbereiding, organisatie van de bijeenkomst en *follow up* (ofschoon dit laatste punt niet de sterkste schakel vormt) verlopen via min of meer gebaande paden. Luuk van Middelaar heeft recentelijk de geschiedenis en ontwikkeling van de Europese Raad wederom onder de loep genomen en terecht geconstateerd dat de Europese Raad het “*powerhouse*” van de Unie blijft.²⁷ De G20 heeft noch een hoofdkwartier noch postpapier en blijft, zon-

der implementatie van enkele eerder in mijn betoog aangegeven noodzakelijke veranderingen, qua voorbereiding, transparantie en *follow up* vooralsnog zeer ‘Freischwebend’, om het in de mooie taal van Goethe te zeggen.

Geachte toehoorders, waarom, zo zult U zich mijn betoog aanhorend hopelijk afvragen, waarom deze aandacht voor topbijeenkomsten van de meest belangrijke politieke leiders? Zij zijn er toch voor om besluiten te nemen en ze hebben dat toch ook gedaan? Zowel in de G20 als in Europees verband, als bijvoorbeeld tijdens het dieptepunt van de wereldwijde financieel-economische crisis? Zeker. Maar dat kan en mag in democratisch bestuurd landen niet het einde van het verhaal zijn. De vraag dient derhalve gesteld te worden hoe het staat met de politieke verantwoording die door deze besluitvormers dient te worden afgelegd voor hun handelen? In het Engels aangeduid met het begrip: *accountability*.²⁸

Ik constateer een groeiend gebrek aan transparantie, zowel bij de ambtelijke netwerken die de politieke besluitvorming voorbereiden als ook ten aanzien van de verantwoording achteraf door de politiek verantwoordelijken. Het is een beweging weg van de organen die relatief transparant zijn. Een neiging naar het passeren van de nationaal politieke arena’s, waaraan toch ieder zichzelf respecterende democratische staat gehecht is.²⁹ Dit zou kunnen leiden tot een chronisch gebrek aan legitimiteit die voortkomt uit de vele informele en vertrouwelijke contacten en netwerken tussen ambtenaren of tussen regeringen, resulterend in wat wel wordt genoemd: ‘technocratisch elitarisme’.

Forse taal maar zeker niet misplaatst in een tijd dat het meer traditionele ‘clubmodel’ van vakministers die binnen een bestaande Internationale Organisatie bijeen kwamen en wier vergaderingen en besluitvorming aan overeengekomen regels was gebonden, van lieverlede evolueerde naar politieke en ambtelijke netwerken buiten formele instituties om. De ‘G-familie’ is hiervan een voorbeeld. Maar ook het zogenaamde Basel Comité, recent prominent op de voorpagina’s, wordt door sommigen als een van de hoofdverdachten opgevoerd. Een “*Agency on the*

loose”³⁰ Dat bestaat uit, met enige regelmaat samenkomende, nationale financiële toezichthouders. Zij opereren buiten intergouvernementele overeenkomsten om of dat nu Verdragen zijn of arrangementen van een lagere orde maar nemen verstrekken-de beslissingen. Anderen zijn de opvatting toegedaan dat Internationale Organisaties niet dan met de grootste moeite democratisch kunnen functioneren en stellen dat de lat hier vooral niet te hoog mag worden gelegd.³¹ Deze laatste opvatting dient van een kritische noot te worden voorzien. De aandacht voor politieke verantwoording en controle is zeker niet misplaatst in een tijd waarin, ondanks de voortschrijdende globalisering, grenzen en natiestaten nog altijd zeer bepalend zijn en er geen gronden zijn te verwachten dat dit in de naaste of verdere toekomst zal veranderen.³²

Toegegeven, het is lang niet alles democratie en rechtsstaat wat de klok slaat aan de internationale onderhandelingsstafels. Maar politieke leiders van democratisch bestuurd landen kunnen niet *ad libitum* de grenzen negeren die hun door nationale parlementen en bevolkingen worden opgelegd of zouden moeten worden opgelegd. Dit geldt natuurlijk voor parlementaire democratieën en *a fortiori* voor landen met coalitieregeringen zoals Nederland.

Staatshoofden en vooral regeringsleiders zullen, ten gevolge van hun toenemende internationale rol, ook nationaal de neiging hebben een sterkere stempel te zetten op de volle breedte van het buitenlands beleid. Zij zullen aandacht moeten schenken aan hun nationale politieke verantwoordingsplicht en geen beperkte aansprakelijkheid kunnen claimen.³³ Dit op straffe van een verdere vervreemding tussen de politiek en de burger, welke laatste toch al niet veel op heeft met de moeilijk grijpbare vraagstukken rond buitenlands beleid, Europa en globalisering en derhalve niet graag wordt lastiggevallen met dit soort thema's. Deze laatste constatering geldt overigens evenzeer voor parlementaire als voor presidentiële stelsels zoals de referenda over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, later het Verdrag van Lissabon in 2005, helder hebben aangetoond. Ik reken deze ontwikkeling overigens in eerste instantie de buitenlands politieke

elite, inclusief mijzelf aan. Politieke leiders en voorstanders van verdere globalisering en internationalisering zullen op gezette tijden achterom moeten kijken of iedereen nog wel mee kan komen. De burger zal op zijn tijd ook bij de hand genomen moeten worden en het verhaal zal herhaaldelijk uitgelegd dienen te worden. Het mag niet de reis van enkelen van ons zijn, het zal de reis van ons allen moeten zijn.

Genoemde discussie rond de verantwoordingsplicht roept een vraag op betreffende de positie van de Nederlandse minister-president in zijn nieuwe rol als lid van de Europese Raad waar hij krachtens artikel 10 van het Verdrag van Lissabon het Koninkrijk vertegenwoordigt, met een eigenstandige verantwoordingsplicht aan het Parlement. Dezelfde vraag ziet ook op zijn relatie met de minister van Buitenlandse Zaken op de Europese dossiers almede de politieke en ambtelijke verantwoordelijkheidsverdeling. Ik markeer dit punt, buiten het bestek van mijn oratie vallend, voor een latere gelegenheid.

9

Het democratisch deficit bestaat in vele Internationale Organisaties maar in het bijzonder waar staatshoofden en regeringsleiders samenkomen buiten de gebaande paden van internationale regelgeving om.³⁴ De nationale parlementen zullen een modus moeten vinden om het democratisch deficit te verkleinen, zelfstandig maar ook op basis van een veel intensievere internationale parlementaire samenwerking. Het spreekt voor zich dat hier ook een belangrijke taak voor het Europese Parlement is weggelegd waar het de binnen de Europese Unie verschuivende machtspanelen betreft.

Geachte toehoorders, staat u mij toe tot slot iets te zeggen over een driehoeksverhouding. Namelijk de relatie tussen het internationaal recht, de discipline van de internationale politieke betrekkingen en diegenen - gekozen dan wel benoemd - die het internationale politieke en diplomatieke parket moeten betreden om beslissingen te nemen, met andere woorden: de actoren. Laat ons deze driehoeksverhouding bezien vanuit het hedenmiddag door mij geschetste perspectief van verdere globalisering die vooralsnog heeft geleid tot een situatie van een

imperfecte multi-polariteit. Verder het ontstaan van nieuwe vooralsnog informele instituties zoals de G20. Daarnaast een relatieve verzwakking van sommige gevestigde op regels gebaseerde gremia zoals de Verenigde Naties. Bovendien een herstelling van de macht in andere, zoals de Europese Unie.

De conclusie van dit laatste resumé zou kunnen zijn dat de theorie van het realisme in de internationale betrekkingen, lange tijd de dominante leer, zich onder meer baserend op de verschillen in macht en invloed van staten waarbij de sterkste de uitkomst bepaalt, aan een positieve herwaardering toe is. Dit is in mijn ogen een te oppervlakkige analyse. Ik zeg te oppervlakkig omdat, gelukkig mag ik zeggen, de instituties die in de periode na de Tweede Wereldoorlog zijn ontstaan het gedrag van staten en hun leiders natuurlijk wel degelijk beïnvloeden ook onafhankelijk van hun macht. Dit geldt voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Strafhof in Den Haag die zich richten tot staten en hun leiders. De Europese Unie is hier het meest pregnante voorbeeld van omdat zij zich niet alleen tot staten maar ook rechtstreeks tot de burger richt. Hier kan aan worden toegevoegd dat de ontwikkeling van het internationaal recht - de twee woorden alleen al zijn voor realisten een oxymoron³⁵ - een zodanige vlucht heeft genomen dat de school van het realisme de duiding van de huidige wereldorde tekort schiet.

De zogenaamde institutionalisten komen ons iets tegemoet. Deze leer der internationale betrekkingen, overigens een huis met vele kamers³⁶, richt zich zoals bekend zowel op de natiestaat als op Internationale Organisaties. In de zogenaamde neoliberale versie van deze theorie wordt naar mijn opvatting terecht aandacht gevraagd voor de stelling dat Staten zich niet alleen om hun macht en veiligheid bekommeren maar ook om bijvoorbeeld schone lucht of het bestrijden van epidemieën. Deze neoliberale versie spreekt mij meer aan omdat mijn verwachting is dat de G20, gelijk andere organisaties de komende tijd haar agenda verder zal verbreden en ook veel niet direct machtsgerelateerde vraagstukken zal bespreken. Een groot en machtig land

is immers niet per definitie meer succesvol bij het bestrijden van een pandemie dan een land van beperkte invloed en omvang. Ik voeg hieraan toe dat de natiestaat bij zijn internationaal politiek handelen meer en meer wordt beïnvloed door vaak over grenzen heen opererende Niet Gouvernementeel Organisaties, andere Niet Statelijke Actoren en niet in de laatste plaats een grote en invloedrijke internationale private sector. Wie had een paar jaar geleden kunnen bevroeden dat noties als: *“too big to fail”* en *“moral hazard”* het gedrag van Staten en Internationale Organisatie kunnen beïnvloeden?

Ten slotte de leer van het zogenaamde ‘constructivisme’ en zijn relatie met het eerder geschetste wereldbeeld. Staat u mij toe, voor mijn betoog, het meest relevante deel van deze theorie te releveren, zijnde dat het gedrag van de besluitvormers, de door mij eerder genoemde actoren op het internationale toneel, mede wordt bepaald door hun identiteit, hun onderliggend waarden patroon en hun cultuur. Het internationale systeem kent, zo stellen constructivisten, een stelsel van gedeelde waarden en regels, verdragen, jurisprudentie van internationale Gerechtshoven en Tribunalen en besluitvorming van Internationale Organisaties, die het gedrag van de actoren beïnvloeden en zo nodig corrigeren. Er is volgens deze school weliswaar geen internationale regering maar wel een internationale samenleving. Empirische onderbouwing van deze theorie is uit de aard der zaak problematisch hoewel ik voor wat betreft de actoren er op basis van mijn persoonlijke ervaring niet zou terugschrikken voor de stelling dat de persoon en persoonlijkheid het verschil kunnen maken: denkt u aan de belangrijke rol en invloed van figuren als Lahtar Brahimi in Afghanistan en Mahti Ahtisaari eerst in Namibië en later in Kosovo. Met andere woorden, ook elementen van deze school zijn relevant ter duiding van de huidige wereldorde

Geachte toehoorders, laat ik het gepasseerde resumeren met in ogeschouw genomen mijn eerst gestelde vraag in hoeverre de opkomst van de G20 een bedreiging vormt voor gevestigde instituties.

Laat ik allereerst stellen dat instituties als de G20, met alle bezwaren die men ertegen kan aanvoeren, een essentiële rol vervullen om opkomende machten een platform te geven waar zij gedwongen zijn nieuw verworven invloed en macht te paren aan de verantwoordelijkheid die daar bij hoort. Deze laatste constatering maakt tevens hervorming van de VN en in het bijzonder de Veiligheidsraad zeer noodzakelijk op straffe van verlies aan relevantie. Meer in het algemeen geldt dat gevestigde instituties die niet bereid zijn tot hervormen en vernieuwen, noodzakelijk door verschuivende machtsverhoudingen, aan gezag en invloed zullen inboeten.

Daarnaast zullen de politieke leiders, zeker indien ze tot de democratische familie behoren, proberen een spagaat tussen de normen van het internationale recht en de harde politieke praktijk te voorkomen. Naarmate de onderlinge afhankelijkheid tussen democratische en autoritaire of zelfs theocratische leiders groter wordt als product van de globalisering is het 'alle hens aan dek' ter voorkoming van compromittering van voor ons essentiële waarden en uitgangspunten die soms te gemakkelijk ter discussie worden gesteld.

Afsluitend kan het belang van een stelsel van internationaal rechtelijke en sociale normen alsmede het belang van op regels gebaseerde instituties moeilijk worden overschat. Anders belanden we in de 'anarchie' van de realisten en dat lijkt me geen aantrekkelijk vooruitzicht.

Geachte toehoorders, "*It is the relevance of Institutions, stupid*" zou ik in de bijna lingua franca van mijn Alma Mater willen uitroepen. Op regels gebaseerde Instituties waren, zijn en blijven de beste garantie tegen de waan van de dag, tegen willekeur. Het internationale recht kan en zal geen vrede garanderen, is in vele gevallen niet dwingend maar is wel absolute voorwaarde staten en politieke leiders bij de les te houden. Ik meen overigens op basis van enige ervaring te spreken als ik u voorhoud dat deze laatste zin eenvoudiger is uit te spreken dan in de praktijk te brengen. De mannen en vrouwen aan de top zullen zich tevreden moeten

stellen met mijn variant op Friedrich August von Hayek's klassieke uitspraak over theorie en praktijk:³⁷

Voor het duiden en doorgronden van de wereld van vrede, veiligheid en recht is de wetenschap onontbeerlijk. Als die wetenschap zich echter geen rekenschap geeft van de complexiteit van de politieke praktijk doet zij zichzelf en de politieke actoren tekort. Eventuele wrijvingswarmte dient zowel voor de wetenschap als voor de politieke actor een bron van energie en inspiratie te zijn.

Ik ben U, rector magnificus, professor Paul van der Heiden zeer erkentelijk dat U mij de gelegenheid heeft geboden terug te keren naar mijn Alma Mater. Ik ben dank verschuldigd aan U, professor Peter Kooijmans; het is een voorrecht de eerste houder van de leerstoel te zijn die uw naam draagt. Ik dank decaan professor Carel Stolker voor zijn bewilling in deze benoeming en mijn Haagse leidsman professor Jouke de Vries voor zijn ondersteuning.

Tot de Leidse studenten zou ik willen zeggen dat het contact met U mijn belangrijkste drijfveer is om voor enige jaren deze voor mij nieuwe weg in te slaan. In 1973 studeerde ik af bij mijn grote voorbeeld en leermeester professor Ernst van der Beugel. Ik zal trachten U te inspireren zoals hij mij heeft geïnspireerd. U bent de toekomst. Maak er wat van!

Ik heb gezegd.

Noten

- 1 Bouantonis, D., Infantis, K. and P. Tsakonas (2008), *Multilateralism and security institutions in an era of globalization*, New York: Routledge, p. 2
- 2 Rapport ter gelegenheid van de 40ste verjaardag van het World Economic Forum: Evans, A., Jones, B. and D. Steven (2010), 'Confronting the long crisis of globalization; Risk, Resilience and International Order', Brookings/CIC
- 3 Een interessante bijdrage over het ontstaan van de 'G-familie': Kirton, J. (1989), 'The Seven-Power Summit as an International Concert', NB
- 4 Jones, B. (2010), 'Making multilateralism work: How the G20 can help the United Nations', The Stanley Foundation (source: <https://reports.stanleyfoundation.org>)
- 5 Een interessant, ook historisch, overzicht van het reilen en zeilen van Internationale Organisaties in: Reinalda, B. (2001) 'Decision making in International Organizations, an overview of Approaches and Case Studies', School of Public Affairs, Faculty of Political Sciences, University of Nijmegen
- 6 Zie ook: Shorr, D. and T. Wright (2010) 'Forum: the G20 and Global Governance: An Exchange', *Survival* 52, pp. 181-198
- 7 De Tijd (2005), 'IMF en Wereldbank gaan akkoord met schuldverlichting: België en Nederland stemmen in met schuldinitiatief G8', 26 september 2005, noot bij: Graaf, van de T. e.a. (2009), 'G8 naar G20: wordt de stem van kleine EU landen gehoord?', *Internationale Spectator*, 63, (7/8), NB
- 8 Communiqué G20 (2009), London Summit - Leaders' Statement, source: www.g20.org
- 9 Jones, B. (2010), 'Making multilateralism work: How the G20 can help the United Nations', The Stanley Foundation (source: <https://reports.stanleyfoundation.org>)
- 10 Zie bijvoorbeeld: Pierson, P. (2000), 'Increasing Returns, Path Dependence, and the study of politics', *The American Political Science Review*, 94, (2), pp. 251-267
- 11 Fues, T. (2007), 'Global Governance beyond the G8: reform prospects for the summit architecture in', *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2/2007
- 12 Zie Voeten, E., 'Why no Security Council Reform? - lessons for and from Institutional theory' in Bouantonis, D., Infantis, K. and P. Tsakonas (2008), *Multilateralism and security institutions in an era of globalization*, New York: Routledge
- 13 Zie hiervoor ook: Report of the Secretary General's high level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), 'A more Secure World: Our Shared Responsibility', New York
- 14 Communiqué G20 (2009), Pittsburgh Summit - Leaders' Statement, source: www.g20.org
- 15 Zie hiervoor onder andere: Ikenberry, G.J. (2003), 'State Power and the Institutional Bargain: America's Ambivalent Economic and Security Multilateralism', in Foot, R., Neil, S. and M. Mastanduno (eds), 'US Hegemony and International Organisations: the United States and Multilateral Institutions', New York: Oxford University Press, pp 49-70
- 16 Een interessant overzicht en een analyse van de G20 bijeenkomsten is te vinden bij het International Institute for Strategic Studies (IISS) in 'Strategic Comments-Volume' (2009), 15, (9)
- 17 Zie: Rood, J. (2010), 'Nederlands buitenlands beleid in de spiegel van de toekomst', *Internationale Spectator*, 64, (1), pp. 8-11
- 18 Zie: Skerry, P. (2010) 'American Culture and the Muslim world', Brookings Institution, 30 juni 2010
- 19 Zie: Huntington, S.P. (2002), *The clash of civilizations and the remaking of world order*, Simon & Schuster Ltd
- 20 Zie: Schoutete, P. de and H. Wallace (2002), 'The European Council', *Notre Europe*, September 2002
- 21 Publicatieblad Nr. C 191 van 29 juli 1992
- 22 Publicatieblad Nr. C 340 van 10 november 1997
- 23 Publicatieblad Nr. C 306 van 17 december 2007
- 24 Trouw (2010), 'EU-president Van Rompuy wil elke maand EU-top', 11 februari 2010

- 25 Zie: Werts, J. (2009) 'De onstuitbare opmars van de Europese Raad verdient correctie', *Internationale Spectator*, februari 2009, pp. 78-82
- 26 Uitspraak gedaan op 14 juni 1962 in 'La Rassemblement', het weekblad van de RPF, de partij van Charles de Gaulle
- 27 Middelaar, L. van (2010), 'Tussen tafel en tribune. Handelsvermogen van het Nederlands Openbaar Bestuur in de Europese tussensfeer' In: WRR, Verkenningen 23, 'Het gezicht van de publieke zaak - openbaar bestuur onder ogen', pp. 143-183
- 28 Slaughter in Berman, P.S. (2005), *The globalization of international law*, Aldershot: Ashgate, pp. 475-495
- 29 Alston, P. (1997), 'The Myopia of the Handmaidens: International Lawyers and Globalization', *European. Journal of International Law*, NB
- 30 Slaughter, pp. 486-487
- 31 Zie Dahl, R.A. (1999), 'Can International Organizations be Democratic? A sceptic's view - Democracy's edges', I Shapiro and C Hacker-Cordon, Cambridge: Cambridge University Press, geciteerd door Reinalda (zie not 4)
- 32 Keohane, R.O. (2002), *Power and governance in a partially globalized World*, London: Routledge, p. 16
- 33 Kagan, E. (2010) Presidential Administration, 104 *Harvard Law Review*(2001), geciteerd door Slaughter in Berman (2005)
- 34 Keohane, pp. 34-35
- 35 Krasner in Trachtman, J.P. (2008), *International law and politics*, Aldershot: Ashgate, pp. 121-127
- 36 Hall, P.A. and R.C.R Taylor (1994), 'Political science and the three new institutionalisms', *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957
- 37 Uitspraak van Friedrich August von Hayek, extended version by Trachtman (2008: 15): "Without theory one cannot see: with an incorrect theory that refuses to accept data from the real world one also cannot see"

Literatuur

- Berman, P.S. (2005), *The globalization of international law*, Aldershot: Ashgate
- Bouantonis, D. and Kostas Infantis and Panayotis Tsakonas (2008), *Multilateralism and security institutions in an era of globalization*, New York: Routledge
- Dougherty, J.E. and R.L Pfaltzgraff jr. (2001), *Contending Theories of International Relations - a comprehensive survey*, New York: Longman
- Holsti, K.J. (2004), *Taming the sovereigns - institutional change in international politics*, Cambridge: Cambridge University Press
- Keohane, R.O. (2002), *Power and governance in a partially globalized World*, London: Routledge
- Moisi, D. (2009), *The geopolitics of emotion - how cultures of fear, humiliation and hope are reshaping the world*, London: The Bodley Head
- Trachtman, J.P. (2008), *International law and politics*, Aldershot: Ashgate
- Walzer, M. (1977), *Just and unjust wars - a moral argument with historical illustrations*, New York: Basic Books
- Werts, J (2008), *The European Council*, London: John Harper Publishing

Rapporten

- Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (2010), *Het gezicht van de publieke zaak- openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam: Amsterdam University Press

PROF.MR. JAAP DE HOOP SCHEFFER



Jaap de Hoop Scheffer, afgestudeerd in Nederlands recht in 1974 te Leiden, is in september 2009 benoemd tot eerste houder van de Kooijmans-leerstoel voor Vrede, Veiligheid en Recht aan de Universiteit van Leiden, Campus Den Haag. Zijn loopbaan is altijd al internationaal georiënteerd geweest. Onder andere was hij werkzaam te Accra in Ghana en bij de vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO te Brussel. Daarnaast was hij secretaris van diverse ministers van Buitenlandse Zaken. Voor het CDA werd hij in juni 1986 lid van de Tweede Kamer. Fractievoorzitter en partijleider van het CDA was hij van maart 1997 tot oktober 2001. In juli 2002 werd hij minister van Buitenlandse Zaken in het kabinet Balkenende I, dezelfde functie vervulde hij ook in het kabinet Balkenende II. Uiteindelijk werd hij in januari 2004 benoemd tot Secretaris-generaal van de NAVO. Deze functie vervulde hij tot augustus 2009.

In zijn periode als hoogleraar aan de Universiteit van Leiden, Campus Den Haag, wil hij, een brug slaan tussen de wetenschap en de realiteit van de praktijk. Inhoudelijk wil hij zich richten op de nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen in het internationale speelveld. De ontwikkelingen rondom de opkomst van nieuwe internationale organisaties en de gevolgen voor bestaande instellingen spelen hierbij een grote rol. Zijn oratie, uitgesproken op 8 oktober 2010 in het Academiegebouw te Leiden, vormt hiervoor een opmaat en draagt de titel:

Opkomst G20: bedreiging voor gevestigde instituties? Over Topconferenties en Instituties, Presidenten en Premiers, Verantwoordelijkheid en Verantwoording.



Universiteit Leiden