



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Nation against nation: what happened to the UN dream and what the US can do about it

Baehr, P.R.

Citation

Baehr, P. R. (1986). Boekbespreking van: Nation against nation: what happened to the UN dream and what the US can do about it. *Acta Politica*, 21: 1986(2), 238-241. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449515>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449515>

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

Thomas M. Franck, **Nation against nation: What happened to the UN dream and what the US can do about it.** Oxford University Press, New York & Oxford 1985, viii, 334 p.

Het functioneren van wereldwijde internationale organisaties is de laatste tijd vooral in het Westen in toenemende mate voorwerp van kritiek. Slecht management, onverantwoorde uitgaven, 'politisering', het hanteren van een 'dubbele standaard' zijn enkele veel gehoorde verwijten tegen de Verenigde Naties en sommige van de gespecialiseerde organisaties. Het vertrek van de Verenigde Staten uit de UNESCO op 1 januari 1985, dit jaar gevolgd door Groot-Brittannië en Singapore, het verminderen van de Amerikaanse financiële bijdrage aan de VN-begroting zijn consequenties van dit soort kritiek. Ook Nederland is in dit opzicht niet geheel afzijdig gebleven, getuige het unilaterale terugtrekken van het Nederlandse contingent in 1985. Paradoxaal genoeg komt deze kritiek op een moment dat de VN-organisaties qua aantal aangesloten leden groter zijn dan ooit en de vaak als ideaal voorgestelde universaliteit van het lidmaatschap vrijwel hebben verwezenlijkt. Met name in de Verenigde Staten is sprake van een grote mate van desillusie en teleurstelling. Terwijl de Amerikanen oorspronkelijk de belangrijkste bijdrage hadden geleverd aan de totstandkoming van de Verenigde Naties, is juist bij hen thans de sterkste kritiek op hun geesteskind hoorbaar.

De voorheen (te) hooggespannen verwachtingen en de daarop gevolgde teleurstelling worden voortreffelijk geanalyseerd door Thomas Franck, tegenwoordig hoogleraar in het volkenrecht aan New York University en voorheen directeur aan UNITAR, het VN Instituut voor Opleiding en Onderzoek. In een levendige en meeslepende stijl beschrijft hij het VN-gebeuren sinds het ontstaan van de organisatie. Hij concentreert zijn aandacht op de politieke ontwikkelingen, vooral in de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad. Aan het VN-optreden op economisch en sociaal terrein – met uitzondering van het thema mensenrechten – besteedt hij weinig aandacht. Het boek toont een grote kennis van de Verenigde Naties, op basis zowel van een grote hoeveelheid VN-documenten als van persoonlijke ervaringen van de auteur. Zo laat hij zien hoe zijn Sovjetrussische plaatsvervanger bij UNITAR geheel andere opvattingen had over het functioneren van een VN-ambtenaar dan hijzelf. Deze plaatsvervanger kwam er bij voorbeeld openlijk voor uit dat hij dagelijks verslag uitbracht over zijn werkzaamheden aan de Sovjetrussische permanente missie in New York. Franck maakte op zijn beurt van deze omstandigheid gebruik door langs deze weg informeel de Sovjetrussische opvattingen over bepaalde UNITAR-projecten te polsen.

De houding van de Verenigde Staten ten opzichte van de VN vormt het hoofdthema van het boek. Het eerste hoofdstuk ('Great Expectations') schildert 'the overselling of the UN' aan het begin, toen veel Amerikanen de VN als een soort uitvergroete Verenigde Staten beschouwden en het VN-Handvest als een uitbreiding van de Amerikaanse grondwet. Zo werd althans de nieuwe organisatie in de beginjaren aan het Amerikaanse publiek verkocht. Daarmee was goedkeuring van het VN Handvest door de Amerikaanse Senaat verzekerd – anders dan in het geval

van het Volkenbondsverdrag; daarmee was echter tevens de grondslag gelegd voor de latere kritiek, toen de feitelijke ontwikkelingen niet spoorden met de gewekte verwachtingen.

In de eerste tien jaren van het bestaan van de VN ging alles, vanuit Amerikaans gezichtspunt gezien, nog betrekkelijk naar wens. Dit was niet in de laatste plaats te danken aan het feit dat de Amerikanen in die tijd in de Algemene Vergadering nog over een vrijwel automatische meerderheid beschikten. De eerste secretaris-generaal, de Noor Trygve Lie, aarzelde niet bij het uitbreken van de oorlog in Korea in 1950 de zijde van het aangevallen land (Zuid-Korea) te kiezen:

'By taking sides, Lie facilitated prompt action by the Security Council, but the also became unacceptable to the Soviet Union as umpire and, indeed, as Secretary-General' (p. 35).

De geschiedenis is bekend: de Veiligheidsraad kwam inderdaad in actie, maar kon dat slechts doen zolang de Sovjetunie de zittingen boycotte wegens de aanwezigheid van Nationalistisch China in de Raad. Toen de Russen hun fout hadden ingezien, was het met de daadkracht van de Veiligheidsraad in de kwestie-Korea gedaan; voortaan werden alle voorstellen tot collectieve actie door Russische veto's getroffen. Dat leidde de Amerikanen tot het formuleren van de constitutioneel dubieuze resolutie 'Uniting for peace' waarbij in geval van het verlamd zijn van de Veiligheidsraad zijn taken op het gebied van de vredeshandhaving kunnen worden overgenomen door de Algemene Vergadering. Dat was voor de Amerikanen aantrekkelijk, zolang zij over een stemmenmeerderheid in de Algemene Vergadering beschikten; het keerde zich echter tegen hen, toen dat niet langer het geval was. Franck spreekt van een 'historical nemesis' (p. 212), als tegenwoordig meerderheden in de Algemene Vergadering resoluties aannemen tegen de wil van een (vaak westerse) minderheid, terwijl diezelfde minderheid, en met name de Verenigde Staten, dan wel de kosten van de operatie moet dragen. In zekere zin hebben de Verenigde Staten hun trekken thuis gekregen. Hetzelfde geldt voor activiteiten van het VN-secretariaat ten gunste van de Palestijnse Bevrijdings Organisatie, die volgens een Amerikaanse regeringswoordvoerder aanleiding zouden moeten zijn het lidmaatschap op te zeggen van organen waarvan de leden het secretariaat opdragen een partij te bevoordelen boven een andere. 'This was not the way we felt when Trygve Lie organized the UN to support South Korea's fight against Northern aggression. *Autres temps, autres moeurs*', schrijft Franck in een bijtend commentaar (p. 220).

Franck staat zeer kritisch tegenover de wijze waarop de niet-gebonden landen de besluitvorming in de Algemene Vergadering manipuleren. Vooral India krijgt er herhaaldelijk van langs ('that indefatigable advocate of moderation and compromise'). Dat begint al met de Indiase vertegenwoordiger Krishna Menon, die in de beginjaren van de VN de irritatie van vele westerse gedelegeerden opwekte door zijn hooggestemde neutralistische en moralistische presentaties, die in de ogen van het Westen uiteindelijk altijd neerkwamen op steunverlening aan de Russen. Maar ook later blijft India ('consistent in its inconsistency') de ergernis van de auteur oproepen, onder andere door de Indiase steun aan de beschuldiging van het plegen

van genocide door Israël en de steun aan de Sovjetunie toen deze zich verzette tegen een procedurevoorstel voor een snel onderzoek door deskundigen in geval van beweerd gebruik van bacteriologische en chemische wapens, waarvan onder andere in Afghanistan, Laos en Cambodja sprake was: 'India stood with the Soviets, in almost complete isolation from the Non-Aligned Bloc, which it was then chairing' (p. 250). Franck wijst in dit verband op het grote belang van het beginsel van 'disaggregation': het uit elkaar spelen van de NAM, de beweging van niet-gebonden landen. Al naar gelang het strijdpunt kan men van bepaalde niet-gebonden landen steun krijgen, waarbij het voor de VS zelf vaak het verstandigst is zoveel mogelijk op de achtergrond te blijven.

Voor zover er zwakheden zijn in dit voortreffelijke boek, betreft dat de wellicht wat overdreven aandacht voor de moeilijke positie van Israël binnen de VN. Het is stellig zo dat de Arabische staten elke mogelijke gelegenheid te baat nemen om in steeds fellere bewoordingen Israël aan de kaak te stellen. Ook is het zo dat Israël zich in de VN alleen kan handhaven dank zij de steun van zijn machtige bondgenoot de Verenigde Staten. Men kan zich echter afvragen of Israël in de praktijk wel zoveel last heeft van de telkenjare aangenomen resoluties; deze hebben meer iets van een ritueel zonder veel feitelijke consequenties. Franck erkent overigens wel dat Israël ook wel eens aanleiding geeft voor internationale kritiek, maar gaat daar nauwelijks op in. Qua geïsoleerde positie doet Israël niet onder voor Zuid-Afrika, welk land in het boek veel minder aandacht krijgt, terwijl er toch wel enige overeenstemming lijkt te bestaan in de houding van de Assemblee tegenover de beide landen. Het verschil is waarschijnlijk dat Franck sympathieker staat tegenover de opvattingen van de meerderheid van de lidstaten, zoals neergelegd in VN-resoluties, ten opzichte van Zuid-Afrika dan ten opzichte van Israël.

Interessant in het licht van latere ontwikkelingen zijn Francks opmerkingen over de dwangpositie waarin secretaris-generaal Oe Thant kwam te verkeren ten tijde van het Egyptische verzoek in 1967 tot terugtrekking van de eenheden van de United Nations Emergency Force langs de Israëlisch-Egyptische grens. Twee van de landen die contingents hadden geleverd, India en Joegoslavië, dreigden hun troepen eenzijdig terug te trekken, als Oe Thant lang zou hebben gearzeld aan het Egyptische verzoek te voldoen, door bij voorbeeld de zaak eerst aan de Algemene Vergadering voor te leggen. Zolang de VN niet over eigen troepen kunnen beschikken, blijven de VN-vredesoperaties een hoogst onzekere zaak. Het eerder genoemde recente terugtrekken van het Nederlandse UNIFIL-detachement vormt daarvan een recente illustratie (Franck noemt UNIFIL 'a failure except by comparison to any alternative', p. 178).

Heel sterk zijn de slothoofdstukken die respectievelijk handelen over de beschuldiging van door VN-organen gehanteerde 'dubbele standaarden' ('partly false, partly true, partly irrelevant') en de noodzaak voor de Verenigde Staten hard terug te slaan, wanneer zij worden aangevallen ('playing hard-ball'). In een slotwoord stelt Franck vast dat er zich omstandigheden kunnen voordoen waarin de Verenigde Staten er verstandig aan zouden doen de Verenigde Naties te verlaten. In zo'n geval zou echter aan drie voorwaarden moeten worden voldaan:

- een uitvoerig goed geïnformeerd openbaar debat in de VS, zo mogelijk

leidend tot een nationale consensus terzake;

- de Amerikanen zouden niet alleen moeten uittreden, maar in samenhang met hun belangrijkste bondgenoten, waaronder ook niet-Europese;
- er zou een geloofwaardig plan moeten klaarliggen voor een alternatief forum voor het bedrijven van multilaterale diplomatie, om isolering of een herleving van het isolationisme te voorkomen.

Franck ziet uittreden echter duidelijk als een laatste, weinig aantrekkelijke uitweg. Voorshands meent hij dat het Amerikaanse nationale belang beter gediend is met een voortzetting van het VN-lidmaatschap. Het feit dat hij uitreding serieus in overweging neemt, illustreert echter eens te meer de crisis waarin de Amerikaanse deelname aan de Verenigde Naties thans verkeert.

P.R. Baehr

P. Allan, **Crisis bargaining and the armsrace: A theoretical model**, Ballinger Publishing Company, Cambridge (Ma.), 1983, 155 p.

Dit boek is ontstaan als gevolg van de schrijvers onvrede met de sterke nadruk op historische beschrijvingen van het wederzijdse gedrag van regeringen in crisissituaties in de leer der internationale betrekkingen. Het analytische karakter van de gekozen benadering om het wederzijdse crisisgedrag van regeringen te verklaren, blijkt uit de gepresenteerde volgorde van onderwerpen, namelijk: theorievorming en mathematische operationalisaties (hst. 2 t/m 5); wiskundige formalisatie van het theoretisch model (hst. 6); en empirische toetsing van het theoretisch model middels waarnemingen van het wederzijdse crisisgedrag van de USA en de USSR over de periode 1946-1963 (hst. 7). Een dergelijke analytische benadering maakt het mogelijk om uitspraken te doen over de geldigheid en betrouwbaarheid van de theoretische verklaring van crisisgedrag tussen regeringen. Dergelijke uitspraken kunnen echter niet worden ontleend aan fenomenologische benaderingen in historische beschrijvingen van crisisgedrag tussen regeringen.

Crisisgedrag tussen twee regeringen is in dit boek opgevat als escalatie en de-escalatie van conflicten en van de bewapeningswedloop. Voor de verklaring van het wederzijdse crisisgedrag van twee regeringen worden zowel non-rationele als rationele begrippen gehanteerd. De non-rationele begrippen zijn: stress waaronder besluitvorming binnen een regering plaats vindt: verwachtingen binnen een regering omtrent het gedrag van de opponent; en standvastigheid van een regering in crisissituaties. De rationele begrippen zijn: militaire machtsverhoudingen tussen beide landen; en de economische basis van militaire macht in ieder land.

Stress, waaronder de besluitvorming binnen een regering plaats vindt, is in hoofdstuk 3 vertaald in een subjectief tijdsbegrip, namelijk als het aantal bedreigingen en hun intensiteit aan het adres van een regering toenemen, zal de desbetreffende regering vaker en sneller moeten reageren. De leden van die regering zullen het gevoel krijgen dat de tijd om besluiten en maatregelen te nemen korter wordt dan in niet-crisissituaties, i.e. de subjectieve tijd verloopt sneller. Deze variabele maakt