

Vergaderjaar 2003–2004

**29 200 V**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004**

**Nr. 11**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2003

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op uw verzoek van 12 september 2003 met kenmerk 03-BuZa-51 inzake hervorming Verenigde Naties. In uw brief vraagt u informatie over het regeringsstandpunt ten aanzien van de recente voorstellen van de Secretaris-Generaal van de VN (SGVN) tot hervorming van de Verenigde Naties.

Ik heb met grote interesse kennis genomen van het recente pleidooi van de SGVN voor hervorming van het multilaterale systeem, gedaan in het kader van de jaarlijkse rapportage over de implementatie van de Millennium Verklaring (A/58/323). De SGVN heeft de noodzaak tot hervorming extra kracht bijgezet met zijn speech tijdens het Algemeen Debat: «We have come to a fork in the road. This may be a moment no less decisive than 1945 itself, when the United Nations was founded».

De analyse van de SG dat de effectiviteit en geloofwaardigheid van het multilaterale systeem steeds meer in het gedrang komen wordt door mij gedeeld. Het huidige stelsel van multilaterale instellingen behoeft op veel punten versterking om de hedendaagse problemen en bedreigingen het hoofd te kunnen bieden. Er is behoefte aan «multilateralisme met tanden». Ik heb in mijn rede voor de Algemene Vergadering «Making Multilateralism Work» op 26 september jl., waarvan u de tekst in de bijlage kunt vinden<sup>1</sup>, gewezen op de uitdaging die de SGVN aan lidstaten heeft gegeven: de sprong te maken van algemene wenselijkheden over VN-hervormingen (in abstracto kan iedereen de stelling onderschrijven dat structuren die grotendeels uit 1945 dateren aan de tijd moeten worden aangepast) naar concrete voorstellen en stappen. Ik zal in deze brief kort de achtergrond van VN-hervormingen schetsen, aangeven welke problemen de SG heeft gesignaleerd en welke stappen Nederland neemt om bij te dragen aan de versterking van de multilaterale architectuur.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## **Visie SGVN op de staat van het multilaterale systeem: van institutionele naar intergouvernementele hervormingen**

De oproep van Kofi Annan tot hervorming van de Verenigde Naties is niet nieuw. Sinds zijn aantreden in 1997 heeft hij twee grote hervormingsoperaties in gang gezet. De nadruk bij deze hervormingen lag op herinrichting van het VN-Secretariaat. Daarbij heeft de SG veel bereikt ten aanzien van een efficiënter en moderner opererend Secretariaat. Maar ook overigens is er in de afgelopen jaren vooruitgang geboekt ten aanzien van het functioneren van de VN. Er zijn noemenswaardige verbeteringen (waarbij in vele gevallen Nederland een actieve rol heeft gespeeld): de Millennium-Top heeft een gezamenlijke agenda opgeleverd, waaronder de Millennium Development Goals; de relaties tussen de VR en de troepenleverende landen zijn verbeterd; er wordt gewerkt aan soepeler overgang van problemen uit het VR-circuit (het «crisismanagement») naar wederopbouw en ontwikkeling (post-conflictmanagement via inschakeling ECOSOC); veldactiviteiten van het VN-systeem («de OS») worden geïntegreerd; en er bestaat verbeterde samenwerking tussen het VN-systeem en de Wereldbank.

Volgens de SG zijn de bovengenoemde hervormingen alleen echter niet voldoende om de VN tot een effectief en efficiënt instrument te maken: ook de intergouvernementele besluitvormingsprocessen dienen te worden aangepast aan de huidige tijd. In de jaarlijkse voortgangsrapportage over de implementatie van de Millennium-Verklaring en tijdens zijn speech voor de Algemene Vergadering (AVVN) van 23 september jl. heeft de SG de aandacht gevestigd op het functioneren van het multilaterale stelsel in tijden van ernstige internationale crises. Volgens Annan staat de VN op een kruispunt: de organisatie lijdt onder de huidige staat van de besluitvormingsprocessen en, indien deze processen niet snel verbeteren, zullen steeds meer landen hun buitenlands beleid unilateraal vorm gaan geven: «The very relevance of current multilateral rules and institutions has come into question [...] My own view is that Member States need at least to take a hard look at the existing «architecture» of international institutions and to ask themselves whether it is adequate for the tasks we have before us.» De SG ziet belangrijke knelpunten in het functioneren van de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad. *Algemene Vergadering* Annan signaleert dat de groei van de oorspronkelijke 51 naar de huidige 191 lidstaten niet gepaard is gegaan met vernieuwingen in het besluitvormingsmechanisme. Dit heeft geleid tot een overvolle en versnipperde agenda van de Algemene Vergadering, waarbij lidstaten nauwelijks de gezamenlijke wil tonen om tot verbetering te komen. Ik deel de mening van de SGVN dat de relevantie van de AVVN onder druk is komen te staan door steriele debatten en ritualisme. In mijn toespraak tot de Algemene Vergadering wees ik erop dat de AV op het gebied van het Palestijns-Israëlijs conflict haar aandacht beter kan besteden aan één krachtige, breed gesteunde resolutie dan drieëntwintig afzonderlijke resoluties (die veelal eenzijdig zijn of slechts herhalingen van resoluties uit voorgaande jaren). Ik kom later in deze brief terug op een recent Nederlands initiatief om de werking van de Algemene Vergadering te verbeteren.

### *Veiligheidsraad*

De SG ziet de kenmerken van Veiligheidsraadbesluiten als het omgekeerde van besluiten van de AV. De VR neemt besluiten relatief snel en geeft hier ook duidelijk gevolg aan, maar de besluiten missen de legitimiteit van resoluties van de Algemene Vergadering. Annan ziet de nog immer ongewijzigde samenstelling van de VR als belangrijkste oorzaak voor dit probleem en pleit voor uitbreiding van de Raad.

Ten aanzien van Veiligheidsraadherformaties deel ik de mening van de SGVN dat de huidige samenstelling niet langer de geopolitieke realiteit reflecteert en dat daarmee de legitimiteit van de besluitvorming onder druk staat. Ik ben echter van mening dat uitbreiding van het aantal leden op zichzelf geen oplossing is. Daarmee zou wellicht wel de legitimiteit, maar niet de effectiviteit gediend zijn. Voor het herstel van de legitimiteit is het cruciaal dat de interactie tussen leden van de Raad en de overige leden van de VN verbetert. De Raad zou een afspiegeling moeten vormen van de relevante stromingen in de wereldopinie.

De SGVN zal binnenkort een *panel of eminent personalities* in het leven roepen dat hem, volgens de huidige planning, medio 2004 een aantal voorstellen zal presenteren om het functioneren van de VN te versterken. De SG zal op basis daarvan aanbevelingen doen die gedurende de 59ste zitting van de AVVN (in 2004 tijdens Nederlands EU-voorzitterschap) besproken moeten worden.

### **Significantie uitspraken SGVN**

De gedachten tot vergaande intergouvernementele herformaties van de VN zijn vanzelfsprekend niet nieuw. Het is echter voor het eerst dat de SGVN de lidstaten zo direct hiertoe oproept. Moed kan de SG niet ontzegd worden: met zijn uitspraken treedt hij in een prerogatief van de lidstaten, en hij verwijt deze impliciet een gebrek aan daadkracht. Met het instellen van het *panel of eminent personalities* tracht de SG de lidstaten tot actie aan te zetten. De voorstellen die de SG op basis de aanbevelingen van het panel zal doen zullen, volgens de huidige planning, besproken worden in de 59ste zitting van de AVVN, tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap. Dat neemt overigens niet weg dat ook tijdens de huidige zitting van de AVVN ruim aandacht wordt geschonken aan VN-herformaties; in zoverre lijkt de oproep van de SG effect te sorteren. Vrijwel alle sprekers tijdens het algemeen debat hebben de noodzaak tot versterking van het multilaterale systeem benadrukt. Ik heb in mijn toespraak, maar ook in mijn contacten buiten de vergadering, gepleit voor een «multilateraal systeem met tanden» en daarbij ook gewezen op een recent Nederlands initiatief om de werking van de Algemene Vergadering te verbeteren.

### **Nederlands initiatief voor een verbeterde werking van de AVVN**

Nederland heeft onlangs, in samenwerking met de *International Peace Academy* en achttien Permanente Vertegenwoordigingen van een breed samengestelde groep van landen in New York, voorstellen gepresenteerd om de werking van de Algemene Vergadering te verbeteren. Dit zgn. «Greentree-rapport» (ingediend als AVVN-document)<sup>1</sup> zal deze zitting van de Algemene Vergadering besproken worden en gaat in op het gebrek aan leiderschap in de AVVN en haar subcommissies, de soms verlamme werking van het streven naar consensus, de versnipperde agenda, de twijfelachtige meerwaarde van veel resoluties, en de verhouding tussen de AV en het VN-systeem. In het rapport worden nadrukkelijk geen vergezichten geschetst: de suggesties zijn praktisch genoeg om als basis te kunnen dienen voor een eerste ronde van intergouvernementele herformaties. Door het Nederlandse Vice-Voorzitterschap van de Algemene Vergadering kan Nederland een actieve rol in deze discussie vervullen.

Het Greentree-rapport is een direct uitvloeisel van de Nederlandse lijn om de organisatorische herformaties van het VN-Secretariaat (die al door de SG zijn ingezet) te flankeren met intergouvernementele herformaties. Lidstaten moeten daarbij beter doordrongen worden van het feit dat apparaatshervormingen zonder verbeterde besluitvormingsprocessen in de AV niet tot een politiek effectiever en meer geloofwaardig multilateraal

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

systeem kunnen leiden. De SG onderschrijft dit tweesporenbeleid in zijn rapport.

### **Haalbaarheid**

De geschiedenis leert dat vertaling van analyse van het intergouvernementele probleem naar daadwerkelijke actie niet eenvoudig is, met name vanwege de zich al snel voordoende noodzaak van een VN-Handvestwijziging en de doos van Pandora die dan opengaat (over onder andere het «*one country, one vote*» principe, uitbreiding Veiligheidsraad etc.). Zo behoren onderhandelingen over de samenstelling van en de stemverhoudingen in de Veiligheidsraad tot de moeilijkste opgaven in de multilaterale diplomatie. Het valt nog te bezien of de aanbevelingen van het panel van eminente personen en de daaropvolgende voorstellen van de SGVN doorbraken op dit dossier zullen opleveren. Maar: de hervormingsagenda is breder dan de Veiligheidsraad alleen.

Het zal in de loop van de Algemene Vergadering duidelijk worden in hoeverre de lidstaten opvolging zullen geven aan de oproep van de SG. In mijn verslag van de 58ste zitting van de Algemene Vergadering, dat ik eind januari 2004 verwacht te verzenden, zal ik u nader informeren over de stand van zaken omtrent VN-hervormingen en de vervolgstappen die Nederland op dit terrein zal ondernemen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. G. de Hoop Scheffer

#### Bijlagen:

1. Greentree-rapport (A/58/836)
2. Toespraak «Multilateralism That Works» (26 september 2003)