

# Aanzet tot een christen-democratische herijking

De internationale ontwikkelingen kunnen niet meer beantwoord worden met een simpel denken in termen van nationaal belang en balance of power. Centraal ijkpunt van het buitenlands beleid is het scheppen van voorwaarden om de eigen samenleving naar inzichten van rechtvaardigheid in te richten en tegelijk het op effectieve wijze uitdragen van deze inzichten in het internationale verkeer. Een aanzet tot een christen-democratische herijking.

**K**ern van het buitenlands beleid naar christen-democratisch inzicht is recht te doen aan de waardigheid van de mens. Zowel door het garanderen van de mogelijkheden hiertoe in de eigen samenleving, als door de bevordering ervan in de internationale verhoudingen. Die opvatting is niet vanzelfsprekend. Dat blijkt uit de discussie over de zogeheten herijking van het buitenlands beleid. Het is veel modieuzer om uit te gaan van het zogenaamde nationale belang.

Zo onderscheidde minister Zalm van Financiën zich door de ontdekking dat Nederland meer betaalt aan afdrachten aan de Europese Unie dan wat ons land ontvangt aan subsidies. Het Nederlands belang is voor hem financieel belang. Met de vroegere Britse premier Thatcher zegt hij: "I want my money back!"

Breder is de pretentie van VVD-fractievoorzitter Bolkestein. Hij wil een 'cultuuromslag' in het buitenlands beleid. Een cultuuromslag die ertoe moet leiden dat "het nationaal belang de plaats krijgt

die het toekomst". Het betekent volgens hem: niet meer de geheven vinger, niet meer de afkeer van machtspolitiek, niet meer het nationalisme in de verdachtenhoek, niet meer een naïeve kijk op de wereld, niet meer zendingsdrang, niet meer het vrijwaren van ontwikkelingssamenwerking van de bezuinigingen, niet meer

behoren tot de relatief grootste betaler aan de Europese Unie. Wèl wil hij meer realisme in het Europese beleid. Wèl wil hij vergroting van de Nederlandse invloed binnen Europa. Bolkestein: "Wat wij dus nodig hebben is wat minder institutioneel denken en wat meer gevoel voor Realpolitik!"



*Drs. Th.B.F.M. Brinkel*

## Geen nationaal belang maar recht

De gedachte dat het internationale toneel bevolkt wordt door nationale staten die (vrijwel) uitsluitend hun eigen belangen nastreven is al oud en is zeer liberaal. Optimistische liberalen verwachten dat algemeen welzijn vanzelf opbloeit wanneer iedere staat afzonderlijk zijn 'welbegrepen' eigenbelang najaagt. Pessimisten vrezen dat idealen nooit bereikt zullen worden, maar dat macht het laatste woord heeft. Als machten elkaar - in een situatie van *balance of power* - in evenwicht houden ontstaat stabiliteit en dat is het mooiste wat in de internationale verhoudingen bereikt kan worden.

De Engelse historicus A.J.P. Taylor, in dit verband een onverdachte bron, heeft met betrekking tot dit onderwerp een prachtige vergelijking gemaakt: *"Every diplomatist dreams of independence. In an ideal world he imagines, he would be pitted against the representative of a rival power in a game of chess. He would be free to make his moves without anyone at his shoulder suggesting other moves or even forbidding the moves that he would like to make. Then, he supposes (quite wrongly), he would always win. But this ideal situation has never existed. Not only do spectators comment and interfere. In the diplomatic game of chess the very pieces have a*

*These are the days of miracle and wonder  
This is the long distance call  
The way the camera follows us in slo-mo  
The way we look to us all  
The way we look to a distant constellation  
That is dying in a corner of the sky  
These are the days of miracle and wonder  
And don't cry baby, don't cry  
Don't cry.*

Paul Simon, *The Boy in the Bubble*, Warner Bros inc. 1986

*will of their own and rush over the board in unexpected directions. Kings and queens have always insisted that the player is their servant, not the other way around. Bishops announce that they take their orders, not from the player, but from someone who is not in the room at all. Knights develop absurd points of honour. Nowadays, worst of all, the pawns assert the rights of the 'common man', and insist on having the moves explained to them, before they will move at all, and than often move in quite a different direction. The diplomatic player abuses his pieces, declares that foreign policy is impossible in a democracy, and refuses to accept the responsibility of the outcome. He expects to lose, and he remains disgruntled even when he wins."*<sup>2</sup>

Is het uitgangspunt van het nationale belang eigenlijk wel realistisch? Het is reëel om het verschijnsel macht te erkennen in de internationale verhoudingen. Het is echter niet reëel om te verwachten dat het algemeen welzijn in de wereld als vanzelf ontstaat, wanneer staten ieder maar hun eigen belang nastreven. De liefhebbers van nationale machtspolitiek suggereren een tegenstelling tussen realisme aan de ene kant en idealisme anderzijds. Idealisme in de zin van voortdurende 'herijking' van de feitelijke ontwikkelingen aan ideële waarden. De feitelijke situatie valt alleen te begrijpen als er een normatief kader is, als er criteria zijn om goede en kwade ontwikkelingen van elkaar te onderscheiden. Natuurlijk zijn er in de internationale verhoudingen grote belangen te verdedigen en te bevorderen. Maar de vraag welke belangen dat zijn is niet te beantwoorden zonder de kritische werking van waarden. De voorstanders van de realistische school vallen dan terug op de stelling dat staten hun welbegrepen eigenbelang moeten volgen. Dat klinkt al een stuk beter.

De vraag is natuurlijk wat dan 'welbegrepen' is.

In dit verband mag in herinnering worden gebracht dat alle optreden in het kader van de staat gericht is op de waarde van het recht. Het is althans te hopen dat ook de voorstanders van nationale belangenbehartiging daarvan overtuigd zijn. Niet het 'recht' van de sterkste, maar het recht waarmee uiteindelijk de menselijke waardigheid gediend is. Voor de binnenlandse politiek lijkt dat vanzelfsprekend, maar het geldt evenzeer voor de politiek in de internationale verhoudingen. Daarbij speelt macht een rol. Het gaat er om die macht dienstbaar te maken aan het recht. Zo zou het woord 'welbegrepen' uitgelegd moeten worden. Dan ontstaat er ruimte voor een evenwichtiger benadering, waarin realiteitszin en kritische idealen met elkaar in verband worden gebracht. Buitenlandse politiek is, zoals het verkiezingsprogramma van het CDA terecht aangeeft, een combinatie van die twee: Het scheppen van voorwaarden om de eigen samenleving naar inzichten van rechtvaardigheid in te richten en tegelijk het op effectieve wijze uitdragen van deze inzichten in het internationale verkeer. De benadering van het buitenlands beleid moet aan de hand van deze dubbele doelstelling geschieden.

### **De context: internationalisering**

Het is dan ook aanbevelenswaardig de herijking van het buitenlands beleid aan te grijpen om serieus naar de veranderingen in de internationale omgeving van Nederland te kijken. En daarbij het oog vooral eens te richten op het proces van internationalisering en de gevolgen ervan voor de mogelijkheden om de eigen samenleving naar inzicht-

ten van rechtvaardigheid in te richten. Internationalisering betekent dat territoriale grenzen om het grondgebied van staten poreus zijn geworden. Samenlevingen zijn steeds nauwer met elkaar verweven. Het Program van uitgangspunten van het CDA geeft al duidelijk aan hoe de marges van de nationale politiek zijn beperkt door de factor van de internationalisering. Dat geldt niet alleen voor Nederland, dat is een gegevenheid voor alle staten.

Heel ver in de beschrijving van de gevolgen van de internationalisering gaat Jean-Marie Guéhenno met het beeld dat hij schetst van de komst van het 'relationele tijdperk'. Daarin is de traditionele staat een overleefd verschijnsel. In de plaats daarvan komen tal van gefragmentariseerde netwerken, die internationaal vertakt zijn en hun eigen logica volgen. Guéhenno schildert een complex van functionele verbanden zonder centrum, waarbij het recht niet meer is dan een verzameling regels en procedures om de verbanden zo soepel mogelijk te laten functioneren. Geld is de enige universele maatstaf. De politiek is niet langer het organiserend principe van de gemeenschap, maar een tweederangs activiteit, waarin beslissingen niet genormeerd worden aan universele waarden. Het toekomstbeeld van Guéhenno is uiteindelijk somber: "We kunnen slechts raden dat de sociale structuur over een ongekende kracht beschikt, als een monster dat is ontsnapt aan zijn schepper. Deze kracht is echter stuurloos en daarom is het even moeilijk de richting ervan te bepalen als te menen dat het mogelijk is deze kracht te beteugelen nadat hij in beweging is gekomen."<sup>3</sup>

---

**Het gaat er in het  
buitenlands beleid  
om macht  
dienstbaar te maken  
aan het recht.**

---

Geen enkel land, ook Nederland niet, kan zich in het tijdperk van de internationalisering nog beschouwen als de *boy in the bubble*, geïsoleerd tegen vreemde virussen en infecties. Zoveel is wel duidelijk. De opkomst op het internationale toneel van private, non-gouvernementele organisaties is geen recent verschijnsel. Maar de rol die zij tegenwoordig spelen, in al hun verscheidenheid en buiten het bereik van staten en regeringen om, is kwalitatief groter dan in voorbije jaren. Een realistische kijk op internationale verhoudingen heeft oog voor deze dimensie. Daaraan zitten zowel positieve als negatieve kanten. Aan de positieve zijde moet op de eerste plaats de inzet genoemd worden van ontwikkelingswerkers, van mensenrechtenactivisten, van gepensioneerde managers in bedrijven in Midden- en Oost-Europa. De revolutie in de moderne middelen van communicatie maken een internationale dialoog mogelijk, die onafhankelijk van staten gevoerd wordt. Een proces dat sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog een hogere versnelling is ingegaan en praktisch de hele wereld omspant. In dit verband wordt zelfs gesproken van een *'global associational revolution'*, een opvallende opkomst van private organisaties.<sup>4</sup>

Positief te waarderen is eveneens de geringere waarschijnlijkheid van grote oorlogen in de traditionele vorm. Als gevolg van de groeiende verwevenheid van staten en samenlevingen, dwars door de grenzen heen, weet een potentiële agressor dat ook de eigen samenleving op onaanvaardbaar zware wijze getroffen zal worden door de gevolgen van zijn schending van de vrede. Dat is een heel wat wenselijker vorm van *deterrent* dan de dreiging met wederzijds verzekerde totale vernietiging.

Tegelijk getuigt het van werkelijkheidszin om de negatieve kanten van de internationalisering te analyseren. Immers, niet alleen mensen met de beste bedoelingen maken gebruik van mogelijkheden van de open en poreuze grenzen. Niet alleen organisaties, met gerechtigheid en solidariteit als doelstelling opereren op het internationale toneel. Niet alleen staten beïnvloeden met hun optreden - of hun nalatigheid - de internationale vrede en veiligheid. Integendeel, steeds meer is sprake van vormen van geweld en onderdrukking met een 'informeel' karakter. Dat wil zeggen dat niet een staat kan worden aangesproken, maar veeleer groepen als gewapende rebellen (de Bosnische Serviërs), van de staat losgekomen geheime diensten (de zogeheten *'Third Force'* in Zuid-Afrika) of bevrijdingsbewegingen (Lichtend Pad in Peru). De poreuze grenzen leiden er mede toe dat conflicten tussen Turken en Koerden niet alleen in eigen land, maar ook in bijvoorbeeld Duitsland worden uitgevochten. Ook anti-democratische stromingen als religieus fundamentalisme of politiek nationalisme verspreiden zich geheel onafhankelijk van nationale grenzen.

Het meest dreigend is echter volgens de publiciste Claire Sterling de wereldwijde expansie van de georganiseerde misdaad. In haar studie *'Crime without Frontiers'* beschrijft zij hoe na het vallen van de Berlijnse Muur de grote misdadensyndicaten als eerste de voordelen van de internationalisering hebben aangegrepen om hun krachten te bundelen. De Siciliaanse, Amerikaanse, Colombiaanse en Aziatische mafia's zijn aangehaakt bij hun Russische collega's om een internationale criminele ondergrondse op te richten die de hele wereld omspant. De nationale regerin-

gen hechten echter zozeer aan hun soevereine bevoegdheden, dat er volgens Sterling nog geen begin van gecoördineerde aanpak is. Niet in de Europese Unie, laat staan mondiaal. En, schrijft zij, binnen die Unie is Nederland, "among the most civilized of sovereign states", de favoriete plaats van optreden.<sup>5</sup>

### Aanzet tot christen-democratische herijking

Deze ontwikkelingen kunnen met een simpel denken in categorieën van nationaal belang en *balance of power* niet meer beantwoord worden. Met deze negatieve kenmerken van het proces van internationalisering is de mogelijkheid van staten om de eigen samenleving in te richten naar inzichten van rechtvaardigheid onder druk komen te staan. Zij zijn een nieuwe dimensie van vrede en veiligheid in de wereld van vandaag. Daarom kan het proces van herijking van het buitenlandse beleid niet om deze ontwikkelingen heen. Voorwaarde is echter de erkenning dat veiligheid meer is dan stabiliteit en eigenbelang, maar gebaseerd moet zijn op het besef dat menselijke waardigheid niet strafeloos verwaarloosd kan worden in een kleiner wordende wereld.

Wie daar oog voor heeft is Ernst Hirsch Ballin. In zijn aanvaardingsrede als hoogleraar internationaal recht kende hij aan burgers in de wereld zekere *entitlements* toe. Een term waarmee hij aansluit bij één van de kenmerken van het begrip publieke gerechtigheid, zoals die zijn beschreven in het gelijknamige

rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. In dat rapport wordt gesproken van het 'aanspraakskarakter van de publieke gerechtigheid'. Burgers mogen aanspraak maken op actief overheidsoptreden, in de zin van: 1) het handhaven van de rechtsorde en het streven naar internationale gerechtigheid, en 2) het scheppen van de materiële voorwaarden voor de verantwoordelijke samenleving.<sup>6</sup>

Hirsch Ballin werkt dit aanspraakskarakter als volgt uit: De zin van de soevereiniteit van staten is gelegen in hun vermogen de vrijheid van de burgers te beschermen. Als gevolg van de internationalisering kan ook de staat (nationaal, Europees) de burgers nog maar gedeeltelijk die bescherming bieden. Het feitelijke politieke integratieniveau loopt achter op het vereiste integratieniveau. "Heeft de mensheid, zonder dit te beseffen, niet meer echt een reden als wereldburgers een effectief functionerend internationaal recht te verlangen dan op dit moment kan bestaan?", zo vraagt hij zich af.<sup>7</sup> Dat is de theorie. De praktijk van de herijkingsdiscussie vraagt om concrete keuzes. Heeft het bijvoorbeeld zin om de regering van een land aan te spreken op schendingen van de mensenrechten, als

deze primair worden gepleegd door instanties die buiten de controlemogelijkheden van die regering vallen? Zoals drugsorganisaties, guerrillabewegingen of 'verzelfstandigde' geheime diensten? Wat te doen als de garantie van de openbare orde wordt overgenomen door private veiligheidsdiensten, die

---

**Het onverkorte  
pleidooi om de  
hoogte van de  
Defensiebegroting  
te handhaven kan  
niet anders worden  
beoordeeld dan als  
een voorbereiding  
op de vorige  
oorlog.**

---

ook internationaal opereren? Is overdracht van delen van de nationale soevereiniteit op het terrein van justitie aan een effectievere Europese Unie - met alle consequenties van dien voor de nationale beleidsruimte op dit terrein - niet verre te prefereren boven het risico van verlies van nationale soevereiniteit aan de georganiseerde internationale misdaad?

In aansluiting op het CDA-verkiezingsprogramma kan veiligheid gedefinieerd worden als het scheppen van de voorwaarden om de samenleving naar inzichten van rechtvaardigheid in te richten. Dan is het zaak goed te bestuderen waar de bedreiging van deze mogelijkheid vandaan komt. Hierboven is al geconstateerd dat de veiligheid niet meer primair onder druk staat door traditionele militaire bedreiging van de buitengrenzen. De nieuwe bedreiging is veeleer van 'informele' aard: variërend van de internationale georganiseerde misdaad tot rivaliserende groepen in een ander land, die hier hun meningsverschillen uitvechten. Door de openheid van de moderne samenlevingen zal de garantie van de veiligheid dan ook nieuwe accenten moeten krijgen.

Het vasthouden aan de traditionele inrichting van Defensie en het onverkorte pleidooi om de hoogte van de Defensiebegroting op het afgesproken peil te houden kan in dit verband niet anders worden beoordeeld als een voorbereiding op de vorige oorlog. De bedreiging van de veiligheid komt niet meer primair van het Russische leger dat heimelijk zou overwegen massaal

het Westen aan te vallen. De dreiging komt niet meer primair van staten, die hun belangen met militaire middelen willen nastreven. De nieuwe dreiging is informeel en speelt zich voornamelijk buiten het bereik van staten af.

Het is het monster, zoals Guéhenno dat noemt, dat is ontsnapt aan zijn schepper. Echter, in tegenstelling tot wat Guéhenno verwacht, is dat monster wel degelijk gestuurd. Zo komt ook de wens om de inzichten van rechtvaardigheid op het internationale toneel op effectieve wijze uit te dragen duidelijker in beeld. De vraag

naar grotere internationale samenwerking van staten is gerechtvaardigd. De wereld kan het zich niet veroorloven dat de politiek zou afdalen naar een tweederangs activiteit waarin beslissingen niet meer genormeerd worden aan universele waarden. Vandaar dat hier het volgende wordt voorgesteld:

- het met kracht inzetten op internationale samenwerking, zeker op het gebied van justitie en veiligheid;
- meer middelen voor internationale vredesoperaties en ondersteuning van de internationale samenwerking op het gebied van de veiligheid en ter versterking van de garantie van de vrede en veiligheid in de handen van overheden in plaats van informele groepen;
- het betrekken van het ministerie van Justitie bij de herijkingsdiscussie en bij de uitkomsten ervan;
- meer middelen voor de bestrijding van informeel geweld en informele criminaliteit. Deze middelen zouden gevonden kunnen worden door her-schikking van die onderdelen van de

---

**Het ministerie van  
Justitie moet  
betrokken worden  
bij de  
herijkingsdiscussie  
en de uitkomsten  
ervan.**

---

Defensiebegroting die gericht zijn op verdediging van de vorige oorlog.

## Conclusies

Het huidige kabinet is druk bezig met de herijkingsoperatie. Veel energie wordt besteed aan de organisatie van het buitenlands beleid en de toedeling van verantwoordelijkheden tussen en binnen Buitenlandse Zaken, Defensie, Ontwikkelingssamenwerking en Economische Zaken. Veel blijft steken bij de vraag wat de machtigste staten zijn in onze omgeving en welke evenwichtskunsten Nederland moet tonen: inspelen op de as Frankrijk-Duitsland, vasthouden aan de Atlantische relatie, het hopen op een alliantie van kleine landen tegen de grote. Het duidelijkste geluid van de kant van de coalitiepartners is tot nu toe het pleidooi voor het vooropstellen van het zogenaamde nationale belang. Tenslotte zijn van kabinetswege nog steeds niet de ijkpunten genoemd, waaraan het beleid getoetst zou kunnen worden.

Met dit artikel is beoogd vanuit christen-democratisch perspectief het centrale ijkpunt van het buitenlands beleid aan te geven: Het scheppen van de voorwaarden om de eigen samenleving naar inzichten van rechtvaardigheid in te richten en tegelijk het op effectieve wijze uitdragen van die inzichten in het internationale verkeer. Daarmee wordt een maatstaf geboden waarmee het proces van internationalisering op realistische wijze kan worden beoordeeld. De christen-democratie heeft een rijke, internationalistisch georiënteerde, traditie hoog te houden. Een traditie die gekenmerkt is door kennis van de feitelijke omstandigheden en tegelijk het voornemen om deze met praktische inzet voortdurend te corrigeren. Een traditie die mede gedragen

wordt door sterke internationale betrokkenheid, waarin niet het zogenaamde nationale belang de doorslag geeft, maar de bekommernis om mensen. Er staat veel op het spel. Wat jammer dat het CDA niet in de regering zit.

*Drs. Th.B.F.M. Brinkel*

stafmedewerker Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

## Noten

- 1 Aldus Bolkestein in het *NRC/Handelsblad* van 29 februari 1995.
- 2 A.J.P. Taylor, 'Democracy and Diplomacy', in: Idem, *Europe, Grandeur and Decline* (Harmondsworth 1974) 354.
- 3 Jean-Marie Guéhenno, *Het einde van de democratie* (Telt 1994) 121.
- 4 Lester M. Salamon, *The Rise of the Nonprofit Sector*, *Foreign Affairs* (July/August 1994) 109-122.
- 5 Claire Sterling, *Crime without Frontiers, The worldwide expansion of organised crime and the Pax Mafiosa* (London 1994) 213.
- 6 *Publieke gerechtigheid; een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*, uitg. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (Den Haag 1990) 120, 121.
- 7 E.M.H. Hirsch Ballin, *Wereldburgers: personen in het internationale recht. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in het internationale recht aan de Katholieke Universiteit Brabant op vrijdag 3 maart 1995*, Zwolle 1995.