

# ‘Volkenrecht moet soms wijken voor een dwingende eis van de internationale politiek’

## *In gesprek met Peter van Walsum*

---

door *Maarten Neuteboom*

---

De auteur is redacteur van *Christen Democratische Verkenningen* en stafmedewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

*Het optimisme dat eind jaren negentig in het Westen over een nakende nieuwe wereldorde bestond, heeft oud-diplomaat Peter van Walsum nooit gedeeld. ‘Het blijft gewoon doormodderen en op tal van gebieden zijn we verder van huis dan ten tijde van de val van de Berlijnse Muur. Het Rusland van nu lijkt ons zelfs meer te bedreigen dan de Sovjet-Unie van de jaren zeventig.’*

Na de val van de Berlijnse Muur leek de geschiedenis het nobele streven naar een vreedzamere wereldorde gunstig gezind. De internationale onrust van afgelopen zomer – in veel opzichten het culminatiepunt van opbouwende spanningen in de afgelopen jaren – schudde echter velen ruw wakker uit de westerse droom van maakbaarheid en onstuitbare vooruitgang. Hoe moet Nederland omgaan met de spanning tussen het streven naar de grondwettelijk verankerde bevordering van de internationale rechtsorde en de weerbarstigste werkelijkheid van

de internationale politiek? CDV ging daartoe in gesprek met Peter van Walsum (1934), een oud-diplomaat die dwars durft te denken. Van Walsum groeide aanvankelijk op in een CHU-nest, maar maakte als kind de Doorbraak van dichtbij mee.<sup>1</sup> Zijn vader, Gerard van Walsum, is medeoprichter van de PvdA. Het leven van Peter van Walsum staat vooral in het teken van de buitenlandse politiek. Hij werkte bijna veertig jaar lang voor het ministerie van Buitenlandse Zaken en diende als ambassadeur in Bangkok, Bonn en New York. Op de laatste post vertegenwoor-

digde hij rond de eeuwwisseling Nederland in de Veiligheidsraad. Na zijn pensionering in 2001 was Van Walsum Cleveringa-hoogleraar aan de Universiteit Leiden, persoonlijk gezant van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties voor de Westelijke Sahara en lid van de Commissie van onderzoek besluitvorming Irak (Commissie-Davids).

*Na de val van de Berlijnse Muur heerste er optimisme over een nieuwe wereldorde, met meer respect voor mensenrechten, democratie en de vrije markt. Hoe kijkt u terug op afgelopen zomer, toen ook voor het grote publiek duidelijk leek te worden dat de democratische liberale transformatie verre van voltooid is?*

‘Toen de Muur viel, was ik mij bewust van het historische karakter van deze gebeurtenis, maar heb ik geen ogenblik aan de advent van een nieuwe wereldorde gedacht. Integendeel, ik hield rekening met de gevaarlijke instabiliteit die op de loer lag in de met kernwapens verzadigde failliete boedel van de Sovjet-Unie. Ik moest dan ook niets hebben van de denkbeelden van de veel aangehaalde Francis Fukuyama, die zijn samenvattingen als *The end of history*, naar het gelijknamige werk van zijn hand, dat in 1989 nog verscheen met een vraagteken in de titel maar zelfs zonder vraagteken in de uitgewerkte boekeditie van 1992.’

‘Fukuyama dacht overigens niet dat er na het einde van de Koude Oorlog geen conflicten meer zouden komen, maar hij verwachtte wel dat de liberale democratieën en de vrije markt in laatste instantie door hun superieure performance aan het langste eind zouden trekken. Maar zelfs als zijn einde van de geschiedenis niet meer



FOTO: ANP - ROBERT VOS

betekende dan dat, leek en lijkt het mij een onbruikbaar begrip. Ik vind het een gotspe te denken dat we met de mensheid op weg

*Het is een gotspe om te denken dat de mensheid op weg is naar een volmaakt eindpunt*

zijn naar een volmaakt eindpunt. Het blijft gewoon doormodderen en op tal van gebieden zijn we verder van huis dan ten tijde van de val van de Berlijnse Muur. Het Rusland van nu lijkt ons zelfs meer te bedreigen dan de Sovjet-Unie van de jaren zeventig.’

*Waarom bent u de mening toegedaan dat het Rusland van nu een grotere bedrei-*

*ging vormt dan de Sovjet-Unie van de jaren zeventig?*

‘In de eerste plaats was midden jaren zeventig de detente op haar hoogtepunt en had destijds elk land zijn redenen om dankbaar te zijn voor de ontspanning in de relatie tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. Dit soort “klimatologische” verschijnselen zijn halfirrationele fenomenen die de buitenlandse politiek heel interessant maken. Nu is het omgekeerde – de dreigende sfeer – veel gemakkelijker rationeel te verklaren. Alles draait om president Poetin, die zich met talloze andere *ex-KGB*’ers heeft omringd en bezig is het gezag van, en het respect voor, de vroegere Sovjet-Unie te herstellen. Op dat gebied neemt hij zonder moeite enorme risico’s. Hij streeft niet naar waardering maar naar *vrees* voor de Sovjet-Unie, en daarbij lijkt geen militaire uitdaging hem te ver te gaan. Hij mikt niet op een fysieke confrontatie, want die zal hij niet gemakkelijk winnen, maar op een spectaculaire *vernedering* van het Westen, die zijn macht in Rusland onaantastbaar zal maken. Dan heeft hij bewezen – wat dankzij zijn propagandamachine de meeste Russen toch al geloven – dat het Westen decadent, slap en bang is en dat West-Europa bovendien niet langer op de Verenigde Staten kan vertrouwen.’

‘Het risico dat Poetin hierbij loopt is tweeledig. Ten eerste kan hij zich misrekenen en zelf een fatale vernedering moeten incasseren. Stel dat hij Riga of Vilnius bezet en de NAVO roept artikel 5 in. Wat doet hij dan? Kernwapens inzetten? Ten tweede bestaat het risico dat tegenover de triomf van de Krimannexatie langzamerhand zoveel binnenlandse fiasco’s komen te staan dat het Russische publiek er genoeg van krijgt. Ik doel dan niet

alleen op een reactie op economische tegenspoed, maar vooral ook op wat er zal gebeuren als er steeds meer Russische vrijwilligers, die zonder onderscheidingsteken in het Donetsbekken het leven hebben gelaten, in het geheim worden begraven. Die maat kan vol raken en dan kan in Rusland van alles gebeuren, met alle risico’s van dien.’

*Wat ziet u als de oorzaak van de hernieuwde spanning tussen Rusland en het Westen?*

‘De meningen lopen uiteen over de vraag wat daarvan de oorzaak is. Volgens vrijwel alle Russen komt het doordat het Westen ten tijde van de Duitse eenwording in 1990 had beloofd de NAVO niet in oostelijke richting uit te breiden, maar dat desalniettemin tussen 1999 en 2009 niet alleen zes voormalige leden van het Warschaupact, maar ook drie deelrepublieken van de voormalige Sovjet-Unie tot de NAVO zijn toegelaten.’

‘Het staat echter wel vast dat van een westerse belofte om niet uit te breiden geen sprake is geweest. Dit blijkt uit de grondige reconstructies van zowel Jack Matlock, Amerikaans ambassadeur in de Sovjet-Unie van 1987 tot 1991, als van Mary Elise Sarotte, hoogleraar geschiedenis aan de University of Southern California en Harvard University. Toch blijft het verhaal van de beloften maar de ronde doen. In de eerste plaats omdat het Kremlin daar wel voor zorgt en in de tweede plaats doordat opvallend veel mensen in het Westen van mening zijn dat – belofte of geen belofte – de NAVO meer rekening met de Russische gevoeligheden had moeten houden. Daar staat weer tegenover dat de druk tot uitbreiding niet door de NAVO werd uitgeoefend maar in de eerste plaats uit Polen, de

Tsjechische Republiek en Hongarije kwam, en dat onze plicht om rekening te houden met Russische gevoeligheden niet kan betekenen dat we geen rekening zouden hoeven te houden met de zorgen van de landen die sinds 1999 tot de NAVO zijn toegetreden nadat ze de Koude Oorlog in Sovjetknechtschap hadden doorgebracht.’

‘Hoewel misschien moeilijk te geloven, is de Oekraïne-crisis van 2014 ook een gevolg van de Kosovocrisis van 1999. Er is een opmerkelijke parallel te trekken tussen hoe Rusland zich tot Oekraïne verhoudt en de band tussen Servië en Kosovo. Waar Oekraïne de geboorteplek is van de Russisch-orthodoxe kerk, daar is Kosovo die van de Servisch-orthodoxe kerk. En we weten dat orthodoxe kerken ertoe doen bij president Poetin. Sinds Rusland in maart dit jaar de Krim heeft geannexeerd heeft Poetin zich herhaaldelijk beroepen op de NAVO-interventie in Servië, die uiteindelijk resulteerde in een door de Russen als vernederend ervaren erkenning van een onafhankelijk Kosovo. Voor Poetin fungeert de Kosovocrisis zowel als juridisch precedent voor de Russische acties op de Krim, als als bewijs van de agressieve bedoelingen van de NAVO.’

*Op welke manier kan in de betrekkingen tussen het Westen en Rusland weer een basis van vertrouwen ontstaan? Of moeten we de (nabije) toekomst wat dat betreft somber inzien?*

‘Laat ik vooropstellen dat de door het Westen ingestelde sancties, gegeven de directe militaire acties en onverholen destabilisatiepogingen in Oekraïne, volstrekt gerechtvaardigd zijn. Drie maanden geleden meende ik nog – en dat heb ik ook op mijn website ge-

schreven – dat de maatregelen meer in ons belang zouden zijn als zij gepaard konden gaan met stappen in de vertrouwenopbouwende sfeer, die de Russen misschien zouden kunnen overtuigen van het ook bij ons in het Westen bestaande begrip voor hun vrees voor ongebreidelde uitbreiding van de NAVO. Want wat ons werkelijk bedreigde was niet zozeer het Russische gedrag in Oekraïne waarop onze sancties betrekking hadden, maar het groeiende gevoel van wederzijds wantrouwen tussen Rusland en het Westen.’

‘Ik heb op mijn stellingname zowel positieve als negatieve reacties ontvangen, maar omdat die elkaar ongeveer in evenwicht hielden heb ik in eerste instantie een uitzonderlijke hoeveelheid tijd besteed aan een verdere articulering en onderbouwing van mijn eigen standpunt. Ik bleef mij lang aangetrokken voelen tot de gedachte van “Russia has a point” en trof in Nederland veel steun aan voor de stelling dat Rusland en het Westen een gedeelde verantwoordelijkheid droegen voor de slechte staat van hun betrekkingen. Toen echter de intimidaties, bedreigingen en misleidingen onstuitbaar uit het Kremlin bleven stromen heb ik mijn standpunt kortgeleden moeten herzien.’

‘Het tonen van begrip voor de zorgen van een ander kan wonderen doen in ons leven, maar bij Poetin is het gewoon geen bruikbaar instrument. Daarvoor zit hij te vol met complexen. Hij is onafgebroken bezig listen te bedenken en probeert voortdurend aan gebeurtenissen die zijn pad kruisen een in zijn plannen passende draai te geven. In de confrontatie voelt hij zich thuis, en daar is hij ook goed in, zolang het duurt. Zijn Oekraïnebeleid is ondertussen glashelder geworden. Poetin breekt rustig alle regels van internationaal recht als dat ertoe kan

bijdragen dat hij de absolute garantie verkrijgt dat Oekraïne nooit zal toetreden tot de NAVO. Hij verzekert ons immers enerzijds

.....  
*Poetin breekt rustig alle regels van internationaal recht als dat ertoe bijdraagt dat hij de absolute garantie krijgt dat Oekraïne nooit zal toetreden tot de NAVO*  
 .....

dat Rusland geen troepen in Oekraïne heeft, maar garandeert anderzijds dat de gevechten zullen stoppen als wordt gewaarborgd dat Oekraïne geen NAVO-lid wordt.’

*Er mogen dan geen harde beloften inzake NAVO-uitbreiding zijn gedaan aan Rusland, maar in hoeverre heeft het Westen, de NAVO, onvoldoende rekening gehouden met Russische gevoeligheden?*

‘Ik acht het mogelijk dat in de toekomst door niemand meer zal worden betwist dat het Westen onvoldoende rekening heeft gehouden met de Russische gevoelens van vernedering na de val van de Berlijnse Muur. Het is waar dat Gorbatsjov van het Westen nooit de harde belofte heeft losgekregen dat de NAVO niet oostwaarts zou worden uitgebreid, maar dit is de helft van het verhaal. Dat hij op dit punt met steeds minder genoegen moest nemen, berustte op de catastrofale armoede van de Sovjet-Unie, waarvan het Westen bewust en zonder scrupules heeft gebruikgemaakt. Met alle gevolgen van dien, zoals ook blijkt uit de woorden van Mary Elise Sarotte: “By design, Russia was left on the periphery of a post-Cold War Europe. A young KGB officer serving in East Ger-

many in 1989 offered his own recollection of the era in an interview a decade later, in which he remembered returning to Moscow full of bitterness at how ‘the Soviet Union has lost its position in Europe’. His name was Vladimir Putin, and he would one day have the power to act on that bitterness.”

‘Met die instelling heeft Poetin er belang bij de mensen in het Westen in de Russische media consequent als onverbeterlijke Ruslandhaters – “fascisten” heet dat tegenwoordig – weg te zetten. De meesten van ons zijn dat echter allerm minst. Wij hebben om talloze redenen respect voor Rusland en blijven het Rode Leger er eeuwig dankbaar voor dat het op 2 februari 1943 in Stalingrad ten koste van enorme offers de basis voor de geallieerde overwinning in de Tweede Wereldoorlog en onze bevrijding heeft gelegd. We kunnen anno 2014 echter met de beste wil van de wereld geen begrip opbrengen voor Ruslands militaire interventie in Oekraïne en zijn streven dat land te destabiliseren.’

*Artikel 90 van onze Grondwet draagt de regering op om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Wordt aan die eis door de Nederlandse politiek voldoende vormgegeven?*

‘Ik ken geen ander land dat een dergelijke beginselverklaring in zijn grondwet heeft staan, maar in de Nederlandse politiek wordt op artikel 90 graag en veelvuldig een beroep gedaan. Dit artikel is het geliefde wapen van hen die vinden dat de regels van het volkenrecht onder geen voorwaarde ooit mogen wijken voor de eisen van de internationale politiek. Artikel 90 geniet een welhaast gewijde status, omdat het vreedelievende karakter van ons land en volk er zo

kernachtig in tot uitdrukking komt.’

‘Toch vindt deze interpretatie weinig steun in de wordingsgeschiedenis van het artikel. Tijdens de voorbereiding van de Grondwetsherziening van 1953 was eerst overwogen het woord “oorlogsverklaring” uit de Grondwet te schrappen, omdat dit door commissievoorzitter Van Eysinga uit de tijd werd geacht. Maar de Staatscommissie-Van Schaik vond dat het, ondanks nieuwe vormen van internationale samenwerking die zich in de Verenigde Naties en de NAVO hadden ontwikkeld, juridisch mogelijk moest blijven een land de oorlog te verklaren. Uiteindelijk werd besloten het begrip te handhaven, nadat de tegenstanders ervan met de vreedzaam klinkende maar weinig betekende woorden van het huidige artikel 90 van de Grondwet waren tevredengesteld.’

‘Het gerenommeerde artikel geeft bovendien niet aan hoe de bevordering van de internationale rechtsorde in haar werk moet gaan. Het schrijft met andere woorden de regering niet voor om het volkenrecht als enige referentiekader te hanteren. Wie dat wel van de regering verlangt – en dat lijkt in Nederland nogal eens het geval te zijn – degradeert artikel 90 tot steriele getuigenispolitiek.’

*Er is momenteel geen volkenrechtelijk mandaat om Syrië aan te vallen. Dat roept de vraag op of het internationale recht wel voldoet in de strijd tegen ISIS. In de Commissie-Davids had u een eigenstandige visie op het ontbreken van een volkenrechtelijk mandaat bij de militaire actie tegen Irak. In welk opzicht zijn er nu parallellen te trekken met de situatie van 2003?*

‘Het betreft hier natuurlijk twee heel uiteenlopende situaties, maar zoals ik in mijn

kanttekening bij het verslag van de Commissie-Davids heb aangegeven, ben ik van opvatting dat een verantwoordelijke regering zich niet alleen door de regels van het volkenrecht maar ook door de eisen van de internationale politiek dient te laten leiden. In die kanttekening heb ik toen dus eerst zorgvuldig uiteengezet waarom er voor de inval in Irak – en dus ook voor de politieke steun daaraan – volkenrechtelijk geen overtuigende rechtsgrond was, om vervolgens te betogen dat in dit geval het volkenrecht voor een dwingende eis van de internationale politiek moest wijken. Ik zie niet in hoe zo’n conflict tussen de volkenrechtelijke regels enerzijds en eisen van de internationale politiek anders moet worden aangepakt. De volgorde lijkt me juist. Als er een volkenrechtelijke grondslag is voor wat de politiek verlangt, is er geen probleem. Zo niet, dan moet het een tegen het ander worden afgewogen. Voor die afweging bestaan geen volkenrechtelijke regels.’

‘Irak leefde consistent de Hoofdstuk VII-resoluties van VN-Veiligheidsraad niet na. De Veiligheidsraad toonde zichzelf onmachtig om het land tot de orde te roepen vanwege de bescherming die het van een tweetal permanente leden genoot, maar tegelijkertijd bleek er wel de uiteindelijke bereidheid van andere staten om zonder Veiligheidsraadsmandaat in Irak te interveniëren. Die bereidheid is dan geen zondeval in de ogen van het volkenrecht, maar een normale correctie op de uitkomst van de praktische toepassing van een nu eenmaal gebrekkig volkenrecht, ten aanzien waarvan landen hun standpunt zullen moeten bepalen. Een land – dat gold tijdens de Irakkwestie dus ook voor Nederland – kan zich bij de interventie aansluiten, er een bijdrage aan leveren, haar

politiek steunen, betreuren, veroordelen, of wat voor andere nuances daartussen nog denkbaar zijn: alles mag, behalve het dilemma eenvoudig negeren op grond van de leerstelling dat het volkenrecht altijd het laatste woord heeft.’

‘Zolang het een permanent lid van de Veiligheidsraad vrijstaat eerst een Hoofdstuk VII-resolutie te laten passeren, door ervoor te stemmen of zich te onthouden, en later de Raad te beletten – alleen al door met een veto te dreigen – om het land dat die resolutie aan zijn laars lapt onder datzelfde Hoofdstuk VII tot de orde te roepen, staat het vast dat die zojuist besproken patstelling zich geregeld zal voordoen. Het lijkt mij daarom verstandig dat Nederland zich daarop voorbereidt door ervoor te zorgen dat de regering en de Tweede Kamer tenminste beseffen voor wat voor dilemma’s zij nog zullen komen te staan. Die voorbereiding zou kunnen bestaan in een Kamerdebat over de praktische betekenis van het besproken artikel 90 van de Grondwet.’

‘Intussen moeten we dus vaststellen dat het volkenrecht vooralsnog zo onvolmaakt en onvolledig is dat ik het niet altijd het

.....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....

*Intussen moeten we dus vaststellen dat het volkenrecht vooralsnog zo onvolmaakt en onvolledig is dat ik het niet altijd het laatste woord zou willen geven*

laatste woord zou willen geven. Als de Amerikanen vinden dat ze ISIS in Syrië mogen bombarderen en dat redelijk goed doen, zou ik hen niet gauw tot de volkenrechtelijke orde willen roepen.’

*In deze CDV-bundel wordt door verschillende auteurs bepleit dat de vigerende internationale organisaties, zoals de VN, de Wereldbank en het IMF, zich moeten aanpassen aan de veranderende wereldorde. Moet met andere woorden bijvoorbeeld Nederland zich ervoor inzetten dat de VN-Veiligheidsraad wordt hervormd, zodat opkomende landen – de zogenoemde BRICS-landen – een grotere stem in het kapittel krijgen?*

‘Er valt wel iets voor te zeggen dat internationale organisaties zich onvoldoende aanpassen. De meeste plannen om met nieuwe ontwikkelingen rekening te houden, deugen echter niet. Vooral in Nederland ontstaat al gauw een zekere morele druk om met dubieuze hervormingsplannen in te stemmen. Zelf mocht ik toen ik in de jaren 1999-2000 werkzaam was voor de VN-Veiligheidsraad deelnemen aan enkele informele brainstormsessies over de hervorming ervan. De bedoeling was om de Veiligheidsraad qua samenstelling minder anachronistisch en representatiever te maken en daardoor effectiever te laten zijn.’

‘Al snel werd ik mij er echter van bewust dat een hervorming van de Veiligheidsraad niet mogelijk zou zijn zonder een verandering van zijn samenstelling, die op haar beurt een vergroting van raad zou vergen. Zo’n grotere Veiligheidsraad zou wellicht minder anachronistisch en representatiever zijn, maar absoluut niet effectiever dan de huidige. Ik denk dan ook dat de founding fathers in 1945 goed hebben gezien dat een orgaan met de functies en bevoegdheden als die van de Veiligheidsraad niet meer dan een dozijn leden moet tellen. De huidige Veiligheidsraad zit daar al vijftienvijftig procent



boven en hoe lichtzinniger ik mensen hoor pleiten voor een totaal van 24 leden, hoe sceptischer ik over een mogelijke hervorming word.’

‘Ik betoog daarmee niet dat Nederland terughoudend zou moeten zijn met deelname aan dit hervormingsdebat, maar het moet wel wegblijven van de vraag welke landen in aanmerking komen voor het permanente lidmaatschap van de Veiligheidsraad en welke landen niet. In plaats daarvan moet het zichzelf positioneren als verdediger van een kleine Veiligheidsraad. Op het eerste gezicht klinkt dat wellicht vreemd, maar als de Veiligheidsraad over vele jaren nog steeds vijftien leden telt, zal Nederland worden bedankt dat het de Raad heeft helpen behoeven voor een verlamrende uitbreiding.’

*Critici stellen dat een terughoudende opstelling van Nederland in het buiten-*

*land tot reputatieschade leidt, tot het mislopen van economische deals, en uiteindelijk tot beschadiging van het nationale belang. Deelt u die opinie?*

‘Ik ben het daar wel mee eens. Nederlandse ambassades moeten kwalitatief aan de top staan. Een ambassade die uit Den Haag te horen krijgt dat zij handelsbevordering als haar belangrijkste taak moet beschouwen, zal die top niet bereiken. Een ambassade – laat staan een ambassadeur – die de politiek van het land van accreditering niet professioneel volgt en aan het discours daarover deelneemt, zal ook op het gebied van handelsbevordering herhaaldelijk met zijn mond vol tanden staan.’

*Noten*

- 1 Zie voor een mooi autobiografisch verslag daarvan: [www.petervanwalsum.com/politiek/#christendom-en-socialisme](http://www.petervanwalsum.com/politiek/#christendom-en-socialisme)