

Macht

In New York is in september de 11e Speciale Zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties mislukt. De bijeenkomst had tot doel om procedures op te stellen voor een nieuwe wereldwijde ronde van onderhandelingen tussen de arme en de rijke landen. Volgens persberichten over deze speciale zitting waren de ontwikkelingslanden dit keer niet langer uit op intentieverklaringen en hulpverlening in traditionele zin, maar op het verkrijgen van meer macht 1).

Deze opstelling van de ontwikkelingslanden doet de vraag rijzen of macht internationaal herverdeeldbaar is en met name of de arme landen via internationale conferenties macht kunnen verwerven. Het antwoord moet negatief zijn. Macht wordt uitgeoefend met machtsinstrumenten en alleen wie over zulke instrumenten beschikt, heeft macht. In het algemeen beschikken de ontwikkelingslanden niet of nauwelijks over machtsmiddelen en dat betekent dan hun machtspositie navenant is.

Het stemrecht van de ontwikkelingslanden in de Algemene Vergadering van de VN heeft geen directe machtsbetekenis. De Algemene Vergadering kan alleen beleidsaanbevelingen doen en kan geen afdwingbare beslissingen nemen. Alleen onder die voorwaarde zijn de overwinnaars van de tweede wereldoorlog in 1945 akkoord gegaan met het systeem van „one country one vote”. De werkelijke onderhandelingen vinden plaats in de gespecialiseerde organisaties, zoals het IMF en het GATT. In deze organisaties hebben de ledenlanden invloed naar rato hun machtspositie op respectievelijk monetair en handelsterrein. Onder dergelijke procedures zijn de machthebbende landen bereid „zaken” te doen. In de Algemene Vergadering wordt hooguit een „climate of opinion” geschapen dat de besluitvorming van de gespecialiseerde organisaties qua toon beïnvloedt.

Machtsposities kunnen ter bevestiging in procedures worden vastgelegd. Zo hebben de geallieerden van de tweede wereldoorlog in 1945 bij de oprichting van de Verenigde Naties hun macht tot uitdrukking gebracht in een vetorecht in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Herhaaldelijk komt het voor dat machtsverhoudingen verschuiven en dat procedures daar niet of onvoldoende aan worden aangepast. Landen die onder de bestaande procedures een bevoorrechte



positie innemen, trachten die te behouden en proberen aanpassingen te voorkomen. Het gevolg is dan onvermijdelijk: het instituut plaatst zich buiten de nieuwe werkelijkheid en de feitelijke beslissingen worden voortaan elders genomen. Instituties kunnen alleen als centrum van besluitvorming blijven functioneren als de procedures steeds aan de nieuwe machtsverhoudingen worden aangepast. Procedures zijn een reflectie van machtsverhoudingen. Dat betekent tegelijkertijd dat het omgekeerde niet mogelijk is: machtsverhoudingen kunnen niet door procedures worden veranderd.

De mislukking van de speciale vergadering van de VN over de te volgen procedures bij een nieuwe noord-zuidronde voltrok zich rond de vraag of de onderhandelingen zouden dienen plaats te vinden in de gespecialiseerde organisaties dan wel in de Algemene Vergadering van de VN. Begrijpelijkerwijs wilden de rijke landen niet akkoord gaan met onderhandelingen in de Algemene Vergadering, omdat zij daar in de procedure van ieder land één stem hun machtspositie onvoldoende gereflecteerd achten. De rijke landen hielden vast aan onderhandelingen in de gespecialiseerde organisaties. De ontwikkelingslanden hebben met man en macht geprobeerd om de gespecialiseerde organisaties zoveel mogelijk uit te schakelen en in de procedures New York een dominante rol te geven.

Na drie weken touwtrekkerij leek een compromis gevonden te worden dat zou inhouden een algemene ronde in New York, daarna concrete onderhandelingen in de gespecialiseerde organisaties en vervolgens nog een slotronde te New York. Tijdens deze slotronde zou gewerkt moeten worden op basis van consensus, hetgeen betekent dat ieder land de facto een vetorecht heeft.

Bij het zoeken naar een compromis ging het erom hoe de drie trappen van de nieuwe onderhandelingsronde zich ten

opzichte van elkaar zouden verhouden en met name of de eerste en derde ronde in New York een wezenlijke invloed op de besluitvorming zouden hebben. Op dit punt hebben de rijke en de arme landen elkaar niet kunnen vinden. De rijke landen zijn niet akkoord gegaan met een accent op New York, de ontwikkelingslanden weigerden akkoord te gaan met een accent op de gespecialiseerde organisaties. Daarmee zat het gesprek muurvast.

Bij deze mislukking kunnen twee kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats is het de vraag of wij er over moeten treuren dat de nieuwe wereldwijde onderhandelingsronde tussen noord en zuid niet doorgaat. Immers, het in één ronde willen behandelen van alle vraagstukken tussen noord en zuid en de resultaten ervan als pakket aan elkaar willen knopen, maakt de kans op succes zeer klein. Dit te meer omdat zich per onderwerp verschillende belangengroepen aandienen, waardoor meervoudige coalitievorming nauwelijks mogelijk is.

In de tweede plaats is het de vraag of, als puntje bij paaltje komt, Nederland tot herziening van procedures bereid is ten einde machtsverschuivingen tot uitdrukking te brengen. Ter illustratie mag dienen dat in 1976 door Saoedi-Arabië een plaats werd opgeëist in de leiding van het IMF. De consequentie leek te zullen zijn dat Nederland zijn plaats in het IMF-bestuur zou moeten opgeven. Nederland heeft zich daar toen met hand en tand tegen verzet en heeft willen vasthouden aan het oude procedurepatroon ten einde de eigen positie zoveel mogelijk te beschermen.

Tegelijkertijd beled Nederland in die jaren de leuze dat herverdeling van macht tussen noord en zuid nodig is. Kennelijk is zo'n leuze gemakkelijker als belijdenis dan als realiteit.

1) N. Kussendragers, Noord en zuid praten over machtsverdeling, *Trouw*, 4 september 1980; H. Lockefeer, Touwtrekken om macht, *de Volkskrant*, 2 september 1980; W. H. Weenink, Derde wereld neemt alleen genoegen met meer macht, *NRC Handelsblad*, 30 augustus 1980.