

# **DEMOKRITOS**

*Mededelingen van de Vakgroep Politieke Wetenschappen*

Johan Verbeke

## Diplomatie in het postmoderne tijdperk



Universiteit Gent

*1999- 2*

### *Abstract*

Evenmin als de politiek ontsnapt ook de diplomatie niet aan de impact van belangrijke historische (het einde van de Koude Oorlog) of technologische (de informatie-revolutie) ontwikkelingen. Maar de diplomatie is ook onderhevig aan trends die verder reiken dan de veelbesproken effecten van het einde van de bipolariteit en de mondialisering. Johan Verbeke betoogt dat tal van diplomatieke verschuivingen, wijzigingen en mutaties ook, en misschien zelfs beter, kunnen begrepen worden vanuit het postmoderne geestesklimaat dat ons tijdperk kenmerkt. Op de internationale scène treden nieuwe actoren op die de klassieke Staat en zelfs internationale organisaties voorbijgaan. Deze nieuwe actoren gedragen zich volgens nieuwe spelregels, die veraf staan van de oude diplomatieke principes die men in de klassieke handboeken van volkenrecht aantreft. Het gevolg daarvan op de behandeling van de mensenrechtenproblematiek, op de articulering van het buitenlands beleid, op de hedendaagse oorlogvoering, op de rol van pers en media, en nog vele andere onderwerpen wordt vanuit een omvattende beschrijving van de postmoderne diplomatieke praktijk geïllustreerd.

Johan Verbeke gaf tijdens het academiejaar 1998-1999 gastcolleges aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen. Hij is momenteel Adjunct Directeur-Generaal van de Politiek op het ministerie van buitenlandse zaken. Hij studeerde rechten en wijsbegeerte aan de Rijksuniversiteit Gent en behaalde een Master of Law in Yale. Zijn diplomatieke loopbaan bracht hem achtereenvolgens in Beiroet, Amman, Bujumbura en Santiago. Hij was een tijdlang woordvoerder van het ministerie van buitenlandse zaken en vervolgens verbonden aan de Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie in het kader van het Belgische EU-voorzitterschap van 1993. Zijn meest recente diplomatieke zending was in Washington waar hij nummer twee van de Ambassade was. Hij schreef dit essay op persoonlijke titel.

*Neither politics nor diplomacy can escape the impact of important historical (the end of the Cold War) or technological (the information revolution) developments. But diplomacy is also subject to underlying trends whose reach does go further than the much discussed effects of the end of bipolarity or of globalization. Johan Verbeke claims that many of the recent changes and mutations in diplomacy can perhaps be better explained by reference to the postmodern 'Zeitgeist' that pervades our current era. New actors on the international scene go beyond the classic state and international organization, and operate according to new rules not mentioned in our handbooks of international law. Whether with respect to human rights, the way foreign policy is articulated, the contemporary conduct of war, the role of press and media, and many other subjects, it seems that a comprehensive approach of postmodern diplomacy can offer an explanatory framework that helps in understanding the new realities we are currently facing. Johan Verbeke is Deputy Political Director at the Ministry of Foreign Affairs (Belgium). This monograph expresses his personal opinion.*

Telle la politique, la diplomatie n'échappe pas à l'impact d'évolutions importantes, qu'elles soient historiques (la fin de la guerre froide) ou technologiques (la révolution informatique). Mais la diplomatie est également sujette à des tendances qui vont au-delà de la fin de la bipolarité ou de la mondialisation. M. Verbeke démontre que nombre de récents changements et mutations dans la diplomatie peuvent sans doute être mieux compris et saisis par référence à la nouvelle sensibilité postmoderne qui caractérise notre époque. De nouveaux acteurs sur la scène internationale se substituent à l'Etat classique et à l'Organisation Internationale, et fonctionnent selon des règles du jeu que l'on ne retrouve pas dans les manuels de droit international. Une nouvelle approche de la problématique des droits de l'homme, un nouveau mode d'articulation de la politique étrangère, une nouvelle méthode pour la conduite de la guerre, un nouveau rôle pour la presse et les médias, voilà des mutations qu'une vision d'ensemble d'une diplomatie postmoderne permet de rendre plus compréhensibles.

Johan Verbeke est Directeur Général Adjoint de la Politique au Ministère des Affaires Etrangères (Belgique). Dans ce qui suit, il s'exprime à titre personnel.

## ***Inhoud***

1. **Inleiding** 4
2. **Bipolariteit, globalisering en het postmoderne geestesklimaat** 5
  - 2.1 Het einde van de bipolariteit 5
  - 2.2 Het informatietijdperk 6
  - 2.3 Het postmoderne tijdvak: ‘So what ?’ 7
3. **Basiskenmerken van het postmoderne denken** 9
  - 3.1 Antidogmatisme 9
  - 3.2 Antireductionisme 10
4. **Postmoderne diplomatie. Het nieuwe kader** 11
  - 4.1 Nieuwe actoren 11
    - 4.1.1 *De Staat voorbij* 11
    - 4.1.2 *De internationale organisatie voorbij* 12
    - 4.1.3 *Niet-gouvernementele organisaties* 13
  - 4.2 Processen en netwerken 14
  - 4.3 Nieuwe gedragsregels 16
  - 4.4 Een nieuw discours 20
5. **Aspecten van een postmoderne diplomatie** 23
  - 5.1 De ‘global paradox’ 23
  - 5.2 ‘Weltinnenpolitik’ 24
  - 5.3 De burger en de ‘civil society’ 25
  - 5.4 Naar een postterritoriale diplomatie 27
  - 5.5 Macht geherdefinieerd 28
  - 5.6 Naar een nieuw veiligheidsconcept 30
  - 5.7 De postmoderne oorlog 31
  - 5.8 Diplomatie *in real time* 32

## 1. Inleiding

In het voorjaar van 1995 heeft de *New York Times* zijn lezers uitgenodigd een naam te kiezen voor het tijdperk waarin we leven. Het is interessant te kijken naar de ingezonden antwoorden, omdat daaruit de onderliggende trends naar voren komen die bepalend blijken voor, zometende de realiteit, alvast de perceptie van het huidige tijdperk.<sup>1</sup> Zeer voorspelbaar komt het woord “global” in talrijke suggesties voor. Ook een aantal vaak terugkerende voorzetsels zijn betekenisvol: “**dis-**”, “**re-**”, “**post-**”, “**fin de**” en natuurlijk “**cyber-**”. De meest voorkomende Tijdperken zijn deze van de Angst, de Onzekerheid, de **Fragmentatie**, de Desillusie en de **Deconstructie**. Men heeft het ook over “the Internetcine Era” (een woordspeling op Internet en “internecine”, wat zoveel als “moorddadig” betekent), “Hot Peace” en “The Centrifugal Age”.

De betekenis van zo’n semantische volksraadpleging moet niet overdreven worden. Maar toch kan men daar iets uit leren. Wat uit die naamgevingen blijkt is dat het internationale gebeuren voor velen op vandaag in het teken blijkt te staan van drie belangrijke ontwikkelingen. Twee van die ontwikkelingen zijn welbekend: het einde van de Koude Oorlog en de impact van de informatierevolutie. De derde ontwikkeling is minder bekend: die houdt verband met het postmoderne geestesklimaat dat steeds sterker op de voorgrond treedt. Het opzet van voorliggend essay bestaat er vooral in dit postmoderne gedachtengoed te expliciteren en de betekenis ervan voor de hedendaagse diplomatie toe te lichten.

\* \* \*

Wat volgt, heeft, zijn titel ten spijt, geen grote pretenties en maakt zeker geen aanspraak op grote of definitieve waarheden. Het wil een zoektocht zijn. Het omvat één centrale stelling. En die is **dat tal van diplomatieke verschuivingen, wijzigingen en mutaties die in het recente verleden zijn ingetreden mede kunnen begrepen worden vanuit het postmoderne geestesklimaat**. Eigenlijk is dit, in dit stadium, niet meer dan een geargumenteerde grondintuïtie. Maar dan een intuïtie waarvan gedacht wordt dat ze vruchtbaar kan zijn.<sup>2</sup>

De Britse wetenschapsfilosoof, Karl Popper, betoogt dat wetenschap vooruit gaat doorheen “conjectures and refutations”.<sup>3</sup> Hier dan ligt een opwerping voor. Zij nodigt uit tot tegenwerpingen.

<sup>1</sup> “No Time Like the Present to Leave Something for Prosperity”, in: *The New York Times*, 2 april 1998

<sup>2</sup> De volgende uitspraak van James Der Derian kan ik tot de mijne maken: “Observing a highly velocitized and volatile global condition, I can only offer suggestions, not explanations, of what lies ahead for diplomacy”, zie: James Der Derian, *On Diplomacy*, Oxford/Cambridge, 1997, p. 202

<sup>3</sup> Zie: Karl Popper, *Conjectures and Refutations*, London, 1972, p. vii: “The essays and lectures of which this book is composed are variations upon one very simple theme – the thesis *that we can learn from our mistakes*” (zijn cursivering).

## 2. Bipolariteit, globalisering en het postmoderne geestesklimaat

### 2.1. Het einde van de bipolariteit

Er is vooreerst het einde van de Koude Oorlog en de verdwijning van de bipolariteit. De betekenis hiervan werd reeds ten overvloede in de literatuur besproken en kan als volgt kort worden samengevat. Zolang de wereld beheerst werd door de twee supermachten, de Sovjetunie en de Verenigde Staten, bestond een **krachtenveld** waarin elke actor op de internationale scène zijn precieze plaats wist in te nemen. Hij behoorde tot één der kampen. Van hem werd verwacht, via een spel van aansporingen en ontradingen (“incentives and disincentives”) die plaatsbepaling te eerbiedigen. Men kan dit best vergelijken met een magnetisch veld: als de magneetpolen geactiveerd zijn, ordent het aanvankelijk verstrooide ijzervijzel zich in een duidelijk bepaald patroon. Er heerst orde, er is duidelijke plaatsbepaling. Elkeen weet welk zijn rol is, wat van hem wordt verwacht en ook niet verwacht. Zonder het spanningsveld komt alles op losse schroeven te staan. Het beeld wordt chaotisch. Zo ook met de verdwijning van de bipolariteit. Daarbij moeten twee aspecten worden onderscheiden.

Vooreerst is er het feit dat de verdwijning van de Sovjetdruk voor gevolg heeft gehad dat **tal van sluimerende spanningen en bedekte fricties**, vaak van etnische aard, en die enkel onderdrukt en bevroren waren maar nooit opgelost, **vrij naar de oppervlakte komen** en er aanleiding geven tot open conflicten, zij het dat die doorgaans meer intra- dan interstatelijk zijn. Zoals Ronald Steel het uitdrukt: “The release of Soviet pressure uncovered frictions which had never been resolved, but only suppressed and frozen. We increasingly realize that the sense of threat engendered by the former East-West confrontation added coherence to our international undertakings”.<sup>4</sup>

Een tweede gevolg van de verdwijning van de bipolariteit is het feit dat de actoren op de wereldscène, met Staten voorop, zich op vandaag **niet langer gebonden** achten **door de internationale disciplines** die, in het Koude Oorlog tijdvak, hen verplichtten hun gedrag te aligneren op dat van één van de twee supermachten. Het ineensstorten van het Koude Oorlogssysteem heeft ruimte geschapen voor een meer uitgesproken assertief en autonoom gedrag: denk, bij voorbeeld, aan de “rebel” Netanyahu die niet langer zwicht voor de nochtans zware Amerikaanse druk ter zake de voortzetting van het vredesproces in het Midden-Oosten; denk ook aan de recente Indische kernproeven waardoor New Delhi het heeft aangedurfd een algemeen aanvaarde internationale norm te breken en zodoende het globale nucleaire non-proliferatieregime op de helling te zetten.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Ronald Steel, *Temptations of a Superpower*, Cambridge/London, 1995, p. 23

<sup>5</sup> Thomas Friedman, “Today’s Trick Question”, in: *The New York Times*, 26 mei 1998: “In the Cold War system you could be punished immediately and brutally by either superpower for strategic misbehavior. In today’s system more political-strategic misbehavior is tolerated – up to a point. This is because the immediate disciplining mechanism of two competing superpowers is gone.” Maar het omgekeerde is ook waar: de wedijver tussen de twee supermachten om derde landen in hun invloedssfeer te krijgen is al evenzeer afgekoeld, wat betekent dat die landen nu verwaarloosd in de kou blijven staan. Zie: Thomas Friedman, “The New Iron Curtain”, in: *The New York Times*, 20 maart 1997: “In the world of globalization there is only one superpower: the U.S. There is no worldwide competition with the Soviets, so there is no automatic impulse for the U.S. to take sides in Albania or Zaire. There’s no ‘our guys’ because there’s no ‘their guys’.”



## 2.2. Het informatietijdperk

Een tweede belangrijke, maar evenzeer welbekende ontwikkeling die in het hierboven samengevatte glossarium zijn weerslag vindt, houdt verband met wat doorgaans de informatierevolutie wordt genoemd. Velen zijn vertrouwd met het werk van Alvin en Heidi Toffler, zgn. futurologen die de verdienste hebben gehad **ontwikkelingstrends** te identificeren die, omdat we er middenin staan, vaak niet worden opgemerkt.<sup>6</sup> In hun golftheorie maken de auteurs een onderscheid tussen drie grote beschavingsvormen: er was vooreerst het landbouwtijdperk, vervolgens (een 300-tal jaren geleden) het industriële tijdvak en, sinds de vijftiger jaren, het informatietijdperk. De eerste golf, die van de landbouw, is zeer sterk gebonden aan de factor land, territorium en wordt geïncarneerd in de landadel. Die landbouwbeschaving wordt omvergeworpen door de industriële revolutie, met de stoommachine als model en de fabriek als nieuwe productie-eenheid. Ook de landadel moet het in de revoluties van de 18de eeuw ontgelden en de plaats ruimen voor de nieuwe burgerij. Het sociale-contractdenken van een Rousseau, de universele en ongenaakbare rechten van de burger en de vooruitgangsidee zijn er de vruchten van. De derde golf, teweeggebracht door de cybernetica en de informatie-technologie, is onlangs ingezet en leidt tot de zgn. kennismaatschappij.

Hoe rudimentair die golftheorie ook is, toch is het belangrijk op te merken dat elk van deze tijdperken – dat van de landbouw, de industrie en de kennis – in verband kan worden gebracht met basisconcepten zoals de productiefactoren land, arbeid, kapitaal en kennis, of – in een andere orde – materie, energie en informatie. Als men de zaken vanuit zo'n macroscopisch standpunt benadert, en aandacht heeft voor deze **conceptuele breekpunten**, dan kan men er zich geredelijk aan verwachten dat de informatierevolutie niet zonder invloed is op de internationale betrekkingen en de diplomatieke praktijk.<sup>7</sup>

Er is, bij voorbeeld, het **staatsbegrip** zelf, hoeksteen van het traditionele concept van de internationale betrekkingen. Het klassieke staatsbegrip is sterk **territoriaal gebonden**. Maar territorium, grondgebied, land, o.m. als economische productiefactor, en dus als bron van welvaart en macht, heeft enorm aan belang ingeboet. Zoals Richard Rosecrance het uitdrukt: "territory becomes passé".<sup>8</sup> Veel belangrijker op vandaag zijn de horizontale informatie-netwerken, die transnationaal wereldomspannend zijn, en zich niets gelegen laten aan enige territoriale verankering. Jean-Marie Guéhenno schrijft daarover het volgende: "L'évidence territoriale est aujourd'hui remise en cause. Le "territoire", la proximité spatiale ont de moins en moins d'importance, dès lors que non seulement l'agriculture, mais l'industrie représentent une part décroissante de l'activité économique".<sup>9</sup>

Eenzelfde aantekening kan gemaakt worden ter zake het klassieke **sovereiniteitsbegrip**. Deze zgn. *summa potestas*, waardoor een Staat het hoogste gezag op eigen grondgebied kan uitoefenen (interne soevereiniteit) en volstrekt onafhankelijk kan optreden tegenover andere Staten (externe

<sup>6</sup> Alvin en Heidi Toffler, *Creating a New Civilization. The Politics of the Third Wave*, Atlanta, 1994

<sup>7</sup> Dat het niet altijd gemakkelijk is de intellectuele bruggen van het oude naar het nieuwe denken te slaan, moge blijken uit volgende uitspraak van Jean-Marie Guéhenno: "Diplomats are wedded to territory and territorial issues – they love to work with maps – but they are ill-equipped to deal with a world where the currency of international relations is increasingly information – which can no longer be hoarded. Its value lies entirely in being exchanged because to be powerful is to be in contact", zie: *Peace Watch*, Vol. III, N° 4, June 1997, p. 2

<sup>8</sup> Zie: Richard Rosecrance, "The Rise of the Virtual State", *Foreign Affairs*, July/August 1996, p. 45

<sup>9</sup> Jean-Marie Guéhenno, *La fin de la démocratie*, Paris, 1993, p. 23.



soevereiniteit), is op vandaag voor een goed deel uitgehold. Waar is de soevereiniteit van een Staat die niet de minste impact heeft op massale financiële transfers of op informatieverspreiding via satellieten, bewegingen die ze enkel lijdzaam kan ondergaan. “Sovereignty, the power to stop others from interfering in its internal affairs, is rapidly eroding,” besluit Walter Wriston.<sup>10</sup>

De informatierevolutie deconstrueert niet slechts onze klassieke diplomatieke concepten, ze dwingt al evenzeer tot een nieuwe **organisatiestructuur en -cultuur**. Klassieke verticale hiërarchieën ruimen de plaats voor horizontale **netwerken**. Men ziet die verschuiving overal aan het werk. De centraal geleide Staat, met zijn strakke top-down machtshiërarchie, gestoeld op rechtsdwang, staat steeds belangrijker bevoegdheidspakketten af aan infranationale (lokale gemeenschappen, deelstaten, regio's) of supranationale (Europese Unie, Europese Centrale Bank, Wereldhandelsorganisatie) entiteiten en organisaties. Begrippen zoals bevoegdheidsafstand, federalisering, devolutie en subsidiariteit zijn thans in. In haar artikel met de betekenisvolle titel “Power Shift”, heeft Jessica Mathews het over “a shift away from the State – up, down, and sideways – to supra-state, sub-state, and, above all nonstate actors”.<sup>11</sup> De opbouw van gedecentraliseerde netwerken is ook sterk voelbaar in de niet-gouvernementele sector waar, via vrijwillig opgezette samenwerkingsverbanden, wars van elke staatsdwang, individuen en groepen, met het oog op gemeenschappelijke actie, met elkaar in contact treden (zich “linken”, aan “networking” doen) zonder dat daar nog noodzakelijkerwijze een fysieke of formeel-institutionele basis aan te pas komt.

Tenslotte weze de aandacht gevestigd op een zeer praktisch gevolg van de informatierevolutie op de wijze waarop de dagdagelijkse diplomatieke praktijk thans wordt gevoerd. In wat soms de “**global conversation**” wordt genoemd staat het onze beleidsverantwoordelijken, ministers en hogere ambtenaren, vrij telefonisch, via fax of videoconferentie, onmiddellijk met elkaar in contact te treden. Op die manier wordt thans “real-time”-diplomatie bedreven. Dat is uiteraard van directe betekenis voor de rol van diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland, maar ook voor de interne organisatie van onze kanselarijen.<sup>12</sup> Dit toont andermaal aan dat begrippen zoals afstand, grondgebied, grenzen grotendeels zonder betekenis komen te staan, of althans een volledig nieuwe betekenis hebben verworven. Thans zijn tijdzones een veel grotere hinderpaal in de transnationale diplomatieke communicatie, dan de grenzen van weleer.

### 2.3. Het postmoderne tijdvak: ‘So what?’

Hoger werd betoogd dat ogenschijnlijk drie ontwikkelingen aan het werk zijn, die het gelaat van de hedendaagse diplomatie bepalen. De eerste ontwikkeling, die van het einde van de bipolariteit, was

<sup>10</sup> Walter Wriston, “Bits, Bytes and Diplomacy”, in: Foreign Affairs, September/October 1997, p. 174. Zie ook: Anne-Marie Slaughter, “The Real New World Order”, in: Foreign Affairs, September/October 1997, p. 195: “More importantly, they (Abram and Antonia Chayes in “The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements”, Cambridge, 1995) demonstrate that in contemporary international relations, sovereignty has been defined to mean ‘membership ... in the regimes that make up the substance of international life’. Disaggregating the State permits the disaggregation of sovereignty as well, ensuring that specific state institutions derive strength and status from participation in a transgovernmental order.”

<sup>11</sup> Jessica Mathews, “Power Shift”, in: Foreign Affairs, January/February 1997, p. 52

<sup>12</sup> Een ludiek voorbeeld van de impact van de informatierevolutie op de organisatie van de diplomatie wordt geboden door de “Online Embassy”, een virtuele ambassade die de Afghaanse regering van Rabbani in oktober 1997 heeft opgezet nadat de Verenigde Staten in augustus 1997 de Afghaanse ambassade in Washington verplicht hebben haar deuren te sluiten.

nog relatief contingent-historisch: de Koude Oorlog kwam ten einde, maar dat had eigenlijk ook niet zo kunnen zijn. De tweede ontwikkeling, de overgang naar de zgn. “third wave information-age society”, reikt reeds structureel veel dieper: het gaat hier niet langer om een toevallige verschuiving, maar om een historisch ingebedde ontwikkelingstrend die nauwelijks te stuiten is. In wat volgt zal worden betoogd dat bij de bepaling van de hedendaagse diplomatie een derde factor werkzaam is, die nog dieper dan beide voorgaande reikt, en verband houdt met wat de **postmoderne cultuur** kan worden genoemd.

Precies definiëren wat postmoderniteit is, heeft niet veel zin. Al was het maar omdat het postmoderne denken zich verzet tegen elk eenheidsproject, zij het in de politiek, de architectuur, de literatuur of de filosofie, en derhalve weigert zich in een definitie te laten vatten. Het best kan men dus zuiver beschrijvend te werk gaan, en kort eraan herinneren hoe de postmoderniteit zich, in een **paradigmawissel** die vooral in de tachtiger jaren politiek zichtbaar is geworden, van de “klassieke” moderniteit afzet.

De kern van het politieke project van de **moderniteit** vindt men terug in de Verlichtingsidee: de mens kan zich van zijn lokale en historische vooroordelen losrukken en alzo een universele redelijkheid bereiken die bevrijdend werkt. Door zich te ontdoen van zijn belangen, passies, emotionele bindingen en tradities komt de mens ertoe zijn gedachten volstrekt redelijk te sturen en de samenleving via de uitbouw van een goed geordende sociale technocratie rationeel te organiseren. Overal vindt men ordeningsprincipes terug, die hun neerslag krijgen in het recht, en het geheel wordt ingebed in een groot verhaal, de dominante ideologie, die de redelijke verantwoording levert van het ganse systeem, zijn ultieme fundering en legitimering. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948 is zowat het maatschappelijke hoogtepunt van dit modernistisch geloof.

En dan komt de **postmodernistische wending** eraan. De postmoderne mens gelooft niet langer in grote morele en politieke principes, die hij als bedrieglijk ervaart, en nog minder in de grote verhalen (theorieën, systemen, wereldbeschouwingen) die hij ontmaskert als een groteske farce. Hij ontwaart een monotone uniformiteit in een wereldcultuur die hem vreemd lijkt en geen herkenbare ruimte biedt voor individuele ontplooiing. Hij speurt onraad in de totaliserende tendensen van de moderne rationaliteit: de moderne Staat, die alom reguleert en controleert, werkt verdrukkend; het internationale systeem, gebaseerd op nucleaire afschrikking, werkt vervreemdend. De postmoderne mens stelt veel in vraag, hij is een “*maître de soupçon*”. Hij ironiseert en relativeert. De moderniteit gaf antwoorden, de postmoderniteit stelt vragen. De basisattitude van de postmoderne mens zit vervat in **het sceptische “so what?”**<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Deze summiere beschrijving van het postmoderne klimaat is hoofzakelijk gebaseerd op: C.A. van Peursen, Na het postmodernisme, Kampen, 1994; en F. De Wachter (red.), Over nut en nadeel van het postmoderne voor het leven, Kapellen, 1993

### 3. Basiskenmerken van het postmoderne denken

Thans willen we op een minder beschrijvende en meer analytische wijze een aantal basiskenmerken van het postmoderne denken blootleggen die betekenisvol zijn voor de bepaling van de diplomatie zoals zij thans bedreven wordt. In de onderdelen die daarna volgen, worden die principes aan het werk gezet.

#### 3.1. Antidogmatisme

Het postmodernisme is vooreerst **antidogmatisch**. Grote verhalen, gebouwd op een geheel van onwrikbare beginselen, worden niet langer geloofd. De Wilsoniaanse principes, bij voorbeeld, die naar beweerd wordt de Amerikaanse diplomatie zo diepgaand hebben geleid, vervullen thans een zuiver ornamentale rol. Ze ogen mooi, en voor wie er nog wil in geloven blijven ze verleidelijk. Maar ten gronde hebben ze op vandaag vooral een retorische functie: ze helpen in de verbale justificatie van beslissingen die ten gronde op realpolitieke overwegingen berusten. Principes, en de systemen die ze stutten, zijn daarom niet langer ‘begrondend’ (“foundational”). Dit heeft diverse gevolgen.

Vooreerst valt de eis voor een rationele verantwoording, in termen van hogere principes, weg. De **verantwoording** wordt op vandaag **zuiver pragmatisch**: “it works”. Als iets een oplossing is van een probleem, dan is het een oplossing, punt. Ongeacht of die op de geëigende beginselen berust. Denk hier, bij voorbeeld, aan de recente Holbrooke-diplomatie in Kosovo waar, in weerwil van sacrosancte principes, toch met de UCK rebellenbeweging, die tot voor kort als “terroristisch” werd verbannen, werd gedialogeerd. Men herinnert zich het Amerikaanse antwoord op de Europese critici: “You have to face reality” (te begrijpen als: aan mooie principes hebben wij geen boodschap).

Een tweede gevolg op het diplomatieke vlak van deze antidogmatische, alvast a-principiële opstelling is dat men **niet langer** zweert bij “**het grote gelijk**”. In afwezigheid van een overkoepelend normensysteem met zijn dwingende dogma’s is er immers niet langer een eenduidig gelijk. Diplomatiek vertaalt zich dit in een veel **grotere dialoog- en compromis-bereidheid**.<sup>14</sup> Het diplomatieke talent van de Belgische premier, Jean-Luc Dehaene, als de “fixer” voor wie een probleem niet dient opgelost (in principe) als het zich niet stelt (in de feiten), is spreekwoordelijk geworden. Ook de recente succesvolle Chinareis van president Clinton toont aan hoe de internationale betrekkingen thans via overleg soepel en op pragmatische leest geschoeid worden: grote onwrikbare verklaringen over de onaantastbaarheid van de universele mensenrechten komen er niet meer bij te pas. Ook de geleidelijke afbouw van het beginselvaste en rigide “containment”-beleid van de Verenigde Staten t.a.v. Iran, dat stilaan de plaats ruimt voor een soepeler “engagement”-beleid, en dus voor dialoog en overleg, is symptomatisch voor de hier besproken verschuiving van een dogmatisch en principiële gestuurd beleid, naar een meer pragmatische en relativistische buitenlandpolitiek.

#### 3.2. Antireductionisme

---

<sup>14</sup> Het gaat hier om wat de nieuwe overlegcultuur genoemd wordt, zie: Luc Huyse, De politiek voorbij, Leuven, Kritak, 1994, p. 44: “Er wordt minder bevolen en meer onderhandeld. Dictaten worden frequenter vervangen door afspraken.”

Het postmodernisme is vervolgens **antireductionistisch**. De noodzaak om alles altijd opnieuw in het keurslijf van één overkoepelend coherent geheel te dwingen, bestaat niet langer. Men is bereid de diversiteit van culturen en volken, van inzichten en standpunten ten volle te erkennen.

Vooreerst is er de erkenning dat er **niet langer een dominante ideologie, een prioritair politiek discours** is, dat elk afwijkend wereldbeeld of vertoog moet weten te assimileren, zoniet te neutraliseren. Totaal tegengesteld aan het vroegere, ook culturele, kolonialisme en imperialisme heerst op vandaag een uitermate tolerante sfeer: elkeen wordt in zijn eigen authenticiteit, zijn eigen “ethos” en “ethos”, erkend. Het monisme van de dominante politieke logos ruimt de plaats in voor een **pluralisme aan “micrologieën”**. Die tolerantie vindt men ondermeer terug in het moeilijke debat nopens de zgn. “universele” geldingskracht van de mensenrechten, waartegen van Aziatische zijde, bij voorbeeld, de “counterculture” van de zgn. Aziatische waarden wordt geplaatst.

Dit voert dan meteen tot een tweede aspect van het postmodernistisch antireductionisme, nl. het anti-universalisme. In afwezigheid van een zich imponerend overkoepelend wereldsysteem, komt men tot een fragmentering in deelsystemen met elk hun eigen legitimiteit. **Van universalisme** komt men zo **tot lokalisme**. De proliferatie van nieuwe, kleinere Staten (Tsjechië, Slovakije, de GOS-staten, de nieuwe landen van de westelijke Balkan, elk met hun eigen geschiedenis, cultuur en grotere etnische homogeniteit), de groeiende erkenning en autonomie van regio’s in bestaande Staten (denk aan het Europa van de Regio’s met belangrijke spelers zoals Catalonië, Baskenland, Vlaanderen), de herziening van de centraal-geleide Staat in federalistische zin met devolutie van bevoegdheden naar deelstaten, gewesten en gemeenschappen, het zijn alle zovele **centrifugale bewegingen** in de richting van de opbouw van lokale rationaliteiten met lokale verankeringspunten, sterk gebonden aan tijd en plaats, ter vervanging van de universele rationaliteit van vroeger. Het gaat om wat Henri Lévy-Strauss, misprijzend, als “cette multitude de petites appartenances “ heeft aangeduid. Het spreekt voor zich dat de geloofwaardigheids crisis die de Organisatie van de Verenigde Naties, die in zijn concept een kind is van het moderne Verlichtingsdenken, thans doorgaat, maar ook het verhitte debat nopens subsidiariteit in de Europese Unie, nauw verband houden met deze nieuw verworven plaats van het lokale ten koste van het universele.

Een derde aspect van de hier besproken antireductionistische trend, betreft de **afbouw van het eenheidsdenken**, van de mobiliserende totaalgedachte van vroeger, die thans verstrooid ligt in tal van **lokale mythen en “micro-stories”**. Het politieke eenheidsdiscours van vroeger heeft de plaats geruimd voor wat soms de **“narratieve politiek”** van vandaag wordt genoemd. Een synthetisch buitenlandbeleid, gegrondvest op een aantal solide uitgangspunten, ruimt de plaats in voor kleinschaliger sub-politiek, sociaal nabij, dicht bij de burger. De grote politiek van een De Gaulle, de grote visies van een Spaak en een Harmel, zijn vervangen door projecten van bescheidener aard, maar met een meer directe, praktische relevantie en die nauwer aansluiten bij de concrete bekommernissen van de burger. Denk, bijvoorbeeld, aan de Belgische buitenlandagenda van de voorbije jaren waar thema’s zoals dat betreffende de antipersoonsmijnen of lichte wapens centraal stonden. In dit postmoderne tijdvak **heeft de “vision thing” afgedaan**. We zijn beland in een wereld waar op pragmatische basis aan microprojecten wordt gewerkt (vredeshandhaving in Oost-Slavonië, bij voorbeeld), en waar onze buitenlandministers en diplomaten niet langer de rol van visionaire architecten-ideologen spelen, maar die van praktische **managers**.

## 4. Postmoderne diplomatie. Het nieuwe kader

### 4.1. Nieuwe actoren

**D**it postmodernistisch geesteklimaat heeft bijgedragen, samen met de verdwijning van de bipolariteit en de mondialiseringstrend van dit informatietijdperk, tot het verschijnen van nieuwe actoren op de diplomatieke scène. De klassieke actoren, de rechtspersonen van het internationale diplomatieke verkeer, waren de Staat, mét hoofdletter, en de internationale organisatie. In het internationale economisch recht (wat de Angelsaksers “transnational law” noemen) werd ook de multinationale onderneming tot rechtssubject en actor op de internationale scène gerekend.

#### 4.1.1. *De Staat voorbij*

De soevereine Staat, met zijn zgn. fundamentele rechten (het recht op onafhankelijkheid, zelfbehoud, waardigheid en gelijkheid) heeft op vandaag enorm aan relevantie verloren. De **klassieke Westfaalse Staat**, met hoge machtsconcentratie, centraal geleid en omgeven door een halo van ongenaakbaarheid, bron van onbetwiste legitimiteit, werd “gedeconstrueerd”, “gedesacraliseerd”. De klassieke Staat, met zijn absoluut en gecentraliseerd machtsapparaat, werd gefunctionaliseerd. De Staat wordt op vandaag veel meer als een organisatie-eenheid, tussen andere, gezien. Het heeft zijn exclusief monopolie voor het beheer van het algemeen belang verloren ten gunste van nieuwe actoren die zich op het **sub- of suprastatelijk** niveau bevinden, of die gewoonweg **parastatelijk** zijn: de zgn. “non-state actors”. Het spreekt voor zich dat deze postmodernistische legitimiteitscrisis van de Staat in verband moet worden gebracht met de antipolitiek die we recentelijk zowat overall aan het werk hebben gezien.<sup>15</sup>

De nieuwe Staat is een afgeslankte Staat. “**Downsizing**” is het nieuwe codewoord geworden.<sup>16</sup> Die Staat heeft zich doorheen een gestaag proces van privatisering, liberalisering en deregulering van tal van zijn vroegere attributen ontdaan. Via **devolutie** heeft de Staat belangrijke bevoegdheidspakketten afgestaan aan sub- en suprastatelijke entiteiten. In deze nieuwe instrumentele benadering staat de zgn. subsidiariteitstest centraal. Het is een test die de vraag stelt welk bestuursniveau het meest adequaat is voor de regelgeving van welk probleem. De **subsidiariteitstest** is in wezen puur functioneel en kan derhalve zowel machtsafstand naar boven (de supranationale organisatie) als naar beneden (de sub-federale entiteit, de regio, de lokale gemeenschap) impliceren.<sup>17</sup> Die test geeft op sprekende wijze uitdrukking aan de vaststelling dat “the nation-state is too big to run everyday life, and too small to manage international affairs”.<sup>18</sup>

Wat het **substatelijk niveau** betreft heeft elkeen de recente ontwikkelingen kunnen volgen: opwaardering van de Länder in Duitsland, federalisering in België, devolutie in het Verenigd

<sup>15</sup> Zie: Luc Huyse, o.c.

<sup>16</sup> Zie: Richard Rosecrance, “The Rise of the Virtual State”, *Foreign Affairs*, July/August 1996, p. 51

<sup>17</sup> Zie: Philippe de Schoutheete, *Une Europe pour tous*, Paris, 1997, pp. 67 e.v. De auteur spreekt over “une clef pour la répartition des compétences entre différents niveaux de pouvoir”(p. 69) en waarschuwt: “Sans oublier cependant qu’il (le principe de subsidiarité) joue dans deux sens, en direction de la non-ingérence mais aussi en direction de la suppléance.”

<sup>18</sup> Zie: John Newhouse, “Europe’s Rising Regionalism”, *Foreign Affairs*, January/February 1997, p. 67

Koninkrijk (Schotland en Wales), machtsaccaparatie door de staten in de Verenigde Staten, emergentie van het Europa der Regio's, enz. Daarbij dient opgemerkt dat dit niet slechts tot interne verschuivingen binnen de betrokken staten aanleiding heeft gegeven, maar ook tot externe gedragswijzigingen die van deze sub-nationale entiteiten actoren op de internationale scène maken. Zij ontwikkelen een eigen, zij het soms nog bescheiden, diplomatie. Zo zijn de externe bevoegdheden van, bij voorbeeld, Vlaanderen (inclusief de verdragsbevoegdheid) bekend: zij hebben geleid tot het afsluiten van talrijke samenwerkingsakkoorden met andere regio's, maar ook met Staten, evenals tot de uitbouw van een eigen diplomatiek netwerk. Een merkwaardig voorbeeld van de vernieuwde rol van sub-nationale entiteiten wordt geleverd door de Amerikaanse staten die, op een grondwettelijk betwistbare wijze, zeer recentelijk aan buitenlandbeleid zijn gaan doen. De sanctiewetgeving tegen Birma, uitgevaardigd door de staat Massachusetts, is hiervan een sprekend voorbeeld.<sup>19</sup>

Bij dit alles zijn **postmodernistische trends** aan het werk. Er is de gezagscrisis, het verzet tegen de sterke Staat, die alom reguleert en controleert, en daarom verdrukkend werkt. Die Staat werd gesecculariseerd, en gefunctionaliseerd met toepassing van de subsidiariteitstest. Hij heeft veel van zijn halo verloren: politicus zijn is op vandaag ondankbaar en staatsambtenaren zoeken vergeefs naar waardering. Vervolgens is er de centrifugale beweging van de anonieme Staat naar de meer herkenbare lokale gemeenschappen met hun eigen, ook politieke, cultuur; de fragmentatie van de overkoepelende eenheidsstructuur in deelstructuren die gekenmerkt worden door een grotere politieke, culturele, linguïstische en vaak ook etnische homogeniteit; deelstructuren die de burger meer nabij staan, en waarmee hij ook emotioneel een meer zinvolle relatie weet aan te gaan - het gaat om wat de Duitsers de "Heimat" noemen.

#### 4.1.2. *De internationale organisatie voorbij*

Ook de tweede klassieke actor op de internationale scène, de internationale instelling, kent zijn crisis. En in die crisis ziet men opnieuw enkele postmodernistische mechanismen aan het werk. Bij het begin van dit decennium had de Amerikaanse President George Bush het over een "New World Order", een wereld in dewelke de internationale instellingen, geleid door de Verenigde Naties, de internationale vrede en veiligheid zouden waarborgen. Acht jaar later weten we waar we aan toe zijn: de nieuwe wereldorde bleek een waanbeeld. Dit concept was immers gebaseerd op de noodzaak van gecentraliseerd gezag en een hiërarchie van instellingen, uitgangspunten die volledig tegengesteld zijn aan de huidige trend tot decentralisatie en de-hiërarchisatie. Mondiaal beheer ("global governance"), waar sommigen blijven van dromen, ligt thans slecht in de markt.<sup>20</sup> De huidige **geloofwaardigheids crisis van de Verenigde Naties** moge daarvan getuigen. Van het enthousiaste gedachtengoed van de "Agenda for Peace", die door de toenmalige VN-secretaris-generaal Boutros-Ghali in juni 1992 werd voorgesteld, blijft vandaag niet veel rechtstaan. Ook de Verenigde Naties is aangetast door de gezagscrisis: de rebellen zijn dit keer niet de burgers, zoals in het geval van de ontmanteling van de klassieke Staat, maar de lidstaten die luidruchtig om de

<sup>19</sup> Ook in het nieuwe Rusland nemen de relaties tussen de regio's en vreemde staten nieuwe vormen aan. Zo werd onlangs door een aantal onder hen (Tatarstan, Bakhkortostan, Daghestan, Sakhu) overgegaan tot de formele erkenning van de Turkse Republiek van Noord Cyprus als Staat, een politieke daad die niet onschuldig is als men weet dat deze Republiek tot op heden enkel door Turkije wordt erkend.

<sup>20</sup> Zie voor een afwijkende analyse: Rik Coolsaet, De Verenigde Naties tussen irrelevantie en 'global governance', Demokritos. Mededelingen van de Vakgroep Politieke Wetenschappen, RUG, 1998-1.

“downsizing” van de organisatie roepen. Dat diverse lidstaten (met de Verenigde Staten voorop) het vertikken hun verplichte bijdragen tot de VN-begroting te betalen is niet oorzaak, maar gevolg van de geloofwaardigheids crisis die de Verenigde Naties doormaakt. Daarbij krijgt de organisatie steeds meer een zuiver **instrumentele rol** toebedeeld: de Verenigde Naties is goed ter legitimering en bezegeling van wat elders (onder een beperkte groep van staten) als een werkzame oplossing werd uitgedacht en beslist. Dit geldt met name voor de belangrijkste lidstaten, in de eerste plaats uiteraard de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad.<sup>21</sup>

Eenzelfde gezagscrisis doet zich voor in de **Europese Unie**. Vooral de Commissie, exponent is van de institutionele structuur van de Europese Gemeenschappen, moet het daarbij ontgelden. Haar centraliserende tendenties worden aan de kaak gesteld. De proliferatie van verordeningen en richtlijnen (over de kleur van koplampen van auto's, over de Franse kazens, over de properheid van zeestranden)<sup>22</sup> worden als het aanmatigend product van een anonieme betweterige bureaucratie in Brussel bekritiseerd. Het vraagstuk is complex, en het ontbreekt de lidstaten die de EU-Commissie aanvallen niet aan een zekere dosis schijnheiligheid, waarbij de door hen gewenste maar impopulaire regelgeving aan de Commissie wordt overgelaten teneinde zelf de verantwoording ervoor voor eigen parlement en publieke opinie te kunnen ontlopen. En toch geeft deze “Commission bashing” uitdrukking aan een onderliggende anti-institutionele reflex die steeds meer voelbaar wordt. Als George Soros verklaart dat “Brussels has become a bureaucrat's dream; its legalistic, ever more complicated structure is foreign to the spirit of an open society”<sup>23</sup>, dan rangeert hij zich, misschien ongewild, in de postmodernistische trend.

Deze anti-institutionele reflexen gelden evenwel enkel voor grotere organisaties die, zoals de Verenigde Naties en de Europese Unie, een zeer ruime bevoegdheidsaanspraak laten gelden. **Kleinschaliger organisaties**, regionale organisaties met een geografisch beperkte reikwijdte of organisaties die een duidelijk afgebakend functioneel bevoegdheidsdomein omspannen, blijven gespaard, juist omdat zij zich niet de supra-regulerende pretenties aanmeten van een grotere organisatie. Onder die noemer valt de hele panoplie van zgn. gespecialiseerde instellingen, zoals de ITU (International Telecommunication Union) of de WIPO (World Intellectual Property Organization), die zich op zeer specifieke domeinen toeleggen en er zinvol werk leveren en daarbij gebruik maken van een licht apparaat. Deze functionalistische organisaties zijn “one issue”-organisaties. Zij houden zich, in postmodernistische termen uitgedrukt, bezig met een “micro-story”, en sluiten als dusdanig goed aan bij het dominante geestesklimaat.

#### 4.1.3. *Niet-gouvernementele organisaties*

---

<sup>21</sup> De instrumentalisering van internationale instellingen werd door de voormalige Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Warren Christopher, in een belangwekkende beleidspraak voor de John F. Kennedy School of Government van Harvard University op 20 januari 1995 als volgt verwoord: “When our vital interests are at stake, we must be prepared to act alone. Our willingness to do so is often the key to effective joint action. But the recent debate between the proponents of unilateral and multilateral action assumes a false choice. Multilateralism is a means, not an end.”

<sup>22</sup> Deze voorbeelden zijn ontleend aan: Philippe de Schoutheete, o.c., pp. 76 e.v., die een nuchtere repliek geeft op de z.i. onterechte kritiek waarvan de Commissie n.a.v. deze en andere richtlijnen het voorwerp is geweest.

<sup>23</sup> Zie: George Soros, “Can Europe Work? A Plan to Rescue the Union”, Foreign Affairs, September/October 1996, p. 9

In hun verlengde liggen de niet-gouvernementele organisaties (NGO's), eveneens geaxeerd op een fragment van een verhaal, niet het Grote Verhaal. Het zijn topische organisaties, ze draaien om een **specifieke "topos"**: letterlijk en figuurlijk – zij bekleden een specifieke "plaats" (een lokale ruimte), en zijn begaan om een specifiek "thema" (een lokaal verhaal, een lokale mythe).<sup>24</sup> Ze omspannen micro-universa, en sluiten precies daarom zo gemakkelijk aan bij het postmoderne geesteklimaat: Greenpeace is begaan met het milieu, Amnesty International met de mensenrechten, Artsen, Advocaten, Journalisten... allemaal Zonder Grenzen, telkens zijn ze begaan met een singuliere bekommernis. Ook zij zijn nieuwe actoren op de wereldscène. Zo bij voorbeeld is hun rol bij de totstandkoming van belangrijke verdragen over milieu (Rome, 1992), antipersoonsmijnen (Ottawa, 1997) en meest recent over een Internationaal Strafhof (Rome, 1998) niemand ontgaan.

De rol van NGO's op diplomatiek vlak is evenwel geenszins beperkt tot de sensibilisering van publieke opinies, het lobbyen van lokale parlementen en regeringen, of de vormgeving van diplomatieke instrumenten. Vooral bij conflictpreventie en post-conflictuele vredesopbouw wordt, met wisselend succes evenwel, soms een belangrijke rol gespeeld door organisaties zoals Sant'Egidio in Rome (meest recent de discrete bemiddeling in de Burundi-crisis en vroeger de begeleiding, vanaf 1990, van het vredesproces in Mozambique) en het Carter Center in Atlanta (dat vooral in Haiti actief heeft meegewerkt aan de terugkeer van President Jean-Bertrand Aristide naar Port-au-Prince op 15 oktober 1994). Het gaat om een vorm van **niet-officiële diplomatie** (soms "Track II Diplomacy" genoemd) waar ook de uiterst belangrijke bemiddeling van de voormalige minister van buitenlandse zaken van Noorwegen, Johan Holst, een goed voorbeeld van is: hij wist Yasser Arafat en Yitzhak Rabin samen te brengen en zodoende het vredesproces in het Midden-Oosten een nieuwe impuls te geven. Voor dit soort nieuw optreden wordt ook soms, in België althans, de meer modieuze term van terreindiplomatie gebruikt.<sup>25</sup>

#### 4.2. Processen en netwerken

Bij de studie van de rol van de nieuwe actoren op de diplomatieke scène moet men tevens aandacht schenken aan de vaststelling dat de anti-institutionele reflexen waarvan hoger sprake gericht zijn tegen structuren waarvan de bureaucratische rigiditeit en het gemis aan flexibiliteit en mobiliteit, aan de kaak worden gesteld. In dit postmodernistisch tijdvak is een duidelijke verschuiving waarneembaar van **structuren naar processen**. De statische instelling van weleer, zeker als ze

---

<sup>24</sup> NGO's focussen doorgaans hun aandacht op één zeer specifiek thema. Deze specifieke belangenbehartiging leidt er gemakkelijk toe het ruimere kader te verwaarlozen en een complex probleem te herleiden tot de specifieke dimensie waarmee zij zijn begaan. NGO's mogen dan nog uitgesproken anti-reductionistisch zijn voor wat het Grote Verhaal betreft, ze zijn beslist reductionistisch voor wat hun eigen Kleine Verhaal betreft. Dit fenomeen staat bekend als "tunnel vision" en reflecteert het particuliere, fragmentaire denken van vele NGO's. Zo'n denken leidt gemakkelijk tot de creatie van lokale mythen. De totaal overtrokken reactie op de Dolle Koe-ziekte, of nog op het Dolly-fenomeen (het klonen van schapen) vindt voor een deel zijn oorsprong in zulke nieuwe anti-wetenschappelijke mythen, gevoed vanuit milieu- en andere organisaties met een beperkte agenda. "The beef crisis crystallized all our fears about what goes into food, about hormones and chemicals and genetically engineered tomatoes and all the other things in the environment that we can't control", zie: John Darnton, "Thoroughly Modern Scare: The Logic of the Mad Cow", in: The New York Times, 31 maart 1996.

<sup>25</sup> Zie: Luc Reyckler en Reginald Moreels, De agressie voorbij, Zellik, 1995, p. 107: "Terreindiplomatie verwijst naar het zenden van niet-gouvernementele teams naar conflictgebieden, voor een lange termijn, teneinde lokale initiatieven met betrekking tot conflictpreventie te stimuleren en te ondersteunen." Zie ook: Luc Reyckler, "Geweld als spiegelbeeld van de diplomatie", in: De Morgen, 18 augustus 1995



door een zware bureaucratie onderbouwd is, moet steeds meer de plaats ruimen voor het dynamische proces, zwak gedefinieerd en met fluctuerende parameters. Denk aan het “Barcelona-proces” betreffende de vrede voor het Midden-Oosten, het “Royaumont-proces” ter begeleiding van de Dayton-akkoorden maar dan in de ruimere regionale context van Centraal- en Oost-Europa, denk ten slotte aan het “Ottawa-proces” dat doorheen tal van conferenties en seminaries (waaronder een belangrijk in Brussel in juni 1997) tot het beruchte Antipersoonsmijnenverdrag heeft geleid.

Het gaat telkens om processen met geen of slechts zwakke institutionele omkadering en waarvan precies het **informele karakter** toelaat het voortdurend bij te sturen, te moduleren en kanaliseren in functie van de nieuwe omstandigheden. We staan hier dus zeer ver van de rigide hiërarchieën, kenmerkend voor de klassieke internationale instellingen.

Organisatorisch moet trouwens opgemerkt worden dat deze processen, omdat ze precies niet vanuit een centrale bureaucratie volgens vaste regels worden geleid, het leven hebben gegeven tot een nieuw soort diplomatiek agent – de **speciale gezant** (“special envoy”) of speciale vertegenwoordiger (“special representative”) – wiens centrale opdracht niet het leiden, maar begeleiden van een diplomatiek proces is.<sup>26</sup> Tegelijkertijd geeft de speciale gezant, zoals trouwens ook de speciale vertegenwoordiger, uitdrukking aan het meer thematische, ad hoc karakter van de postmoderne diplomatie. Per definitie is de gezant of vertegenwoordiger immers slechts belast met een specifiek probleem. Speciale gezanten, vaak ook persoonlijke gezanten genoemd, dragen ook bij tot een grotere **personalisering van het buitenlands beleid**. Voor een deel is dat een postmoderne reactie tegen de ge-depersonaliseerde institutionele diplomatie van Staten en internationale instellingen. We hadden het hoger reeds over de rol die persoonlijkheden zoals Holst (Midden-Oosten) en Carter (Haï ti) op het diplomatieke vlak wisten te spelen. Soms gaat het zelfs om bekendheden zoals Jane Fonda (destijds in Hanoi) of Jesse Jackson (onlangs nog in Kinshasa) die het vooral van hun charisma, hun naambekendheid moeten hebben.<sup>27</sup>

Een begrip dat nauw aansluit bij dat van “proces” is “**netwerk**”. De basisidee is opnieuw dat **verticale hiërarchieën** worden ontmanteld om de plaats te ruimen voor **horizontale samenwerkingsvormen**. In een netwerk worden banden gelegd tussen personen en groepen, zonder dat daarbij formele institutionele structuren te pas komen. Het gevolg is dat het besluitvormingsproces in talrijke organisaties wordt afgevlakt en niet langer de formeel-hiërarchische

---

<sup>26</sup> Het verschil tussen een speciaal gezant en een speciale vertegenwoordiger is dat laatstgenoemde door een duidelijk mandaat gebonden is, terwijl eerstgenoemde over een grotere autonomie en bewijgingsvrijheid (ook letterlijk) beschikt. In het VN-systeem wordt een gezant op eigen gezag van de VN-secretaris-generaal uitgestuurd, terwijl een vertegenwoordiger de instemming van de VN-Veiligheidsraad behoeft. De speciale vertegenwoordiger heeft sinds het recente Verdrag van Amsterdam nu ook voor het eerst zijn plaats in de Europese Unie, zie: artikel J.8, paragraaf 5: De Raad kan, telkens als zij het nodig acht, een speciale vertegenwoordiger met een mandaat voor specifieke beleidsvraagstukken benoemen. De meest bekende speciale gezanten van de Europese Unie zijn Sergio Moratinos voor het vredesproces in het Midden-Oosten en Aldo Ajello voor Centraal-Afrika. De proliferatie van speciale gezanten is zelfs België niet ontgaan: er was een speciale gezant voor Oost-Slavonië, en er is nog steeds een speciale gezant voor de regio van de Grote Meren in Centraal-Afrika. De bekendste buitenlandse speciale gezanten zijn ongetwijfeld Richard Holbrooke (USA, voor de Voormalige Republiek Joegoslavië en voor Cyprus) en David Hannay (UK, voor Cyprus).

<sup>27</sup> James Der Derian heeft het in dit verband over “para-diplomacy”, zie: James Der Derian, o.c. , p. 203

weg volgt.<sup>28</sup> Anne-Marie Slaughter merkt daarover op dat “The State is disaggregating into its separate, functionally distinct parts. The parts – courts, regulatory agencies, executives, and even legislatures – are networking with counterparts abroad, creating a dense web of relations that constitutes a new, transgovernmental order”.<sup>29</sup> Informeel overleg tussen centrale bankiers in het zgn. Basel Comité, samenwerking tussen politiediensten van verschillende landen (Interpol en Europol), gedachtenwisseling tussen zakenlui van Europa en de Verenigde Staten in de zgn. “Transatlantic Business Dialogue”, het zijn zoveel vormen van informeel, lateraal overleg en samenwerking die effectief het internationale gebeuren mede helpen bepalen. Hun juridische grondslag, als ze er al een hebben, is doorgaans niet meer dan een, soms tijdelijk, “memorandum of understanding”, een vorm van “soft law” waarop verder meer in detail zal worden ingegaan.

Met formele diplomatie heeft dit weinig van doen. Maar deze netwerken die, precies omdat ze informeel gestructureerd zijn, slechts een beperkte visibiliteit hebben, zijn daarom niet minder effectief. Een telefonisch onderhoud tussen Clinton, Kohl en Yeltsin – een vorm zoals een andere van informele “networking” – heeft veel kans het wereldgebeuren meer diepgaand, en veel vlugger, te bepalen dan een formele vergadering over hetzelfde onderwerp in de klassieke fora met hun institutionele contraintes en zware procedureregels. De **Contactgroep** voor het Voormalig Joegoslavië is gegroeid uit de vaststelling dat formele instellingen onaangepast zijn voor diplomatiek overleg over brandende problemen en dat het meer flexibel instrument van ad hoc contacten, “networking” dus, hier meer vruchten afwerpt. Het is diezelfde behoefte aan de uitbouw van netwerken, veeleer dan starre structuren, die nieuwe diplomatieke “figuren” verklaart zoals de Troika voor het gewezen Zaire (met België, Frankrijk en de Verenigde Staten), en voor Angola (Portugal, Rusland, Verenigde Staten), of het Quad-overleg in NAVO-kader (een quadrilaterale met het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten), of nog de talrijke “Vrienden van (Haï ti, Congo, ...)” in VN-verband.

#### 4.3. Nieuwe gedragsregels

Traditioneel worden de betrekkingen tussen Staten beheerst door een aantal fundamentele principes, zoals het soevereiniteitsbeginsel, het onafhankelijkheidsbeginsel en dat betreffende de gelijkheid der staten. Van die **grote principes** blijft op vandaag bij nadere analyse niet zoveel meer rechtstaan. Terwijl deze principes traditioneel als bevestigend werden beschouwd, als fundamenteel voor het staatsbegrip en de internationale rechtsorde, werden zij in het recente verleden gedestabiliseerd, niet enkel als gevolg van de globaliseringstrend, maar ook van het postmoderne geestesklimaat dat moeilijk te verzoenen valt met de koele rationaliteit van deze totaliserende organisatieprincipes.

Deze klassieke beginselen werden a.h.w. gedesacraliseerd: hun beweerdelijk intrinsieke betekenis ruimt de plaats voor een meer operationele, pragmatische betekenis. Dat geldt, zoals hoger reeds betoogd, voor het **soevereiniteitsbeginsel**: “The time of absolute and exclusive sovereignty has passed; its theory was never matched by reality. It is the task of leaders of states today to

---

<sup>28</sup> Zie: “Diplomacy and Conflict resolution in the Information Age”, in: Peace Watch, Vol. III, No. 4, June 1997, p. 3: “The new technologies – because they deliver information fast, provide easy access to it, and enable rapid response time – are ‘flattening’ the decision-making processes in many organizations, thus weakening hierarchical institutions and redistributing power downwards.”

<sup>29</sup> Zie: Anne-Marie Slaughter, “The Real New World Order”, Foreign Affairs, September/October 1997, p. 184

understand this and to find a balance between the need of good internal governance and the requirements of an ever more interdependent world”.<sup>30</sup> Eenzelfde aantekening geldt al evenzeer voor het zgn. **onafhankelijkheidsbeginsel**, dat o.m. de non-interventieregels impliceert waarvolgens een inmenging in de aangelegenheden van een andere staat, zonder diens toestemming, onrechtmatig is.<sup>31</sup> De humanitaire interventie ten gunste van de Koerden in Noord-Irak in de nasleep van de Golfoorlog van 1991 heeft de relativiteit van deze non-interventieregels duidelijk aangetoond. In dit verband had men het trouwens niet slechts over een interventierecht, maar zelfs interventieplicht. Kosovo is een recenter voorbeeld.

Deze klassieke beginselen worden op vandaag geherinterpreteerd, bijgeschaafd, omgebogen in een meer functionele richting, weg van een dogmatisch legalisme. Zo eindigt men met **instrumentele gedragsregels** i.p.v. aloude principes. Men denke aan het subsidiariteitsbeginsel, dat een zuiver formele test voorschrijft en waarvan de operationele betekenis hierboven reeds werd toegelicht.

Het soort erosie waaraan de klassieke organisatieprincipes van de inter-nationale betrekkingen blootstaan, doet zich ook elders voor. Traditioneel werd en wordt nog steeds een internationale gedragsregel bij voorkeur vastgelegd in een **verdrag**, een geschreven akkoord tussen staten dat juridisch afdwingbaar is. Op vandaag worden de internationale afspraken veel gemakkelijker vastgelegd in informele instrumenten zoals **gedragscodes, richtlijnen, resoluties, gemeenschappelijke standpunten** en dergelijke meer. Het gaat om wat thans genoemd wordt **“soft law”**. Niet langer juridisch verbindende en afdwingbare regels, maar “precepts emanating from international bodies that conform in some sense to expectations of required behavior but that are not binding on states”.<sup>32</sup> Een zeer recent voorbeeld van niet-dwingende regelgeving is de Gedragscode voor Wapenexporten die in mei 1998 door de Raad van Ministers van de Europese Unie werd aangenomen. Deze gedragscode schrijft diverse criteria voor, met name m.b.t. de eerbiediging van de mensenrechten, waarvan de naleving voorwaarde is voor het verlenen van een exportlicentie voor wapens. Juridisch heeft deze Gedragscode de vorm aangenomen van een EU-Verklaring, niet van een intergouvernementeel akkoord. Een ander interessant voorbeeld van “soft law” zijn de zgn. Sullivanprincipes die door tal van Amerikaanse ondernemingen in 1977 vrijwillig werden onderschreven en betrekking hadden op de arbeidsvoorwaarden van toepassing in hun dochterondernemingen in Zuid-Afrika, om bij te dragen tot de anti-apartheid politiek.<sup>33</sup> Deze zgn. private code, waarbij ondernemingen zichzelf op vrijwillige basis aan zelf-opgelegde verplichtingen onderwerpen (wat soms “self-policing” wordt genoemd), illustreert niet slechts de grotere rol van de multinationale onderneming als actor op de internationale scène, maar ook de nieuwe “mentaliteit” op het vlak van internationale regelgeving: “soft law” is het product van een **vrijwillig aangegane verbintenis**, niet van een van hogerop opgelegde verplichting; zij geeft uitdrukking aan een horizontaal aangegaan engagement i.p.v. een door de machtspyramide verticaal opgelegd dictaat.

---

<sup>30</sup> Barbara Crosette, “What is a Nation: Chechnya Case Revives UN Debate about Sovereignty and Minorities”, in: The New York Times, 23 december 1994

<sup>31</sup> Dit non-interventieprincipe werd vastgelegd in artikel 2, paragraaf 7 van het Handvest van de Verenigde Naties, en heeft tot overloze commentaren geleid. De reikwijdte ervan wordt evenwel steeds enger geïnterpreteerd. Zo bijvoorbeeld is dit principe niet langer tegenstelbaar in een situatie waar sprake is van schendingen van de mensenrechten.

<sup>32</sup> Steven Ratner, “International Law: The Trials of Global Norms”, in: Foreign Policy, Spring 1998, p. 67

<sup>33</sup> Tal van grote Amerikaanse bedrijven (zoals Nike, Gap, Levi Strauss en vele anderen) zijn toegetreden tot diverse gedragscodes die er o.m. toe strekken gedwongen arbeid, kinderarbeid en werkweken van meer dan 60 uren tegen te gaan.

Diezelfde trend naar **zachtere regelgeving** vindt men terug in de EU-context. Omdat het werk van de Commissie op tal van gebieden als té intrusief werd ervaren door de lidstaten, werd de Commissie ertoe uitgenodigd veel meer dan vroeger het instrument “richtlijn”, veeleer dan “verordening” te gebruiken. Een verordening is verbindend in al zijn elementen en direct van toepassing in elke lidstaat, terwijl een richtlijn de lidstaat slechts bindt voor wat het te bereiken resultaat betreft, maar voor het overige zelf laat beslissen hoe dit resultaat wordt bereikt.<sup>34</sup>

De nieuwe gedragsregels vinden ook hun uitdrukking in een nieuwe vorm van **beleidsvoering**. Zoals de totaliserende organisatieprincipes van weleer werden afgebouwd in meer functionele en operationele gedragsregels, zo ook wordt steeds meer afgestapt van totaalprogramma's in de beleidsvoering. **Breed uitgesmeerde, horizontale totaalprogramma's** met alomvattende ambities, ruimen de plaats voor **wel gedefinieerde micro-projecten** met beperkte draagwijdte. Het volstaat een vergelijking te maken tussen het Marshallplan, een grootscheeps programma voor het herstel van de democratie en de markteconomie in Europa na de Tweede Wereldoorlog, en de actieprogramma's die sinds de val van de muur van Berlijn m.b.t. de Centraal- en Oost-Europese landen werden opgezet. Veeleer dan om één totaalprogramma gaat het in laatstgenoemd geval om een nogal heterogene verzameling van gefragmenteerde projecten die via onderscheiden agentschappen, in complementariteit met elkaar weliswaar, worden ten uitvoer gelegd.

Hetzelfde geldt voor het buitenlandbeleid van Staten: de grote politiek van vroeger ruimt de plaats voor **micro-politiek**, die op specifieke thema's of geografische regio's betrekking hebben. Landen vinden steeds meer een eigen “niche”, een bepaald domein waar ze o.g.v. hun specifieke expertise een specialiteit opbouwen: de Scandinavische landen investeren sterk in de mensenrechtenproblematiek, landen zoals Australië en Ierland zijn voortrekkers van nucleaire ontwapening, België legt zich samen met Canada toe op het lagere spectrum van de non-proliferatieproblematiek zoals blijkt uit de inzet voor een verbod op antipersoonsmijnen en lichte wapens, wat de betekenisvolle naam “micro-ontwapening” heeft meegekregen. Zo'n **thematische selectiviteit** vindt zijn complement in een **geografische selectiviteit**. De basisgedachte is dezelfde: geen wereldpolitiek, maar een beleid dat selectief – en dus fragmentarisch – op een aantal doellanden is afgestemd. Het besef groeit dat een land, tenzij het een grote mogendheid is, niet altijd en overall actief kan zijn. Om zinvol aan buitenlands beleid te doen wordt een beperkt aantal partners geselecteerd met wie een productieve bilaterale relatie kan worden opgebouwd. In België werd onlangs, vanuit zo'n bezorgdheid tot geografische selectiviteit, beslist een specifieke relatie uit te bouwen met Canada en Rusland. Mogelijks komt daar binnenkort Argentinië bij.

Van omvattend wordt het beleid steeds meer **“single issue”**. I.p.v. één enkel totaalprogramma, is er een geheel van micro-projecten. Diezelfde trend is ook werkzaam, in een meer uitgesproken vorm zelfs, in de ontwikkelingssamenwerking waar steeds meer sprake is van geografische en sectorale concentratie.<sup>35</sup> Ook hier wordt afgestapt van alomvattende programma's en wordt in de diepte geïnvesteerd in wel afgebakende sectoren en welbepaalde landen via projecten met specifieke

<sup>34</sup> Zie Artikel 189 van het EU-Verdrag

<sup>35</sup> Zie voor België: “Kleur bekennen. Beleidsplan voor de Belgische Internationale Samenwerking”, Kabinet van de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, 1998: “Op basis van deze criteria (voor geografische concentratie) zal het aantal partnerlanden vóór het jaar 2000 worden teruggebracht van 47 naar de helft” (p. 30); de sectorale concentratie weerhoudt volgende vijf thema's: gezondheidszorg, onderwijs en vorming, landbouw en voedselzekerheid, basisinfrastructuren en maatschappij-opbouw (p. 32).

ontwikkelingsrelevantie. Hetzelfde proces doet zich voor in de NGO-wereld, die meer dan welke andere, “single issue” georiënteerd is. **Flitsacties**, beperkt in zowel tijd als draagwijdte, zijn de geëigende strategie van NGO’s, weze het op het vlak van de mensenrechten (Amnesty International), het milieu (Greenpeace), de medische bijstand in de Derde Wereld (Artsen Zonder Grenzen). Bij al wat voorafgaat merkt men een duidelijke verschuiving van een politiek totaalsysteem dat het hele maatschappelijk-economisch-culturele veld bestrijkt naar **gefragmenteerde deelpolitieken** die vanuit een specifieke belangstelling en gevoeligheid worden gemotiveerd en gegenereerd.

Een laatste aspect van deze tendens tot fragmentatie staat bekend onder de naam **beleid “à la carte”**. Als er niet langer een overkoepelend politiek referentiekader is, als er geen groot, visionair beleidsverhaal meer bestaat waaraan de singuliere acties in een relatie van ondergeschiktheid kunnen worden vastgehaakt, dan “zapt” men zijn systeem naar eigen goedvinden samen. Men komt zodoende tot een “cocktail” van punctuele beleidsacties waarvan de onderliggende coherentie soms zoek is. Een veel gehoorde kritiek aan het adres van de Amerikaanse administratie is dat de fluctuerende beleidsbeslissingen (m.b.t. de Chinapolitiek, het Cubabeleid, de mensenrechten) niet langer kunnen gerelateerd worden aan een ruimer, meer overkoepelend geheel van basisopties en objectieven, kortom aan een coherent buitenlands beleid. Ook Brussel krijgt vaak het verwijt dat wat moet doorgaan voor het Afrikabeleid niet meer is dan een amalgaam van verspreide acties: hier een bijdrage aan het “Trust Fund” voor Congo, daar bijstand voor de Congolese monetaire hervorming, maar tegelijkertijd een zeer kritische noot aan het adres van Kabila voor zijn mensenrechtenbeleid. Die kritiek is terecht en onterecht. Terecht omdat het waar is dat de overkoepelende coherente beleidsvisie vaak zoek is. Onterecht omdat de behoefte aan een omvattend beleidsverhaal op vandaag minder scherp wordt aanvoeld. Men kan gemakkelijker leven met **selectieve beleidsshopping** “à la carte”. Onze bewindslui willen niet langer de gegijzelde zijn van een star, vooraf bepaald beleidskader, maar soepel kunnen inspelen op steeds wijzigende omstandigheden in een dynamische wereld. Daarbij komt dat zij in dit informatietijdperk onder mediadruk vaak genoopt worden tot handelen op korte termijn, zonder zicht te hebben op de globale context. Op dit aspect van de **“real-time”-diplomatie** wordt verder ingegaan.

De afwezigheid van een uniek referentiekader geeft eveneens aanleiding tot het fenomeen van de **vlottende lidmaatschappen**. Het eclecticisme dat werkzaam is in de beleidsvorming van de Staat, komt ook tot uitdrukking in de participatie van staten in internationale organisaties en verdragen. Het systeem van de **“opt outs”** en de **“opt ins”** in de Europese Unie (m.b.t. de sociale en defensie-dimensie, de eenheidsmunt) is een sprekend voorbeeld van genoemde trend van vlottende lidmaatschappen. Zoals de critici ervan terecht opmerken brengt deze evolutie naar een Europa “à la carte” het gevaar met zich mee van fragmentatie van lidmaatschappen, en indirect van erosie van het eenheidsproject waarvoor de instelling of het verdrag staan. Maar de trend is er niet minder reëel om. Zulke gedifferentieerde lidmaatschappen, die in het Europees integratieproces het beeld van concentrische cirkels met een sterke kern en uitdijende periferieën hebben opgeroepen (het bekende **“Europe à géométrie variable”**), zouden ondenkbaar geweest zijn ten tijde van de oprichting van de Europese Gemeenschappen in de

jaren vijftig.<sup>36</sup> Wat geldt voor het gedifferentieerde lidmaatschap van instellingen, geldt ook voor verdragen.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Zie: Philippe de Schoutheete, o.c., p. 110: “En fait, cette idée a surgi de partout sous des appellations diverses, avant de jouer un rôle important dans les négociations de la conférence intergouvernementale en 1997. C’est le

#### 4.4. Een nieuw discours

De tijd dat de grote politieke systemen en wereldbeschouwingen (liberalisme, marxisme, personalisme) de maatschappelijke discussie domineerden is voorbij. De behoefte aan funderende en legitimerende referentiekaders – “les grands récits” – verdwijnt. Het **grote verhaal** doet het niet meer. De perikelen rond de ratificatie van het Maastrichtverdrag zijn daarvoor symptomatisch. Zij hebben aangetoond dat een groots Europees project op zich niet langer begeistereert, dat men met zo'n groot verhaal de publieke opinie niet langer weet te mobiliseren. Belgische regeringsleiders hadden het tot vóór Maastricht alsmaar over “niet minder, maar méér Europa”, over het “federale Europa”, over de “Verenigde Staten van Europa”. In het politieke discours van vandaag hoort men daar niets meer van. Het Europese project wordt thans in meer sobere termen verdedigd: de concrete verdiensten ervan voor de particuliere burger met zijn singuliere zorgen is wat nu in het argumentatieve discours centraal staat.

Zo'n versobering en **verzakelijking van het discours** treft men ook elders aan: in het buitenlandbeleid van Staten (denk aan het ontzuigingsproces dat het Belgisch Afrikabeleid de voorbije jaren heeft ondergaan)<sup>38</sup> maar ook in de multilaterale context. De groeiende aversie voor totaalschema's en zuiver conceptuele constructies vindt men, bij voorbeeld, duidelijk terug in het veiligheidsdenken. Vooral in de Angelsaksische wereld bestaat wrevel over abstracte vragen zoals de plaats van de OVSE in de Europese veiligheidsarchitectuur en de relatie tussen NAVO, EU en WEU. Het dominante gevoel is immers dat zulke **grote architecturale debatten**, die ergens hoog in het ijle zweven, onproductief zijn en weinig of niets toevoegen aan datgene waarvoor ze beweren een oplossing te bieden.<sup>39</sup>

In dit nieuwe politieke discours, dat van hoogdravend laag bij de grond komt te staan (de “**new humility**” zoals Harvard-professor Stanley Hoffman dit noemt), grijpt een verschuiving plaats van het universele naar het particuliere, van het absolute naar het relatieve, van het noodzakelijke naar het contingente, van het concept naar de pragmatiek. Elk van die bewegingen is op vandaag goed voelbaar in het mensenrechtendebat.

Tot voor kort werd, in aansluiting bij het Verlichtingsideaal van de universele mens met zijn onvervreembare rechten, gesteld dat aan **mensenrechten** op generlei wijze kan getornd worden. Op vandaag nochtans groeit het besef dat het zelfbeeld van de mens, en dus van zijn zogeheten

---

‘noyau dur’ dans un document du parti chrétien-démocrate allemand en septembre 1994, la ‘flexibilité’ pour John Major à la même époque, des ‘cercles concentriques’ pour Edouard Balladur, la distinction entre ‘Europe-espace’ et ‘Europe-puissance’ pour Giscard d’Estaing. C’est la ‘coopération renforcée’ dans la lettre du président Chirac et du chancelier Kohl de décembre 1995, et la ‘différenciation’ dans le mémorandum commun du Benelux en mars 1996.”

<sup>37</sup> Een voorbeeld: ter gelegenheid van de ratificatie van het Chemisch Wapenverdrag in 1997 hebben de Verenigde Staten verklaringen afgelegd die, omdat ze feitelijk op verdragsreserves neerkomen, de vraag doen stellen of de Verenigde Staten nu al dan niet partij zijn bij dit belangrijke ontwapeningsverdrag.

<sup>38</sup> Zie: Erik Derycke, “Décoloniser les esprits”, in: La Libre Belgique, 23 april 1997: “Le rôle prestigieux et proéminent, mais qui n’était guère qu’apparent, que notre pays pouvait jouer jadis, basé sur nos responsabilités historiques, nos liens particuliers et notre expérience acquise, relèvent d’une époque heureusement révolue.”

<sup>39</sup> Zoals John Van Oudenaren het nogal cynisch uitdrukt: “What Europe *is* matters more to Europeans than what Europe *does*”, zie: John Van Oudenaren, “Europe as Partner”, in: David Gompert and Stephen Larrabee, Editors, “America and Europe. A Partnership for a New Era”, RAND Studies in Policy Analysis, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p. 129

fundamentele rechten, het gevolg is van een contingent historisch proces. Deze relativiserende trend maakt, bij voorbeeld, een debat over de zgn. “Asian values” mogelijk en zelfs zinvol.<sup>40</sup> Met dit debat willen de Aziatische landen (met China en Indonesië voorop) zich verweren tegen wat zij als een Westerse waarden-hegemonie ervaren.<sup>41</sup> Eenzelfde debat is aan de gang met Islam-landen voor wie er geen goede redenen bestaan waarom hun “chariah” het zou moeten onderdoen voor de westers gedefinieerde mensenrechten.<sup>42</sup>

De ontmanteling van het Grote Verhaal gaat gepaard met een parallelle ontwikkeling die betrekking heeft op de **factor tijd**. Zoals het Grote Verhaal werd gefragmenteerd in “micro-stories”, zo ook is de lange termijn opgebroken in een successie van korte termijnen. Er is een nieuw tijdsperspectief, met **overheersing van de korte op de lange termijn**. Tegenover de fragmentatie van de thematiek staat de versnippering van de tijd.

Jean-Marie Guéhenno heeft het in dit verband over ‘**l’âge de l’éphémère**’.<sup>43</sup> De kortstondige gebeurtenis haalt het op de onderliggende trend, de particuliere situatie op de dieperliggende structuur. De beleidshorizont is zozeer ingekort dat buitenlandse zaken op vandaag grotendeels gaat om het **beheer van gebeurtenissen**. We zien dat alom: een aanslag in Jeruzalem, een rebellie in Sierra Leone, kernproeven in Indië – het zijn zovele gebeurtenissen die, alhoewel hun betekenis maar zinvol kan geïdentificeerd worden in een ruimere context en op langere termijn, toch tot een onmiddellijke beleidsbepaling leiden waarvan het tijdsperspectief dat van de korte termijn is. Die trend is zozeer waar dat in tal van kanselarijen, en sinds de Europese Top van Amsterdam einde 1997 nu ook in de Europese Unie, speciale diensten werden opgericht die specifiek met het beheer van de lange termijn worden belast: het gaat om de Eenheid voor Beleidsplanning in de EU, de Policy Planning Staff op het State Department in Washington, de Cellule d’Analyse et de Prospection op het Quai d’Orsay. Van hen wordt gevraagd, overheen de tactische beleidsbeslissingen van het moment, strategieën uit te bouwen die op middellange of lange termijn geldig blijven. Zij geven uitdrukking aan de vaststelling dat het korte termijn-denken op vandaag de regel is, het lange termijn-denken de uitzondering. Beleid is beheer van gebeurtenissen *hic et nunc*. Onze beleidsverantwoordelijken zijn de managers geworden van het nu. Wat ouder is dan enkele dagen of weken telt niet meer, en wat verder ligt in de toekomst telt nog niet. **Retrospectie en prospectie zijn niet van de tijd.**

Niemand zal betwisten dat de media, als product van de informatierevolutie, deze trend hebben versterkt.<sup>44</sup> Maar de mediatisering van de buitenlandpolitiek, en het ermee gepaard gaande korte

<sup>40</sup> Zie: Bilahari Kausikan, “Asia’s Different Standard”, in: Foreign Policy, Fall 1993.

<sup>41</sup> Zie: Steven Ratner, o.c., pp. 74-75: “The debate on a clash of cultures involving so-called Asian values has forced students of human rights to stand back and consider whether rights granted in human rights treaties mean the same thing in all states. Can Singapore suppress free speech for the goal of national unity and development, especially if it claims that its culture sees uninhibited political speech as less than a birthright? Of course, cultural assertions tend to be overly broad, and many human rights activists interpret these claims as excuses for authoritarianism; the arguments, however, can no longer be ignored, and black and white rules of treaty interpretation will not help much.”

<sup>42</sup> De talrijke voorvallen, einde 1997-begin 1998, die de onderzoekscommissie, door VN-secretaris-generaal Kofi Annan naar ex-Zaire gestuurd om er de (niet-)eerbiediging door het AFDL van Kabila van de mensenrechten na te trekken, te beurt zijn gevallen en de lauwe conclusies die de VN-Veiligheidsraad daar in de lente van 1998 heeft uit getrokken, zijn symptomatisch voor de relativiserende trend die op vandaag het mensenrechtendebaat overheerst.

<sup>43</sup> Zie: Jean-Marie Guéhenno, o.c., p. 47

<sup>44</sup> Zie: Stephen Philip Kramer en Irene Kyriakopoulos, Trouble in Paradise, National Defence University, Washington, 1996, p. 37: “Thus, television has greatly altered the nature of political life. It has made the pursuit of

termijn-denken, is veeleer gevolg dan oorzaak van de postmodernistische trend tot fragmentatie in ruimte en tijd.<sup>45</sup> Wat er ook van zij, één en ander heeft geleid tot een **diplomatie in “real time”** met eigen kenmerken. Op dit punt zal verder nog worden ingegaan.

Nog een laatste punt. We zegden dat in het nieuwe politieke discours een verschuiving plaats grijpt van het universele naar het particuliere, van het absolute naar het relatieve, van het noodzakelijke naar het contingente. Dit contingente – het *hic et nunc* – kwam hierboven onder het aspect tijd aan de orde. Een ander aspect van het contingente is dat het verwijst naar een welbepaald voorval, een duidelijk localiseerbare gebeurtenis. Zulke voorvallen en gebeurtenissen kenmerken zich door hun **onmiddellijkheid**. Ze zijn niet, zoals onderliggende trends en structuren, “bemiddeld” via een discursief betoog. Ze hebben daarom een sterkere emotionele inslag. De media spelen daar enorm op in. Wat de TV van de geschreven pers onderscheidt is dat ze via beelden, veeleer dan woorden communiceert: beelden vatten de gevoelens, spreken de ver-beelding aan, daar waar woorden om een discursieve verwerking vragen. Het postmodernistische accent op de gebeurtenis boven de trend, het voorval boven de structuur leidt er daarom toe dat belevenissen het halen op argumenten, emoties op redengevingen. Kortom de warme **emotionaliteit** op de koele rationaliteit. Dat is ook voelbaar in de formulering van het buitenlandbeleid dat gemakkelijker dan vroeger de emotionele toer opgaat. De vernieuwde aandacht voor de mensenrechten heeft niet enkel geleid tot een moralisering van het beleid, maar ook tot een sentimentalisering ervan.<sup>46</sup>

---

long term policies more difficult. (...) In that case popular willfulness may replace political will, and continuity and rationality are at risk.”

<sup>45</sup> Zie: Jean-Marie Guéhenno, o.c., p. 46: “Le débat, en perdant la dimension de la durée, en s’enfermant dans des situations au lieu de s’organiser autour de principes, se vide de sa substance et ce n’est que par un abus de langage qu’on peut encore l’appeler ‘politique’. Dès lors, la ‘médiatisation’ qu’on reproche naïvement à la vie politique contemporaine traduit seulement l’évolution d’une société où la succession éphémère des perceptions, telle que la mettent en scène les médias, a remplacé la conscience d’un destin commun vécu dans la durée.”

<sup>46</sup> Een voorbeeld van hoe in het postmoderne diplomatieke discours de emoties het halen op de argumenten, is de rede op 24 september 1996 gebracht door de Belgische minister van buitenlandse zaken, Erik Derycke, voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Na het gebruikelijk dankwoord opent de redevoering als volgt: “Nos propos, face à cette auguste assemblée, se doivent parfois de dépasser les figures de style. Les formules diplomatiques cachent trop souvent notre impossibilité d’agir et notre absence de compassion véritable. Le citoyen du monde, dans ce siècle qui se termine, a peur.” De minister kwalificeert zijn tussenkomst trouwens zelf als een “plaidoyer pour une nouvelle éthique internationale”. Ook de Britse minister van buitenlandse zaken, Robin Cook, kwalificeert zijn beleid als “ethical diplomacy”. Zie meer in het algemeen: Hans Kung, *A Global Ethic for Global Politics and Economics*, Oxford, 1988.



## 5. Aspecten van een postmoderne diplomatie

In wat voorafgaat werden de krijtlijnen getekend van de diplomatie in het postmoderne tijdvak. Wat de oefening moeilijk maakt, en heel zeker betwistbaar, is het feit dat ter verklaring van recent ingetreden verschuivingen, wijzigingen en mutaties in de diplomatie, gezocht werd naar onderliggende trends die verder reiken dan de vaak besproken effecten van het einde van de bipolariteit en de globalisering. Die onderliggende trends werden gezocht in het postmoderne geesteklimaat dat ons tijdperk kenmerkt. Daarmee wil niet gezegd zijn dat het einde van de bipolariteit en de globalisering niet ook belangrijke factoren zijn bij de bepaling van het huidige diplomatieke landschap. In wat volgt willen we dit samenspel van factoren aan het werk laten in verschillende **schetsen** die elk slechts een fragment, een aspect van de postmoderne diplomatie illustreren. Die schetsen, elkaar deels overlappend maar ook versterkend, willen materiaal aanreiken ter ondersteuning van de grondintuïtie die aan de basis ligt van voorliggend essay.

### 5.1. De ‘global paradox’

We beginnen met een eerste vaststelling, nl. dat er aan de drempel van de 21ste eeuw twee **tegengestelde krachten** aan het werk zijn: tegenover mondialisering staat fragmentering, tegenover globalisering staat atomisering.<sup>47</sup>

De eerste trend is welbekend en veelbesproken. Het gaat in de eerste plaats om de **globalisering** van de economie, met de ermee gepaard gaande massale kapitaalbewegingen. Het gaat om de bewustwording dat de milieu-problematiek maar zinvol kan gesteld worden op de schaal van de aarde als planeet. Verder is er de informatierevolutie die via computer en telecommunicatiesystemen de verste uithoeken van de wereld verenigt in wat Marshall McLuhan de “global village” noemde. Die informatie-revolutie heeft op zijn beurt nieuwe wereldomspannende netwerken gecreëerd, die nu eens ten goede worden gebruikt, zoals in de internationale nieuwsverspreiding, dan weer ten kwade worden misbruikt, zoals bij de transnationale misdaad.

Tegenover deze globaliserende trend staat een trend tot **fragmentering**. Eenheidsstructuren worden afgebouwd in deelgebieden. De klassieke Staat, centraal geleid en alom controlerend en regulerend, wordt afgebouwd en ruimt de plaats in voor substructuren en lokale gemeenschappen.<sup>48</sup> De eenheidscultuur wordt omgevormd tot een amalgaam van regionaal bepaalde tradities, die nauw aansluiten bij de lokale folklore. Deze terugplooiing op zichzelf leidt tot allerlei vormen van politiek en cultureel isolationisme, nationalisme, regionalisme, provincialisme, separatisme, etnicisme en nog vele -ismen meer.

---

<sup>47</sup>Betekenisvol in dit verband is de toespraak van Boutros-Ghali, secretaris-generaal van de Verenigde Naties, gehouden te New York op 22 oktober 1995 ter gelegenheid van de 50ste verjaardag van de VN.

<sup>48</sup>Het woord “community” duikt overal in het politieke discours opnieuw op, zo bij een Bill Clinton als een Tony Blair. Over de “communautaristische” stromingen, zie “The politics of Restoration”, in: The Economist, 24 december 1994, evenals Charles Taylor, De Politieke Cultuur van de Moderniteit, Kapellen, 1997.

Beide tegengestelde trends leiden tot wat soms de **“global paradox”** genoemd wordt.<sup>49</sup> Integratieve krachten bespoedigen de uitbouw van wereldomspannende structuren, zoals meest recent de Wereldhandelsorganisatie. Desintegratieve krachten leiden tot de ontbinding van imperia (de Sovjet-Unie) en staten (Joegoslavië), voeden etnische conflicten (Tsjetsjenië, Bosnië) en burgeroorlogen (Somalië, Cambodja). Hoe de dialectiek tussen beide tegengestelde krachten juist in zijn werk zit, is nog onduidelijk.<sup>50</sup> Beide worden verenigd in het nieuwe begrip **“glocal”**: tegelijkertijd globaal en lokaal. Dit nieuwe concept bepaalt de strategieën van zowel politieke als economische actoren, die er moeten over waken dat hun globaliserende netwerken steeds opnieuw lokaal verankerd blijven.<sup>51</sup> In de Europese context blijkt dit laatste glashelder uit het aan de gang zijnde debat over de subsidiariteit en de betrokkenheid van de burger bij het Europese gebeuren (de zgn. “Burgernähe”).

## 5.2. ‘Weltinnenpolitik’

In een opgemerkte toespraak verklaart de Amerikaanse ambassadeur Craig Johnstone, verantwoordelijk op het State Department te Washington voor de modernisering van het diplomatieke apparaat: “Foreign policy is dead, first and foremost because it is no longer foreign. The world has invaded us, and we have invaded it”.<sup>52</sup> Tal van punten die tot voor kort tot de agenda van de binnenlandse politiek behoorden, staan nu op de agenda van internationale overlegfora: drugs en misdaad, economie en financiën, milieu... Het gaat om kwesties waarvan de reikwijdte steeds meer transnationaal is, doch de gevolgen binnenlands zijn.

Vandaar dat het onderscheid tussen buitenlands en binnenlands beleid, zoals dat tot voor kort scherp kon worden getekend, op vandaag veel van zijn betekenis heeft verloren. Of men het in dit verband

---

<sup>49</sup> Daarover verklaarde de Belgische premier in een interview met Paul Goossens onmiddellijk na de Korfu-top van juni 1994: “Je gaat naar een wereldeconomie, maar tegelijk naar een veel sterker gedecentraliseerde besluitvorming. Waar je moet voor opletten, is dat die decentralisatie geen nieuwe vorm van nationalisme inluit, die met racisme rijmt.” (Knack, juni 1994, p. 20).

<sup>50</sup> De complexiteit van deze paradox blijkt zeer goed uit volgend excerpt van een onderhoud met Pierre Hassner, waar zowat alle ingrediënten van de postmoderne diplomatie zoals ze in voorliggend artikel ter sprake kwamen, zijn verwerkt, zie: “Le XXème siècle, la guerre et la paix”, in: *Ecrire l’Histoire du XXème siècle*, Paris, 1995, p. 46: “Si ce siècle fut celui des affrontements pour l’empire du monde, on a toutefois l’impression d’être maintenant dans un univers qui est à la fois plus universel et plus fragmenté. Certes, il n’y a plus de grandes idéologies (...). Mais avec les ordinateurs, la télécopie, la télévision, toute cette communication en temps réel, les hommes sont plus qu’ils ne l’ont jamais été auparavant dans un monde planétaire. Et il y a bien une sorte de “fin de l’histoire”, si l’on veut appeler ainsi le fait qu’il n’y a pas de grands principes qui émergent. Mais, d’un autre côté on est dans un univers beaucoup plus fragmenté, car du temps de la guerre froide il y avait une clé universelle pour comprendre tous les conflits, alors qu’aujourd’hui ou tout est interdépendant, il y a une portion du monde ou la guerre est complètement sortie de notre horizon, une autre ou semble régner une sorte d’anarchie générale (...). Nous sommes donc à la fois dans un monde davantage commun à tous, et dans un monde où s’enchevêtrent des logiques très différentes pour lesquelles nous n’avons plus de clés globales. Et c’est par là que l’on peut dire que, d’une certaine façon, le XXème siècle est fini.”

<sup>51</sup> Men kan hier, bij voorbeeld, denken aan de vermoede pogingen van onze politici om het Europees integratieproces, met zijn opeenvolgende Inter-Goevernementele Conferenties, als betekenisvol aan de burger (een begrip dat pas in dit laatste decennium werd her-ontdekt) te verkopen. Ook multinationale ondernemingen staan voor die uitdaging geplaatst: “The way McDonald’s has packaged itself is to be a multi-local company. That is, by insisting on a high degree of local ownership, and by tailoring its products just enough for local cultures, McDonald’s has avoided the worst cultural backlashes that some other US companies have encountered”, zie: Thomas Friedman, “Big Mac II”, in: *The New York Times*, 12 november 1994.

<sup>52</sup> “Strategic Planning and International Affairs in the 21<sup>st</sup> Century”, toespraak gehouden in Washington op 18 november 1997.

over de **verbinnenlandsing van de buitenlandpolitiek** moet hebben, dan wel de verbuitenlandsing van de binnenlandpolitiek<sup>53</sup>, doet niet echt ter zake. Waar het over gaat is dat het klassieke onderscheid tussen binnenlands en buitenlands beleid vervaagt en wegwijnt.

Het duidelijkst kan men dit nu reeds merken in de diplomatieke praktijk van onze diplomaten werkzaam bij de Europese Unie. Als organisatie kan men de EU in dit opzicht zien als een prefiguratie op regionaal vlak, van de globaliseringstrend op wereldvlak. De diplomaten, verbonden aan een Permanente Vertegenwoordiging bij de EU, doen er in hun dagelijks werk niet echt aan buitenlands beleid, maar wel aan binnenlands beleid, zij het dan op Europese schaal, t.w. het beheer, in al zijn aspecten, van de EU-ruimte, of men die nu wil omschrijven als de ééngemaakte markt, de Economische en Monetaire Unie, de Schengen-zone of nog anders. De diplomaten doen er niet aan klassieke diplomatie zoals totnogtoe werd begrepen, d.i. aan extern beleid.<sup>54</sup> Op het organisatorische vlak blijkt dit trouwens uit de personeelsbezetting van een EU Permanente Vertegenwoordiging, waar diplomaten steeds meer samenwerken met experts van Financiën, de Thesaurie, Landbouw, Justitie, enz.

Deze trend naar een **“Weltinnenpolitik”**<sup>55</sup>, met vervaging en vervlechting van binnenlandse en buitenlandse agenda, verklaart ook waarom één van de meest belangrijke nieuwe opdrachten van een ministerie van buitenlandse zaken zijn coördinerende rol is geworden: de verschillende actoren worden samengebracht om, interdepartementaal, een beleid uit te stippelen dat niet langer als exclusief binnen- of buitenlands kan worden afgedaan. Op vandaag zitten beide in elkaar.

### 5.3. De burger en de ‘civil society’

De **klassieke Staat**, die als een Leviathan alle geledingen van de samenleving wist te (be-) grijpen, te controleren, te verbeteren, te straffen, door een sluitend web van voorzieningen te reguleren, heeft afgedaan. Die Staat heeft zich van de burger vervreemd. Doorheen zijn overkoepelende structuren, netwerken, reguleringen en allerlei economische, sociale en juridische supersystemen, kwam die Staat ertoe een autonome dynamiek te ontwikkelen, die hem steeds verder van de gewone burger, met zijn concrete verzuchtingen en specifieke zorgen, heeft weggetrokken. De tot voor kort zo geprezen Welvaart- en Verzorgingsstaat heeft afgedaan.

De **postmoderne Staat** werd geherdimensioneerd, op een bescheidener schaal, dichter bij de burger gebracht. Dit is de lichtere Staat die we nu kennen. Hij heeft de **burger her-ontdekt**. Die bezorgdheid om de burger opnieuw zijn plaats in het politieke bedrijf te geven, of daar althans nauwer bij te betrekken, bestaat niet enkel op het nationale vlak – denk in België aan het “contract

<sup>53</sup> Rik Coolsaet, België en zijn buitenlandse politiek 1830-1990, Leuven, Van Halewyck, 1998.

<sup>54</sup> Deze vaststelling ligt mede aan de grondslag van de beraadslagingen die omtrent de institutionele toekomst van de EU op de Europese top van Cardiff (15-16 juni 1998) werden gevoerd, en die zullen worden verdergezet op een informele bijeenkomst van de Staatshoofden en Regeringsleden in het najaar van 1998.

<sup>55</sup> Ik kwam de term “Weltinnenpolitik” toevallig tegen in een toespraak van John Kornblum, Amerikaanse ambassadeur in Duitsland, gehouden te Bonn op 12 november 1997 met als titel “America and Europe: An Indispensable Partnership”. John Kornblum wist zelf niet vanwaar hij de term hield. Intussen trof ik die opnieuw aan in het recente boek van Hans Küng, A Global Ethic for Global Politics and Economics, Oxford, 1998, p. 68, die hem op zijn beurt toeschrijft aan de fysisch Carl Friedrich von Weizsäcker: Der Garten des Menschlichen. Beiträge zur geschichtlichen Anthropologie, München, 1977.

met de burger” – maar ook op het internationale vlak. Eén van de prioriteiten van onze Europese leiders, zoals onlangs nog op de Europese Raad van Cardiff (15-16 juni 1998) bleek, bestaat erin Europa opnieuw dichterbij de burger te brengen. Europa is er voor de burger, en niet andersom, is één van de slogans die men de voorbije jaren vaak heeft gehoord.<sup>56</sup>

Die her-ontdekking van de burger laat zich trouwens evenzeer gevoelen in de dagelijkse diplomatiek praktijk van ambassades en consulaten die thans veel bewuster dan vroeger begaan zijn met de dienstverlening aan de burger. Dit vertaalt zich ondermeer in een revalorisatie van het consulaire werk. Het gaat om wat de Amerikanen nu stilaan de **“citizen diplomacy”** beginnen te noemen.<sup>57</sup>

Meer betekenisvol nog is de vaststelling dat de burger in het maatschappelijke bestel een nieuwe plaats heeft weten te ontdekken in wat gemeenzaam de **“civil society”** wordt genoemd: eigenlijk gaat het om een ruimte tussen bevolking en Staat, waarin de burger zijn doelstellingen kan waarmaken zonder nochtans direct aan het politieke proces zelf te moeten deelnemen.<sup>58</sup> Men denke hier aan de zgn. **nieuwe sociale bewegingen** (voor de vrede, tegen het racisme, voor de vrouw enz.) en meer recent aan **actiegroepen** zoals Greenpeace, Gaia, Amnesty International en CARE (dat op zichzelf al een jaarlijks budget van niet minder dan 400 miljoen dollar beheert).<sup>59</sup>

Het (in de Verenigde Staten althans) modieuze begrip **“empowerment”** staat daarbij centraal. De onderliggende gedachte is dat men de burger kan helpen zijn eigen stem te herontdekken op gebieden die tot voor kort tot het bevoorrechte domein van de politieke elite werden gerekend. “Empowerment means ‘Hilfe zur Selbsthilfe’, conjuring up the image of grass-roots activity”.<sup>60</sup>

In de internationale samenwerking, zoals de vroegere ontwikkelingssamenwerking nu wordt genoemd, wordt steeds meer op die nieuwe dimensie ingespeeld, zowel bilateraal als in multilateraal verband (bij voorbeeld in de Wereldbank). Maar niet slechts daar. Ook politieke projecten die ertoe strekken de democratisering te schragen, de naleving van mensenrechten te bevorderen, verkiezingen

---

<sup>56</sup> Het is diezelfde bezorgdheid die aan de grondslag ligt van de uitbouw van zgn. “people to people”-programma’s in de Euro-Atlantische relatie. In het communiqué van de topontmoeting tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie te Londen op 18 mei 1998, wordt o.m. gesteld dat “the USA and the EU agreed to enhance cooperation on building people-to-people links across the Atlantic to learn from each other’s experience and build links between ordinary citizens.”

<sup>57</sup> Zie Seminarie in Washington georganiseerd op 2 juni 1998 door The Academy for Educational Development, The Fullbright International Center en The University of Maryland, met als thema “Foreign Policy for the Next Century”. Ook de Belgische ambassades en consulaten krijgen duidelijke instructies terzake de beschikbaarheid van diplomaten en kanseliers voor Belgen in het buitenland: zij die er permanent verblijven, zij die er aan toerisme doen en zij die er gevangen zijn. De diplomatieke aandacht en consulaire bijstand die verleend wordt aan de veelbesproken vrachtwagenchauffeur Sollie, die in Belarus gevangen zit, is tekenend voor de nieuwe burgerdiplomatie. Ook de gids die door het ministerie van buitenlandse zaken wordt uitgegeven ten behoeve van Belgen die in het buitenland op vakantie gaan, evenals de brochure voor Belgen in buitenlandse gevangenissen, geven uitdrukking aan deze nieuwe trend van dienstverlening aan de burger.

<sup>58</sup> Zie: Peter L. Berger en Richard J. Neuhaus, *To Empower People – From State to Civil Society*, New York, 1997.

<sup>59</sup> Zie: Marc Hooghe, *Met Vlag en Spandoek. Over hedendaagse actiegroepen*, Groot-Bijgaarden, 1997; Roger Burggraeve en Steven Velle, “De verdraaide emancipatie. Postmoderniteit en de nieuwe sociale bewegingen”, in: F. De Wachter (red.), o.c., p. 119

<sup>60</sup> John Kornblum, “America and Europe: An Indispensable Partnership”, toespraak gehouden te Bonn op 12 november 1997

voor te bereiden en te begeleiden, worden steeds meer vanuit de basis gestuurd. Voorbeelden vandaag zijn de Democratische Republiek Congo, Cambodja, maar ook Albanië en Georgië.

Uitendelikt belandt men uiteraard bij de **niet-gouvernementele organisaties**, die als nieuwe actoren op de diplomatieke scène van dit laatste decennium actief zijn opgetreden. Hun prominente rol, niet enkel bij het zetten van een trend, bij het stuwen van een proces, maar zelfs bij het finaal bezegelen van een internationaal verdrag, zoals meest recent het Verdrag over Landmijnen (Ottawa, 1997), kan niet langer betwist worden.<sup>61</sup> Dat is zozeer waar dat thans de vraag aan de orde staat of deze nieuwe vorm van niet-gouvernementele participatie aan de internationale besluitvorming model kan staan voor internationale actie.

#### 5.4. Naar een postterritoriale diplomatie

Historisch is het staatsbegrip totaal vergroeid met het begrip **territorium**, en het afgeleide begrip van **grenzen**. Het gaat om wat Jean-Marie Guéhenno noemt “l’*enracinement territorial de la nation*”.<sup>62</sup> Dat laat zich gemakkelijk begrijpen. Het staatsbegrip dat uit de Westfaalse vredesverdragen te voorschijn is gekomen, stamt uit een tijdperk waarin land als economische productiefactor, en dus als bron van welvaart en macht, cruciaal was, niet slechts voor de overleving maar ook de uitstraling van de Staat. Van industrie en informatietechnologie was toen nog geen sprake.

Dit historisch gegroeide staatsbegrip heeft zich vervolgens gesedimenteerd in het volkenrecht, waarvan elk handboek ons leert dat territorium een constitutief element (naast bevolking en effectief gezag) is van **de Staat**.<sup>63</sup> Constitutief betekent hier: geen Staat zonder grondgebied. Dit primordiale belang van het territorium in het internationale recht blijkt vervolgens uit de zeer uitgesponnen regels die gelden m.b.t. grenzen, enclaves, internationale erfdiensbaarheden enz. Iets gelijkaardig geldt trouwens voor wat men, nogal betekenisvol, het “watergebied” van de Staat noemt.

Voor de postmoderne wezens die we vandaag zijn spreekt het voor zich dat dit klassieke staatsbegrip, sterk territoriaal verankerd, volstrekt gedateerd is. Grondgebied, land, territorium hebben op vandaag nog weinig van zien met de reële **machtsbasis** van een land, die thans voortkomt uit informatienetwerken en immateriële cyber-producten. De sterke economieën van Singapore en Hongkong, landen met nauwelijks enige landbouw of industriële basis, zijn een levend bewijs van de groeiende irrelevantie van territorium voor welvaart en macht.

Het is de verschuiving van een materiële economie naar een **immateriële economie**, die voor een groot deel deze irrelevantie met zich meebrengt. In een auto, typisch industrieel product, vertegenwoordigt de grondstof nog zoiets als 35 procent van de waarde ervan. In een elektronische component, nauwelijks één procent. De overige 99 procent zit elders, en zijn niet materieel te vatten of territoriaal te lokaliseren. Wat trouwens enorme problemen stelt voor de regelgeving van en de belastingheffing op de nieuwe informatieproducten. Wie reguleert het World Wide Web, en hoe ?

---

<sup>61</sup> Het feit dat de “International Campaign to Ban Landmines”, een NGO tot voor kort geleid door Jody Williams, de Nobelprijs voor Vrede van 1997 heeft bekomen, kan beschouwd worden als een officiële erkenning van de rol van NGO’s in de vormgeving van de diplomatie.

<sup>62</sup> Jean-Marie Guéhenno, o.c., p. 30

<sup>63</sup> Zie, bij voorbeeld: E.R.C. Van Bogaert, Volkenrecht, Brussel, 1973, p. 65: “De soevereine Staat moet een grondgebied bezitten, een bevolking hebben, en ook beschikken over een georganiseerd gezag.”

Het recht op het innen van belastingen is een soevereine aanspraak van de Staat. Maar de belastingheffing heeft een wezenlijk territoriale basis, en vooronderstelt dat een goed, een dienst, een persoon localiseerbaar zijn.<sup>64</sup>

De groeiende irrelevantie van grondgebied in het huidige diplomatieke tijdperk blijkt ook uit, bij voorbeeld, het Europese integratieproces dat tot een economisch, cultureel en kennis-verkeer (het zgn. vrije verkeer van goederen, personen en diensten) heeft aanleiding gegeven dat, per definitie, grensoverschrijdend is. De zgn. binnengrenzen werden afgebouwd, voor wat de Schengenlanden betreft trouwens in de meest letterlijke betekenis van het woord.

Vandaar ook dat grensgeschillen zoals voor kort die tussen Ecuador en Peru, en meer recent tussen Ethiopië en Eritrea, of nog de betwistingen om het “geiteneiland” Imia/Karduk tussen Griekenland en Turkije, op vandaag zo potsierlijk overkomen. Deze betwistingen om grondgebied zijn de atavistische overblijfselen van een voorbij tijdperk.<sup>65</sup>

Dit alles voert, zoals Rik Coolsaet terecht betoogt, naar een postterritoriale diplomatie, waarbij belangen worden verdedigd die niet langer met grondgebied zijn verbonden.<sup>66</sup>

### 5.5. Macht geherdefinieerd

Tot voor kort werd de macht van een staat essentieel gedefinieerd in termen van brute militaire sterkte (legersterkte en bewapening): “how many divisions”, luidde de vraag van Stalin aan het adres van de Paus. Op vandaag is die machtsdefinitie niet langer geldig. Zelfs uitgebreid tot andere **traditionele machtsparameters** zoals oppervlakte, bevolking, natuurlijke rijkdommen en BNP gaat die definitie niet langer op.<sup>67</sup>

In dit informatietijdperk zijn zulke maatstaven duidelijk voorbijgestreefd. Wat op vandaag telt zijn factoren zoals onderwijs (kennis én vaardigheden), meertaligheid, technologische ontwikkeling, sociale mobiliteit, institutionele flexibiliteit en dgl. meer. Op de drempel van de 21ste eeuw geven we ons rekenschap van wat de echte bron van macht geworden is: **informatie**.<sup>68</sup> En dat heeft nog weinig te maken met wapens en mineralen, landoppervlakte en bevolkingsaantallen.

---

<sup>64</sup> Jean-Marie Guéhenno, o.c., pp. 26-27: “Dans toutes les démocraties modernes, l’impôt a une assise territoriale. Cette logique est aujourd’hui remise en cause. Dès lors qu’il n’y a plus de nécessité territoriale, dès lors que le lieu de la résidence et de l’investissement ne sont plus une donnée mais un choix, dès lors que la valeur ajoutée se forme de façon trop abstraite pour qu’on puisse assigner sa création à un lieu précis, l’impôt n’est plus une décision souveraine.”

<sup>65</sup> Zie: Walter Wriston, o.c., p. 176: “The competition for the best information has replaced the competition for the best farmland or coal fields. In fact, the appetite to annex territory has already attenuated, and major powers have withdrawn from previously occupied territories.”

<sup>66</sup> Rik Coolsaet, “The transformation of diplomacy at the threshold of the new millennium”, Leicester, University of Leicester, DSP paper, 1998

<sup>67</sup> Voor een traditionele machtsanalyse, toegepast op België, zie: Wilfried Dewachter en Mieke Verminck, “De machtsbases van België in de internationale politiek”, Res Publica, 1986, pp. 21-27

<sup>68</sup> “Knowledge, more than ever before, is power. The one country that can best lead the information revolution will be more powerful than any other”, zegt Joseph Nye, voormalig Assistant Secretary of Defense van het Pentagon, zie: Joseph Nye en William Owens, “America’s Information Edge”, in: Foreign Affairs, March/April 1996, pp. 20-36

De informatierevolutie heeft daarom een directe impact op de **machtsverhoudingen** in de wereld. In dit technologisch tijdperk, waar informatie via globale netwerken tot de verste uithoeken wordt verspreid, wordt het onmogelijk voor zelfs de meest totalitaire staat om nog langer de gedachten en het gedrag van zijn onderdanen te controleren. Dat is trouwens één van de redenen, naast andere weliswaar, waarom de Sovjet-Unie van binnenuit werd ontrafeld, ~~ge~~ implodeerd is veeleer dan geëxplodeerd.<sup>69</sup> Het spreekt voor zich dat wat elders in dit artikel gezegd werd over de “empowerment” van de burger, onmiddellijk aansluit bij de belangrijke rol van alom verspreide informatie.

Ook op een ander punt moet de aandacht gevestigd worden. Op vandaag stelt men een **geleidelijke verschuiving vast van het begrip macht naar het begrip gezag**: “The US projects authority not because it is strong”, zo stelt de huidige Amerikaanse ambassadeur in Bonn, “but increasingly because it offers solutions to problems: ideas, services and products that are adaptive and responsive to the needs of the world community”.<sup>70</sup> In tegenstelling tot het klassieke machtsbegrip, sluit het begrip gezag aan bij het beheersingsvermogen over informatiestromen.

Voorts wordt steeds meer het onderscheid gemaakt tussen “strong power” (het klassieke machtsbegrip) en “soft power” (dat bij het begrip gezag aansluit). “Strong power” is voor ontrading en afstraffing. “Soft power” is “the ability to achieve desired outcomes in international affairs through attraction rather than coercion”.<sup>71</sup> Zachte macht werkt via overreding waardoor anderen ertoe gebracht worden in de door u gewenste zin te handelen. Zachte macht berust op het appél van uw gedachtegoed. Het betreft het vermogen, via de overtuigingskracht van uw argumenten, de agenda ook voor anderen te zetten in een voor u gunstige zin. Als een Staat aldus, met goedvinden van anderen, zijn macht weet te legitimeren, dan hoeft hij niet langer zijn toevlucht te nemen tot de veel duurdere militaire middelen om die macht af te dwingen.

Op die manier belandt men dan bij de zgn. “**public diplomacy**”, eveneens een recente uitvinding. Zij strekt ertoe het buitenlands beleid zo goed als mogelijk kenbaar te maken in de hoop dat men zodoende de adhesie van anderen tot dat beleid zal weten te verwerven. De onderliggende idee is opnieuw dat men zijn macht beter via aantrekking dan dwang uitoefent. Publieke diplomatie veronderstelt de uitbouw van een pro-actieve persdienst bij de ministeries van buitenlandse zaken, waar ervaren woordvoerders de agenda uit handen van de journalisten nemen en zelf de termen van het debat zetten. Het veronderstelt verder dat de minister en zijn topambtenaren zeer geregeld voor publieke fora het woord nemen om er het buitenlands beleid met overtuigingskracht toe te lichten en de publieke opinie, zo binnenlands als buitenlands, voor dat beleid te winnen. Zo’n publieke diplomatie staat ten dienste van de zachte machtsuitoefening, die zelf de nieuwe vorm van machtsuitoefening tout court is geworden.

## 5.6. Naar een nieuw veiligheidsconcept

<sup>69</sup> Een uitdaging waarvoor ook de Chinese leiders vandaag onmachtig staan; zie het artikel van Erik Eckholm in The New York Times van 31 december 1997: “China cracks down on dissidents in cyberspace”.

<sup>70</sup> John Kornblum, “A Tour through the New Atlantic Community”, toespraak gehouden op 8 oktober 1996 te Washington voor de Atlantic Council.

<sup>71</sup> Joseph Nye, Bound to Lead. The Changing Nature of American Power, New York, 1990

Het **klassieke veiligheidsconcept**, zoals met name vastgelegd in defensieverdragen en bondgenootschappen zoals NAVO, betreft de vrijwaring van de integriteit van de Staat. Het gaat om de klassieke Staat, bepaald in termen van een duidelijk door grenzen afgebakend territorium, en geleid door een centraal gezag die de Staat intern beheert en extern vertegenwoordigt. Het vrijwaren van de **externe veiligheid** van zo'n Staat is een wezenlijk militaire aangelegenheid.

Dit klassieke veiligheidsconcept boet sterk aan relevantie in. Met de verdwijning van de Koude Oorlog zijn de bedreigingen van één Staat tegen een andere zeer sterk afgenomen. Het 100-tal gewapende conflicten sinds 1990 zijn bijna allemaal intra-staatelijk, niet inter-staatelijk. Zij betreffen niet de externe veiligheid van de Staat, maar zijn **interne veiligheid**. Niet-traditionele dreigingen krijgen thans de bovenhand: terrorisme, georganiseerde misdaad, drugshandel, etnische conflicten en de gevaarlijke mix van overbevolking, armoede en milieuverloeding die gemakkelijk tot een zgn. "state collapse" kan leiden.

Deze evolutie heeft geleid tot het besef dat de (interne) veiligheid van de burger niet gewaarborgd is door de (externe) veiligheid van de Staat waartoe hij behoort. Het hier opduikende nieuwe veiligheidsconcept wordt soms met de term "**human security**" omschreven. Ultiem rust dit nieuwe concept op de bevinding dat veiligheid in de eerste plaats verband houdt met de dagelijkse levensomstandigheden – voeding, huisvesting, tewerkstelling, gezondheid, openbare orderust – veeleer dan te resulteren uit 's lands buitenlandse betrekkingen en militaire macht.<sup>72</sup>

Dit nieuwe veiligheidsparadigma blijkt overigens duidelijk uit het **zich wijzigende veiligheidsvocabularium**, dat van klassieke militaire concepten evolueert naar begrippen die veeleer met de interne huishouding van Staten verband houden: democratisering, "nation building", conflictpreventie, mensenrechten, maar ook milieu, immigratie, georganiseerde misdaad en terrorisme zijn op vandaag de dominante veiligheidsbekommernissen die de oude definitie van veiligheid in termen van militaire dreiging en militaire respons hebben vervangen.<sup>73</sup>

Deze wijzigingen ziet men thans overal aan het werk. De NAVO heeft zijn statische strijdkrachten vervangen door flexibele multinationale korpsen, die niet langer afgericht zijn op het beantwoorden van een zware externe dreiging (van het Sovjet-type), maar van diffuse interne instabiliteiten (van het type Bosnië-Herzegovina). In de EU gaat alsmaar meer aandacht naar de zgn. derde Maastricht-pijler, die betrekking heeft op materies betreffende justitie en binnenlands beleid, dus essentieel de interne veiligheid van de Staat (internationale criminaliteit, illegale drughandel, internationale fraude, illegale immigratie, asielbeleid, enz.). De aandacht die daaraan wordt besteed, getuigt van het groeiend besef dat het **risico dat een maatschappij van binnenin wordt geërodeerd op vandaag groter is dan dat zij van buitenuit wordt aangevallen**

<sup>72</sup> Zie: Jessica Mathews, o.c., pp. 50-66

<sup>73</sup> Zie: Johan Verbeke, "A New Security Concept for a New Europe", in: Studia Diplomatica, 1998



### 5.7. De postmoderne oorlog

Ook op het vlak van de gewapende conflicten zijn belangrijke verschuivingen te noteren, zeker sinds het einde van de Koude Oorlog. De frequentie van klassieke gewapende conflicten van het Clausewitz-type is sterk afgenomen. Laatste voorbeelden van een klassieke oorlog waren de Iran-Irak oorlog in de tachtiger jaren en de Golfoorlog van 1991. Gewapende conflicten zijn op vandaag **niet langer interstatelijk, maar intra-statelijk**. Het gaat om conflicten die vaak gevoed worden door etnisch/religieuze antagonismen en die gedijen in een context van schaarste of slecht beheer van natuurlijke hulpbronnen, van demografische druk en milieuverloeding. Men stelt vast dat het oorlogsgevaar niet langer uitgaat van sterke, goed georganiseerde hegemonische Staten, zoals weleer het geval was, maar wel van zgn. "failed states", intern zwakke, etnisch verscheurde of uitgevreten staten die elk effectief gezag missen. Somalië is als quasi non-Staat het extreme voorbeeld.<sup>74</sup>

Militaire analisten hebben het in dit verband over de "**postmoderne oorlog**". Kenmerkend ervoor is het feit dat de geregelde regeringslegers van vroeger de plaats hebben geruimd voor militias, of andere informele – vaak op etnische of tribale leest geschoeide – groeperingen of bendes die, zonder wel doordachte strategieën en dikwijls zelfs zonder een duidelijke politieke agenda, alom dood en vernieling zaaien. In die context ziet men ook voor het eerst het beeld van het kind-soldaat opduiken.<sup>75</sup> Omdat de militaire actoren militias zijn, vaak bij de lokale bevolking geronseld, is er geen duidelijk onderscheid meer tussen "leger" en burgerbevolking, wat die postmoderne vorm van oorlogvoering juist zo bloedig maakt. De verschillen in dodenaantal tussen de klassieke Golfoorlog, van Amerikaanse zijde met chirurgische precisie doorgevoerd, en de slachtingen in voormalig Joegoslavië spreken terzake voor zichzelf.<sup>76</sup>

Deze nieuwe vorm van gewapend conflict wordt al evenzeer gekenmerkt door het feit dat die **niet met gesofistikeerd wapentuig** wordt gevoerd. Op de limiet is alles bruikbaar, als het maar doodt: denk aan de "machete" in het Rwanda-genocide van 1994 (maar ook in Liberia en Sierra Leone). Gesofistikeerde wapens komen er niet bij te pas, omdat die niet binnen het (financiële) bereik liggen van de gevechtspartijen, die het doorgaans moeten stellen met **lichte wapens** die, in weerwil van gedecreteerde embargo's, hen via smokkel en illegale transfers bereiken.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Omdat dit nieuwe type van oorlog vaak zijn voedingsbodem vindt in ontwrichte staten, omvat de remedie ervoor niet slechts een herstel van de vrede strictu sensu ("peace restoration", "peace making"), maar ook een ruimer proces van burgerlijke wederopbouw ("reconstruction", "rehabilitation", "institution building"). Een sprekend voorbeeld van hoe de burgerlijke component in conflict-situaties steeds meer in rekening moet worden genomen, is het recent debat nopens de zgn. derde macht – een soort gendarmerie – die n.a.v. de verlenging van SFOR in de zomer 1998 de plaats moet innemen tussen de politiemacht enerzijds, en de klassieke legermacht anderzijds, die in Bosnië-Herzegovina ontplooid zijn.

<sup>75</sup> Het is op zich betekenisvol dat de secretaris-generaal van de Verenigde Naties een Speciale Vertegenwoordiger heeft aangesteld voor Kinderen in Gewapende Conflicten (de huidige titularis is Olara Otunnu). Op vandaag nemen zo'n 250.000 kinderen actief deel aan gewapende conflicten. We hebben ze onlangs aan het werk gezien in Liberia.

<sup>76</sup> Schattingen van de Verenigde Naties stellen dat de burgerbevolking zo'n 5 procent van het slachtofferaantal uitmaakte in de eerste wereldoorlog, 48 procent in de tweede wereldoorlog en 90 procent heden ten dage.

<sup>77</sup> Vandaag wordt veel aandacht besteed aan het aan banden leggen van illegale wapentrafieken: de EU nam onlangs een Gedragscode voor Wapenexporten aan, en in oktober 1998 werd op initiatief van de Belgische Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking in Brussel een conferentie georganiseerd rond het thema "Duurzame Ontwapening voor Duurzame Ontwikkeling", die essentieel over de problematiek van de kleine wapens zal handelen. Het is interessant te noteren hoe het non-proliferatiedebat, dat traditioneel handelde over nucleaire, chemische en biologische wapens (de zgn. massavernietigingswapens), nu steeds meer betrekking

Een ander kenmerk van de postmoderne oorlog is gebonden aan de **factor tijd**. Een oorlog van het klassieke type duurt korte tijd: denk aan de Zesdaagse Israëliisch-Arabische oorlog van 1967 en, meer recent, aan de Golfoorlog. Vergelijk daarmee de situatie in de Westelijke Balkan: na een conflictperiode van zowat vier jaar (1991-1995) zouden, overeenkomstig de Dayton-akkoorden van eind 1995, de NAVO-troepen er voor één jaar, tot eind 1996, blijven. Ze zijn er nog steeds, en klaar om nog lang te blijven. Over “mission creep” en “exit strategy” wordt vandaag niet zoveel meer gesproken.

Overigens zijn er nog andere niet-traditionele dreigingen die recent de kop hebben opgestoken. Het gaat om wat genoemd wordt **asymmetrische bedreigingen**, omdat ze doorgaans uitgaan van non-Staat actoren die met beperkte, niet-conventionele middelen de klassieke Staat diep kunnen treffen. Het “oorlogsdoelwit” is daarbij doorgaans niet de verovering van territorium, dat sowieso sterk aan relevantie heeft ingeboet. Deze nieuwe vorm van informele oorlogvoering gaat uit van terroristische groeperingen, drug kartels, en transnationale misdaad syndicaten. De gebruikte middelen zijn divers: een aanslag met gifgas in een metro (sarin in Tokio), een “cyber attack” met verspreiding van virussen in het informatienetwerk van een militaire organisatie (zoals het Pentagon).<sup>78</sup> Deze conflicten noemt men asymmetrisch omdat de gevestigde defensieapparaten – met hun tanks, artillerie, raketten en gevechtsvliegtuigen – vrijwel machteloos staan in het beantwoorden van deze nieuwe dreigingen.<sup>79</sup>

### 5.8. Diplomatie ‘in real time’

Eén van de belangrijkste gevolgen van de nieuwe **informatietechnologieën** is dat diplomatie thans in reële tijd wordt bedreven. **Informatie** is op vandaag **overal simultaan beschikbaar**. De reactietijd op gebeurtenissen is daardoor enorm kort geworden. Dit zou een directe impact hebben op zowel de beleidsformulering als de organisatie van de diplomatie.

James Der Derian drukt het als volgt uit: “when communications, weapons delivery, and response time are instantaneous, diplomacy becomes governed as much by the velocity of the events as by the events themselves. As time replaces space as the significant mediation of diplomacy, *crisis-management takes the place of reflective decision-making*.”<sup>80</sup>

Wat de beleidsformulering betreft, moet in de eerste plaats gewezen worden op de zgn. **CNN-factor**. Het argument komt wezenlijk hierop neer: de media, die aan de bron van het vergaren en

---

heeft op zaken zoals anti-persoonsmijnen (Ottawa-proces) en lichte wapens. Dit is op zich symptomatisch voor de onderliggende verschuivingen in de aard van de nieuwe bedreigingen waarvoor wij aan de drempel van de 21ste eeuw geplaatst staan.

<sup>78</sup> “US Warns of Risks Internet Poses to National Security”, in: Financial Times, 20 maart 1998; “Pentagon on Terror Alert”, in: Financial Times, 13 maart 1998.

<sup>79</sup> Niet alleen het defensieve aspect – hoe men zich tegen asymmetrische dreigingen verdedigt – is belangrijk, ook het offensieve aspect: “The full extent of U.S. offensive capabilities is among the most tightly held national security secrets. According to various accounts, the government has explored ways of planting computer viruses or ‘logic bombs’ in foreign networks to sow confusion and disruption. It has considered manipulating cyberspace to disable an enemy air defense network without firing a shot, shut off power and phone service in major cities, feed false information about troop locations into an adversary’s computers and morph video images onto foreign television stations”, zie: “Cyberwar: A New Weapon Awaits a Set of Rules”, in: The Washington Post, 7 juli 1998

<sup>80</sup> Mijn cursivering, zie: James Der Derian, o.c., p. 208

verspreiden van informatie liggen, hebben zich aldus de macht toegeëigend de buitenlandse agenda van onze beleidsverantwoordelijken te bepalen. Omdat onze politici gedreven worden door het persgebeuren, zou de **autonomie en de coherentie van het buitenlands beleid** zoek zijn. Dit beleid zou niet langer gedicteerd worden door de eigen verdiensten van het dossier, maar door de reacties op gebeurtenissen door een publiek dat meer gedreven wordt door emotionaliteit dan rationaliteit.

Niemand zal ontkennen dat er een spanning bestaat tussen “real time”-berichtgeving en buitenlands beleid. Beide beantwoorden immers aan een andere logica. Beleidsformulering beoogt een proces te zijn dat de middellange of zelfs langere termijn omspant. “Real time”-berichtgeving dwingt daarentegen tot een prompte reactie in termen van onmiddellijke standpuntbepaling of actie. Persverklaringen<sup>81</sup> en ad hoc acties<sup>82</sup> moeten de druk opvangen. En het spreekt voor zich dat de buitenlandse beleidsvorming zodoende steeds meer aandoet als een mozaïek van beleidsbepalingen en acties die elke onderlinge coherentie missen. Zo belandt men dan bij de **casuïstische diplomatie**: beleid wordt er *ad hoc* gevoerd, op een “case by case”-basis.

Weinigen zullen ontkennen dat dit op vandaag steeds meer het geval is.<sup>83</sup> Daarbij kan nuttig worden opgemerkt dat deze aldus door de informatietechnologie geïnduceerde trend in de hedendaagse diplomatieke praktijk, versterkt wordt door een zekere **postmodernistische aversie voor de “vision thing”**, het omvattende, visionaire eenheidsdenken dat thans de plaats ruimt voor micro-verhalen en micro-acties die zich weinig gelegen laten aan het grote beleidsverhaal waarin ze zich niet langer laten inbedden.

Dit alles moet wellicht niet overdreven worden. Men kan stellen dat de CNN-factor zich vooral in de periferie van de beleidsformulering manifesteert, maar die formulering zelf niet noodzakelijkerwijze

---

<sup>81</sup> Een recent voorbeeld wordt geleverd door de Indische en Pakistaanse kernproeven in het voorjaar van 1998. De mediadruk was zo groot dat de meeste kanselarijen zich verplicht zagen een prompte persverklaring vrij te geven. Die persverklaringen kunnen in twee categorieën ondergebracht worden. Vooreerst zijn er deze die nietszeggend zijn en het houden bij de bekende platitudes van “we betreuren ten zeerste”, “we roepen op tot”, “we hopen dat”. Als men de onderliggende complexiteit van de kernproevenproblematiek kent (waar structurele nucleaire non-proliferatie vraagstukken verstrengeld zitten met problemen van regionale veiligheid) dan zijn zulke nietszeggende persverklaringen nog het beste dat men kan doen. De tweede categorie persverklaringen zijn deze die wel meteen een inhoudelijke beleidsbepaling omvatten. Die bleken, na enige tijd en bij nadere analyse, de bal vaak mis geslaan te hebben, door de kwestie van de kernproeven meteen in relatief legalistische termen van NPT en CTBT te hebben gesteld, en niet in termen van regionale Zuid-Aziatische veiligheid.

<sup>82</sup> Een goed voorbeeld van een ad hoc actie, die niet geschraagd was door een onderliggende strategische beleidsopstelling, betrof de Amerikaanse operatie “Support Hope” in de zomer van 1994 in Rwanda, op een ogenblik dat de genocide zoveel als over was. Zij kwam er onder druk van de publieke opinie die de Amerikaanse administratie dwong tot een tactische handeling, die de schijn van effectief optreden moest redden, maar het onderliggende Amerikaanse non-interventie-beleid – het Somalië-syndroom indachtig – onaangeroerd liet.

<sup>83</sup> Niet iedereen is het daarmee eens, zie: Stephen Cambone, “Kodak Moments, Inescapable Momentum, and the World Wide Web: Has the Infocomm Revolution Transformed Diplomacy?”, Center for Information Strategy and Policy, McLean, 1996. Zijn betoog kan als volgt worden samengevat. Uitgangspunt is dat de pers bijna uitsluitend oog heeft voor het actualiteitsaspect van een bericht, en zich daarom bijna exclusief richt op “gebeurtenissen”. Beleid daarentegen is gericht op trends, onderliggende structuren en langdurige processen, en een “gebeurtenis” die binnen die dominante beleidscontext niet als zinvol kan geduid worden, blijft ofwel onbesproken, of eist slechts marginale aandacht op. Men merkt hier dus a.h.w. een omdraaiing van het CNN-effect: wat een “gebeurtenis” pas relevant maakt is de beleidscontext en niet andersom. Ik meen dat Cambone hier te ver gaat, en de politieke realiteit van de CNN-factor op de dagelijkse beleidsvoering oeverloos onderschat.

diepgaand aantast.<sup>84</sup> Wat er ook van zij, vast staat dat hier een gegeven aan het werk is dat de diplomatieke praktijk in een nieuwe richting stuwt.

Vanzelfsprekend heeft de “real time”-diplomatie ook gevolgen op de **organisatie** van onze kanselarijen. Een minister moet permanent geïnformeerd worden over het wereldgebeuren. Hij moet er immers in een korte standpuntbepaling onmiddellijk op kunnen reageren. Hier ligt een belangrijke taak weggelegd voor persdiensten en woordvoerders. In crisissituaties moet vlugge actie mogelijk zijn. Vandaar het toenemend belang van zgn. “contingency planning”: zelfs al weet men nog niet of een daadwerkelijk optreden noodzakelijk zal blijken, dan toch bestudeert men best in een vroeg stadium alle mogelijke opties. Een crisiscentrum, dat hetzij permanent werkzaam is, of op korte tijd kan worden geactiveerd, is thans een structureel element van vele ministeries van buitenlandse zaken en defensie.

---

<sup>84</sup> Nick Gowing, “Behind the CNN Factor”, in: The Washington Post, 31 juli 1994. Gowing maakt het m.i. relevante onderscheid tussen tactische beleidsbepaling en strategische beleidsformulering. De eerste wordt wel, de tweede niet, of althans veel minder, door de CNN-factor bepaald: “When TV pictures have cried out for determined, pro-active foreign policy responses to end a conflict, sources have described a process by which ministers usually ensured there was an appearance of tactical response, when in reality there was no strategic change to overall policy.”