

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

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

## *In gesprek met Peter van Walsum*

---

door *Maarten Neuteboom*

---

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

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

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

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

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

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

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

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



FOTO: ANP - ROBERT VOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



kernachtig in tot uitdrukking komt.’

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

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

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

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

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

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







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

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

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

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

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

*Noten*

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