

Surrogaatstaten

Het verlicht despotisme van internationaal territoriaal bestuur

Nieuw-Guinea, Oost-Timor, Kosovo: sinds een kleine eeuw hebben internationale organisaties regelmatig het bestuur van een land of gebied overgenomen. Dat roept grote vragen op. Is hier sprake van neo-imperialisme? En hoe zit het met de controle op dergelijk bestuur?

In het voorjaar van 1999 bombardeerde de NAVO de Federale Republiek Joegoslavië uit naam van de mensenrechten. Deze 'humanitaire interventie' gebeurde zonder machtiging van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN), die de primaire verantwoordelijkheid draagt voor het handhaven van de internationale veiligheid en vrede. De interventie was dus onrechtmatig (hoewel volgens velen wel moreel gerechtvaardigd). De Veiligheidsraad was bereid om na afloop van de strijd resolutie 1244 aan te nemen, die de bevoegdheid gaf aan 'een interim-bestuur voor Kosovo' waaronder de bevolking 'substantiële autonomie kan genieten binnen de Federale Republiek Joegoslavië'.

Politiek en media hebben sindsdien met grote belangstelling gevolgd hoe deze 'substantiële autonomie' van de Kosovaren gerijmd kon worden met de tegelijkertijd bevestigde soevereiniteit en territoriale integriteit van de Federale Republiek Joegoslavië. In de praktijk zou dit onmogelijk blijken, hetgeen onlangs definitief werd bevestigd met Kosovo's onafhankelijkheidsverklaring op 17 februari 2008. Minister Verhagen erkende namens Nederland de staat Kosovo - slechts twee weken na zijn verklaring hierover geen overhaaste beslissing te willen nemen met het oog op garanties voor de mensenrechten van de Serviërs.

Veel minder aandacht ging intussen uit naar het eveneens met resolutie 1244 tot stand gebrachte interim-bestuur in Kosovo (al kan dit veranderen nu de Europese Unie onder leiding van de Nederlandse diplomaat Pieter Feith deze missie naar verwachting in juni 2008 gaat overnemen). Dit is verrassend, want het gaat om een van de meest ambitieuze ondernemingen van de VN ooit - een bevolking van 2,1 miljoen mensen die inmiddels dus ook een staat vormt, wordt bestuurd door buitenlanders. Ook de EU zal daaraan de komende jaren de handen vol hebben.

Kosovo staat niet op zichzelf. Enkele maanden nadat de Veiligheidsraad de United Nations Mission In Kosovo (UNMIK) in het leven had geroepen, kwam een vergelijkbare missie tot stand in Oost-Timor, die tot 2002 duurde. De VN bestuurden verder in Cambodja tussen 1992 en 1993, in Oost-Slovenië tussen 1996 en 1998 en in de omgeving van Mogadishu in Somalië van 1992 tot 1995. De EU bestuurde de stad Mostar in Bosnië-Herzegovina tussen 1994 en 1996. Daarnaast bestuurt een ad-hocorganisatie, de Peace Implementation Council, Bosnië-Herzegovina als uitvloeisel van de gecompliceerde vredesakkoorden van Dayton van 1995.

'INTERNATIONAAL TERRITORIAAL BESTUUR LIJKT EEN VOORZETTING VAN DE NEGENTIENDE-EEUWSE BESCHAVINGSMISSIE VAN DE KOLONIALE MOGENDHEDEN.'

Ook vóór het einde van de Koude Oorlog waren er de nodige gebieden die voor enige tijd (deels) bestuurd werden door een internationale organisatie. Zo had de Volkenbond zeggenschap over de grondwet en het buitenlands beleid van de vrijstad Danzig, tegenwoordig Gdansk, tussen 1920 en 1939. Deze voorloper van de VN bestuurde ook het Saargebied tussen 1920 en 1935 en het Colombiaanse district Leticia tussen 1933 en 1934. De VN bestuurden vervolgens in Congo tussen 1960 en 1964 en - het sluitstuk van de dekolonisatie van Nederlands-Indië - Nieuw-Guinea tussen 1962 en 1963. Internationaal territoriaal bestuur heeft dus een lange geschiedenis. Het gaat wellicht ook een lange toekomst tegemoet.

Begin jaren negentig vroegen de jurist Steven Ratner en oud-ambassadeur Gerald Helman aandacht voor het probleem van de 'falende staten'. Doordat deze staten hun geweldsmonopolie hebben verloren - denk bijvoorbeeld aan Somalië en Sierra Leone - zijn ze niet bij machte om (grote delen van) hun grondgebied te beheersen, de veiligheid van de burgers te garanderen, de interne rechtsorde te handhaven en de bevolking openbare diensten te verlenen. Ratner en Helman bepleitten het herstel van dergelijke staten door tijdelijk bestuur door een internationale organisatie. Dit idee heeft ook in Nederland weerklank gevonden.

In de discussie over zogeheten postconflictgebieden speelt internationaal territoriaal bestuur eveneens een prominente rol. Het zou een geschikt instrument zijn om de overgang van oorlog naar duurzame vrede te bewerkstelligen. Zo bepleit Joris Voorhoeve in zijn recente WRR-Verkenning *From War to the Rule of Law* dat de VN een standaardmandaat formuleert voor de uitoefening van tijdelijk bestuur door de VN zelf of door regionale organisaties in door (burger)oorlog geteisterde gebieden. Het invloedrijke Brahimi-rapport uit 2000 over de toekomst van vredesoperaties liet zich niet uit over de grote vraag of de VN zich op het terrein van het internationaal territoriaal bestuur moeten begeven. Wel merkte het op: 'Intra-statelijke conflicten duren voort en toekomstige instabiliteit is moeilijk te voorspellen, zodat

vergelijkbare missies [als in Kosovo en Oost-Timor, RJ] in de toekomst tot stand kunnen worden gebracht, ondanks de evidente ambivalentie over civiel bestuur onder de lidstaten van de VN en binnen het Secretariaat.'

'HET LEIDENDE BEGINSSEL VAN ORGANISATIES ALS DE VN IS DAT "ELK WIEL OPNIEUW MOET EN ZAL WORDEN UITGEVONDEN".'

De afgelopen jaren is de wetenschappelijke studie van internationaal territoriaal bestuur langzaam maar zeker op gang gekomen. Simon Chesterman, hoogleraar volkenrecht en internationale politiek aan New York University, heeft een bijzonder goede neus voor actuele onderwerpen. In 2004 beet hij het spits af met *You, The People*, dat een breed overzicht biedt van de herkomst, kenmerken, doelstellingen, werkwijze en tekortkomingen van internationaal territoriaal bestuur en aanverwante complexe vredesmissies. De studie die daarop volgde, *International Governance of War-Torn Territories* van Richard Caplan, hoogleraar internationale betrekkingen aan Oxford, is een politiek-wetenschappelijke analyse van het functioneren en de kwetsbaarheden van internationaal territoriaal bestuur. Hoewel Caplan de tekortkomingen pijnlijk duidelijk blootlegt, gelooft hij dat internationaal bestuur goede diensten kan bewijzen. Zijn boek is constructief van toon. Zo niet *Empire in Denial*, een uiterst kritisch en vlammend betoog van David Chandler, hoogleraar internationale betrekkingen aan de universiteit van Westminster.

Kalme analyses van de functies van internationaal territoriaal bestuur, met veel aandacht voor volkenrechtelijke en volkenrechtshistorische aspecten, vinden we in *Internationally Administered Territories* van advocaat Daniel Smyrek, en in het dit jaar verschenen *International Territorial Administration* van Ralph Wilde, reader aan de rechtenfaculteit van het University College Londen. Dit laatste, vuistdikke boek zal ongetwijfeld nog lang gelden als een standaardwerk op het gebied van internationaal territoriaal bestuur, al was het maar vanwege de thematisch opgezette bibliografie die ruim honderd pagina's beslaat en het uitgebreide notenapparaat, dat de hoofdlijnen van het betoog van veel en soms onverwachte details voorziet. Een terugkerend thema in deze publicaties zijn twee bezwaren tegen internationaal territoriaal bestuur: de beperkte mogelijkheden om het ter verantwoording te roepen en het vermeende neokoloniale of neo-imperialistische karakter ervan.

Internationaal territoriaal bestuur laat zich vanwege zijn pluriforme geschiedenis niet kort en krachtig definiëren. Wel zijn er enkele algemene kenmerken. Ten eerste zijn de actoren die het territoriale bestuur uitoefenen doorgaans door staten opgerichte internationale organisaties. Deze kunnen mondiaal of regionaal zijn, bestaand of ad hoc. Tot dusver ging het in veruit de meeste gevallen om de VN, maar ook de EU en de Volkenbond zijn actief geweest als internationaal bestuurder.

'OVERHEERSING DOOR EEN VREEMDE STAAT IS NIET LANGER AANVAARDBAAR, OVERHEERSING DOOR INTERNATIONALE ORGANISATIES WEL.'

Vooraf bij recente missies is vaak een zeer groot aantal internationale organisaties betrokken. Zo zijn de hoofdrolspelers in Kosovo, naast het genoemde UNMIK, de EU en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Zij zijn verantwoordelijk voor respectievelijk het burgerlijk bestuur, de opbouw van democratie en politieke instellingen en de economische wederopbouw. De NAVO is er verantwoordelijk voor de vrede en veiligheid. Bijrollen zijn, vanuit de VN, weggelegd voor onder meer UNICEF, de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, de Wereld Gezondheid Organisatie, de Wereld Voedsel Organisatie, de Afdeling Vredesopbouw en het Ontwikkelingsprogramma. Verder zijn onder meer de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds, de Raad van Europa en het Internationale Rode Kruis aanwezig. Uiteraard zijn er ook talloze niet-gouvernementele organisaties actief. Het zal dan ook geen verbazing wekken dat er een gebrek aan coördinatie is geconstateerd tussen deze organisaties, een thema dat onder meer naar voren komt in de boeken van Chesterman en Caplan. Volgens beide auteurs is deze tekortkoming de effectiviteit van de missies niet ten goede gekomen.

Een tweede kenmerk betreft het te besturen gebied. Het kan gaan om een onderdeel van het grondgebied van een staat (bijvoorbeeld Kosovo tot de onafhankelijkheidsverklaring van 17 februari 2008 en het Colombiaanse Leticia), maar ook geheel daarmee samenvallen (zoals Bosnië-Herzegovina). Uit de analyses van Wilde en Smyrek blijkt dat internationale actoren zelf nog nooit aanspraak hebben gemaakt op het bezit van de door hen bestuurde gebieden. In die zin is de internationale bestuurder geen soeverein. Hij is echter wél soeverein in de zin dat hij controle uitoefent over de bevolking van een bepaald grondgebied en taken opeist die normaal gesproken door de staat worden uitgeoefend. Hiermee hebben we het derde kenmerk te pakken: internationaal territoriaal bestuur is een surrogaatstaat.

Het kan bij internationaal bestuur vervolgens gaan om een deeltaak, bijvoorbeeld het organiseren en begeleiden van een referendum. Zo gaf de Veiligheidsraad in 1991 een mandaat aan de United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO) voor het houden van een referendum over zelfbeschikking onder de Saharawi's, de oorspronkelijke bevolking van de Westelijke Sahara - tot 1975 een Spaanse kolonie, maar sindsdien ingelijfd door Marokko, hetgeen internationaal niet erkend wordt. Van dit referendum, met als opties onafhankelijkheid of integratie met Marokko, is vooralsnog niets terechtgekomen. Het ziet er ook niet naar uit dat dit op afzienbare termijn zal gebeuren: onlangs adviseerde VN-gezant Peter van Walsum de Veiligheidsraad om af te zien van een referendum waarbij onafhankelijkheid een optie is - tot woede van de onder meer door Algerije gesteunde

onafhankelijkheidsbeweging Polisario en tot tevredenheid van Marokko.

‘INTERNATIONAAL TERRITORIAAL BESTUUR IS DE ROLLS-ROYCE VAN DE CONFLICTBEHEERSING.’

Internationaal territoriaal bestuur kan echter ook *alle* klassieke staatstaken omvatten: de wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht. Zo waren de recente missies in Kosovo, Bosnië-Herzegovina en Oost-Timor zowel enorm divers als verstrekkend. Het ging onder meer om vuilnisophaal, belastingheffing, de oprichting van een centrale bank, de benoeming en het ontslag van de rechterlijke macht en van lokale ambtenaren, de regulering van de media, geschillenbeslechting over landeigendom, de invoering van nieuwe wetten, de vaststelling van het lagere en middelbare onderwijscurriculum, de organisatie van verkiezingen, en besluitvorming over de privatisering van bedrijven en de munteenheid. Internationaal territoriaal bestuur is in deze gevallen meer dan op de zaak passen terwijl de baas even weg is. Het is een op politieke keuzen gebaseerd, diepgaand ingrijpen in het sociale, politieke, juridische, culturele en economische leven van de bevolking van een grondgebied. De internationale bestuurder is de baas.

Met Oost-Timor en Kosovo in het achterhoofd wordt wel beweerd dat internationaal territoriaal bestuur zich verder kenmerkt door het tijdelijke karakter ervan en de situering in een postconflictsituatie. Uit de nauwkeurige analyses van Smyrek en Wilde blijkt dat dit eerste genuanceerder ligt. Tijdelijkheid is de regel, maar er zijn uitzonderingen, zoals het ambt van de Hoge Vertegenwoordiger in Bosnië-Herzegovina, dat formeel voor onbepaalde tijd is ingesteld. Bovendien is soms onduidelijk of we internationaal bestuur wel als een reactie op een gewelddadig conflict mogen zien.

Neem bijvoorbeeld Oost-Timor. De rechtsbasis van de United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) die in 1999 het bestuur over het gebied volledig overnam, inclusief de rechtspraak (daarmee was het een van de meest verstrekkende VN-missies ooit) was de op 25 oktober 1999 aanvaarde resolutie 1272 van de Veiligheidsraad. Het internationaal bestuur kwam daarmee tot stand na het referendum van 30 augustus 1999, waarin bijna tachtig procent van de bevolking zich uitsprak voor onafhankelijkheid (de andere optie was meer zelfbestuur binnen Indonesische grenzen). Direct na de uitslag trokken pro-Indonesische milities in korte tijd een spoor van dood en vernieling door Oost-Timor. Kort daarop intervenieerde een internationale troepenmacht onder leiding van Australië op gezag van de Veiligheidsraad om de rust te herstellen. UNTAET lijkt dus een typische postconflictmissie en wordt door Caplan, Smyrek en Chesterman ook als zodanig gekarakteriseerd.

Wilde maakt echter aannemelijk dat het internationaal bestuur al vóór het referendum was gepland om een ordelijke en geleidelijke overdracht van het gebied mogelijk te maken indien de bevolking zich zou uitspreken voor onafhankelijkheid. Hij stelt herhaaldelijk dat de hoofdreden voor het plannen van internationaal bestuur was gelegen in een gebrek aan vertrouwen in het vermogen van de Oost-Timorezen tot zelfbestuur - hier ontbreekt echter (begrijpelijkerwijze) hard en direct bewijs. Volgens Wilde is Oost-Timor daarom geen postconflictmissie.

‘DE INTERNATIONALE BESTUURDER LAPT ZELF DE MEEST ELEMENTAIRE EISEN VAN RECHTSSTATELIJKHEID AAN ZIJN LAARS.’

Maar ook als Wilde gelijk heeft, en de missie inderdaad al vóór het referendum gepland was, is de discussie nog niet ten einde. Het referendum kwam namelijk niet uit de lucht vallen. Het was de uitkomst van akkoorden tussen Indonesië, de VN en voormalig kolonisator Portugal, die beoogden een einde te maken aan de onrechtmatige en bloedige bezetting van Oost-Timor door Indonesië sinds 1975, en aan de grootschalige misdaden die sindsdien door het Indonesische leger met enige regelmaat waren begaan. In dit licht is Wildes bewering dat ‘de oorspronkelijke reden voor het VN-bestuur niets te maken had met conflict’ wat merkwaardig. Met zijn begrijpelijke irritatie over het veelvuldig gebruik van de term ‘postconflict’ gaat hij aan het werkelijke probleem voorbij, namelijk dat het hier een nietszeggend modewoord betreft, aangezien onduidelijk is wat we precies onder ‘conflict’ moeten verstaan (burgeroorlog? humanitaire interventie? ‘klassieke’ interstatelijke conflicten? terrorisme?) en wanneer we het als voorbij mogen beschouwen. (Was Oost-Timor voorafgaand aan het referendum een conflictgebied of een postconflictgebied of was er geen conflict? Is het huidige Afghanistan een postconflictgebied of opnieuw een conflictgebied of is het conflict nooit opgehouden?)

Kortom, internationaal territoriaal bestuur betekent (enkele nuances daargelaten) dat een internationale organisatie tijdelijk het bestuur over een stuk grondgebied deels of geheel uitoefent. Volgens Wilde beoogt het daarmee een oplossing te zijn voor twee typen problemen: een soevereiniteits- of een bestuursprobleem. Het eerste betreft een conflict over de vraag wie het bestuur over het grondgebied mag uitoefenen. Het tweede de kwaliteit van de wijze waarop lokale bestuurders de macht uitoefenen of dit naar verwachting zullen gaan doen in de ogen van buitenstaanders. Overigens zijn deze categorieën slechts analytische hulpmiddelen; in werkelijkheid wordt internationaal bestuur vaak ingesteld omdat beide problemen zich voordoen. Kosovo is hiervan een duidelijk voorbeeld.

Leticia en het Saargebied zijn voorbeelden van internationaal territoriaal bestuur dat is ingesteld wegens een soevereiniteitsprobleem. De Volkenbond nam het bestuur in Leticia over toen ongeregelde Peruviaanse troepen dit district hadden bezet wegens een grensgeschil met Colombia. Het tijdelijke bestuur zorgde ervoor dat de troepen zich terugtrokken en dat beide landen tot een akkoord kwamen.

Leticia werd vervolgens overgedragen aan Colombia. De Volkenbond bestuurde het Saargebied omdat Frankrijk dit na de Eerste Wereldoorlog wilde annexeren terwijl Engeland en de Verenigde Staten daartegen waren. De Volkenbond bestuurde het gebied vijftien jaar, Frankrijk exploiteerde intussen de kolonijnen als gedeeltelijke herstelbetaling en de bevolking mocht zich na afloop in een referendum uitspreken over de vraag of zij verenigd wilde worden met Frankrijk, met Duitsland, of dat zij onder permanent bewind van de Volkenbond wilde leven. De bevolking koos met overweldigende meerderheid voor hereniging met Duitsland; aldus geschiedde in 1935.

Ook Nieuw-Guinea, Mostar en Oost-Slovenië zijn voorbeelden van internationaal bestuur in het kader van de oplossing van een geschil over de vraag wie de baas is over het gebied. Kosovo betrof formeel geen soevereiniteitsprobleem omdat resolutie 1244 'de soevereiniteit en territoriale integriteit van de Federale Republiek Joegoslavië' bevestigde. Het was echter zonneklaar dat de Kosovo-Albanezen onafhankelijkheidsaspiraties hadden en dat de status van het gebied omstreden was (en nog steeds is).

Ten slotte kan internationaal territoriaal bestuur tot doel hebben een machtsvacuüm op te vullen of het bestuur in overeenstemming te brengen met internationaal wenselijk geachte standaarden. In de zeer recente geschiedenis zien we dat deze doelstellingen vaak hand in hand gaan. Zo voorzag UNMIK in de leemte die ontstond toen de troepen van de Federale Republiek Joegoslavië zich terugtrokken uit Kosovo. Tegelijkertijd beoogde de missie het terugkeren van vluchtelingen mogelijk te maken, de mensenrechten van alle inwoners te waarborgen en een democratische rechtsstaat en een vrije markteconomie op te bouwen.

Dit laatste is overigens een opvallend aspect van recente missies. Hoewel de wenselijkheid van (een westerse interpretatie van) mensenrechten, rechtsstaat, democratie en vrijemarkteconomie vaak tot felle debatten en onverzoenlijke tegenstellingen leidt in fora waarin grootmachten als China en Rusland en bijvoorbeeld Arabische staten vertegenwoordigd zijn, zijn deze waarden geruisloos tot uitgangspunt gekozen van het internationaal bestuur in de Balkan en in Oost-Timor. Het Russische en Chinese lidmaatschap van de Veiligheidsraad, die een aantal van deze missies tot stand heeft gebracht of daarbij nauw betrokken is, heeft daaraan niet in de weg gestaan.

“POSTCONFLICT” IS EEN NIETZEGGEND MODEWOORD, WANT WAT MOETEN WE PRECIES ONDER “CONFLICT” VERSTAAN EN WANNEER MOGEN WE HET ALS VOORBIJ BESCHOUWEN?

Daarnaast is het de vraag of de vanzelfsprekendheid waarmee internationale bestuurders een westers politiek en economisch model opleggen wel te rijmen valt met het beginsel van zelfbeschikking. Internationaal territoriaal bestuur lijkt wel een voorzetting van de negentiende-eeuwse beschavingsmissie van de koloniale mogendheden, zoals Wilde opmerkt.

In zijn meest vergaande vorm – waarbij alle staatstaken worden uitgeoefend – is internationaal territoriaal bestuur buitengewoon kostbaar. Caplan noemt het daarom ‘de Rolls-Royce van de conflictbeheersing’. Dit roept de moeilijke vraag op of deze zware bestuursvorm wel effectief is. Chesterman en Caplan zijn de enigen die zich aan een antwoord wagen. Zij noemen de oude missies in Leticia en het Saargebied succesvol. Maar over recente missies in de Balkan en Oost-Timor spreken zij geen definitief oordeel uit, omdat het nog te vroeg is om de gevolgen op langere termijn te kunnen overzien. Beide auteurs geven wel fraaie en uitgebreide analyses van een flink aantal zorgwekkende tekortkomingen van recente missies.

Het grootste gebrek noemen zij dat internationaal territoriaal bestuur nauwelijks ter verantwoording is te roepen. Er zijn wel bepaalde verantwoordingsmechanismen – zo verlangt de Veiligheidsraad met regelmaat rapportages van de Hoge of Bijzondere Vertegenwoordiger (de hoogste ambtenaar van het internationale bestuur) en van de secretaris-generaal over de activiteiten van door de raad tot stand gebrachte of gesteunde internationale besturen – maar verantwoording tegenover degenen om wie het ten slotte allemaal te doen is, de lokale bevolking, ontbreekt nagenoeg.

Er zijn enkele lichtpuntjes. Zo werd in Kosovo, Bosnië-Herzegovina en Oost-Timor een ombudsman ingesteld. Die kan klachten onderzoeken van de lokale bevolking tegen de internationale bestuurder, een rapport opmaken en aanbevelingen doen. Ook de totstandkoming van een parallelle bestuursstructuur, waarin de lokale bevolking de hoofdrol speelt, maakt dialoog en interactie met de internationale bestuurder enigszins mogelijk. Desondanks laat effectieve controle en zeggenschap door de lokale bevolking zeer te wensen over.

Sergio Vieira de Mello, de charismatische VN-diplomaat die in Oost-Timor het ambt van Bijzondere Vertegenwoordiger bekleedde (en nadien omkwam bij een bomaanslag op het VN-kantoor in Bagdad), overdreef dan ook niet toen hij zichzelf een verlicht despoot noemde. De internationale bestuurder legt geen verantwoording af aan een gekozen volksvertegenwoordiging. Behalve de wetgevende, heeft hij de uitvoerende én de rechtsprekende macht in handen, of tenminste onder controle. Hij geniet doorgaans samen met zijn medewerkers immuniteit voor vervolging onder het lokale strafrecht, terwijl verschillende missies, waaronder UNMIK, zich schuldig hebben gemaakt aan mensen- en drugshandel, corruptie en andere misdrijven. Bovendien gelden mensenrechtenverdragen met een beroep op uitzonderlijke omstandigheden niet onverkort voor de lokale bevolking. De ironie kan niemand ontgaan:

de internationale bestuurder die zichzelf tot taak heeft gesteld democratische rechtsstaten tot stand te brengen waarin mensenrechten worden gerespecteerd, lapt zelf de meest elementaire eisen van rechtsstatelijkheid, machtscheiding en democratie aan zijn laars. Montesquieu zou zijn ogen hebben uitgewreven.

Caplan en Chesterman menen dat een zekere mate van despotisme onvermijdelijk is: als een bevolking bestuurd kan worden volgens de regels van een liberale, democratische rechtsstaat, zou de instelling van een surrogaatstaat niet nodig zijn. Maar zij zijn er ook van overtuigd dat slecht voorbeeld slecht doet volgen en dat het huidige gebrek aan verantwoordingsmechanismen een obstakel vormt voor de totstandkoming van duurzame, liberale en democratische staten, zeker gelet op het feit dat de bevolkingen waarom het allemaal te doen is een lange geschiedenis achter de rug hebben van conflict en autoritair bestuur. Caplan en Chesterman koesteren overigens weinig hoop dat hun analyses veel effect zullen hebben. In de woorden van een door Chesterman geïnterviewde hoge medewerker van het VN-secretariaat is het leidende beginsel van organisaties als de VN dat 'elk wiel opnieuw moet en zal worden uitgevonden'.

‘DE GROOTSTE TEKORTKOMING IS DAT INTERNATIONAAL TERRITORIAAL BESTUUR
NAUWELIJKS TER VERANTWOORDING IS TE ROEPEN.’

Maar misschien is dit niet de enige reden waarom het ernaar uitziet dat het gebrek aan verantwoordingsmechanismen zal blijven voortbestaan. Chandler noemt in *Empire in Denial* internationaal territoriaal bestuur een nieuwe vorm van imperialisme, die eruit bestaat dat internationale actoren macht uitoefenen over gebieden en tegelijkertijd alles in het werk stellen om verantwoording te ontlopen voor deze wijze van machtsuitoefening. De afwezigheid van verantwoordingsmechanismen is volgens Chandler geen weeffout, maar een wezenlijk kenmerk van internationaal bestuur. Hij geeft echter geen verklaring voor de wens van internationale actoren om macht uit te oefenen of de verantwoordelijkheid daarvoor te ontkennen en laat in het midden welk verder doel dit zou dienen.

Maar ook voor degenen die niet van de juistheid van zijn centrale stelling overtuigd zijn, is Chandlers boek een aanrader. Met zijn tegendraadse houding biedt hij soms een scherper zicht op internationaal bestuur dan eveneens kritische maar welwillende auteurs als Caplan en Chesterman. Hij stelt bijvoorbeeld op geestige wijze het in (de wetenschappelijke studie van) internationaal bestuur gangbare jargon aan de kaak van 'capaciteitsopbouw', 'lokaal eigenaarschap', 'technische assistentie' en 'versterking van de burgerlijke samenleving'. De suggestie van dit soort taal is dat het internationale bestuur op neutrale wijze dienstbaar is aan de wensen van de lokale bevolking. De werkelijkheid is echter dat vaak zonder overleg uitgesproken politieke keuzen worden gemaakt en dat getracht wordt deze op te leggen. Ook knap is Chandlers analyse van de soevereiniteit in door internationale organisaties bestuurde gebieden die samenvallen met staten. Hij legt op heldere wijze de kloof bloot tussen externe en interne soevereiniteit: enerzijds zijn er formele gelijkwaardigheid en gelijke rechten op territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid vis-à-vis andere staten. Anderzijds maken internationale organisaties, en niet de nationale overheid, intern volledig de dienst uit. Een vondst is het woord waarmee Chandler deze kloof kernachtig samenvat: spookstaat.

De vraag of internationaal territoriaal bestuur een vorm van kolonialisme of imperialisme is, verdient een betere behandeling dan die door Chandler. Hij verstaat onder imperialisme niet meer dan dominantie door (westerse) buitenstaanders en heeft geen belangstelling voor historische achtergronden en vergelijkingen. Wildes studie is op dit punt het sterkst, al bekijkt hij de kwestie door de blik van het volkenrecht en niet vanuit de meer algemene geschiedschrijving van de internationale betrekkingen.

In zijn lange, voorlaatste hoofdstuk vergelijkt Wilde internationaal territoriaal bestuur met de mandaat- en trustgebieden na de Eerste en Tweede Wereldoorlog, met imperialisme en kolonialisme, en met bezetting. Hij concludeert dat er ondanks de vele verschillen een belangrijke overeenkomst bestaat tussen internationaal territoriaal bestuur enerzijds en mandaat- en trustgebieden en kolonialisme anderzijds: het bestuur van een gebied door of onder supervisie van buitenstaanders. Hij laat verder zien dat het model van internationaal territoriaal bestuur tot ontwikkeling kwam na de Eerste Wereldoorlog, en aan gezag en belang won naarmate dekolonisatie en zelfbeschikking zich steeds krachtiger deden gelden. Overheersing door een vreemde staat is niet langer aanvaardbaar, overheersing door internationale organisaties wel.

De grote experimenten van internationaal territoriaal bestuur in de Balkan en Oost-Timor zijn van recente datum. Het is dus te vroeg om te kunnen oordelen over de effecten op langere termijn. Wellicht zal internationaal territoriaal bestuur in de toekomst inderdaad gezien worden als een weliswaar dure, maar vanzelfsprekende keuze. Het is ook mogelijk dat men recente missies van internationaal territoriaal bestuur over een jaar of twintig samen met de opbouwmissies in Irak en Afghanistan als voorbeelden beschouwt van het naïeve maakbaarheidsgehoof dat het buitenlands beleid na de Koude Oorlog en 9/11 een tijd lang in zijn greep hield.

Ronald Janse is universitair hoofddocent rechtstheorie aan de Universiteit Utrecht.

Besproken boeken:

EMPIRE IN DENIAL - THE POLITICS OF STATE-BUILDING
door **David Chandler**
Pluto Press. Londen 2006.
240 pag., € 26,55

INTERNATIONAL GOVERNANCE OF WAR-TORN TERRITORIES - RULE AND RECONSTRUCTION
door **Richard Caplan**
Oxford University Press. Oxford 2005.
302 pag., € 33,20

INTERNATIONAL TERRITORIAL ADMINISTRATION - HOW TRUSTEESHIP AND THE CIVILIZING MISSION NEVER WENT AWAY
door **Ralph Wilde**
Oxford University Press. Oxford 2008.
640 pag., € 91,20

INTERNATIONALLY ADMINISTERED TERRITORIES - INTERNATIONAL PROTECTORATES? - AN ANALYSIS OF SOVEREIGNTY OVER INTERNATIONALLY ADMINISTERED TERRITORIES
door **Daniel Sven Smyrek**
Duncker & Humblot. Berlijn 2006.
260 pag., € 95,50

YOU, THE PEOPLE - THE UNITED NATIONS, TRANSITIONAL ADMINISTRATION, AND STATE-BUILDING
door **Simon Chesterman**
Oxford University Press. Oxford 2004.
316 pag., € 37,95

Literatuur:

Gerald B. Helman en **Steven R. Ratner**. 'Saving Failed States.' *Foreign Policy*, winter 1992-1993, p. 3-20.

Joris Voorhoeve. *From War to the Rule of Law. Peace Building after Violent Conflicts* (WRR-Verkenning). Amsterdam University Press. Amsterdam 2007.