

INTERNATIONALE Spectator

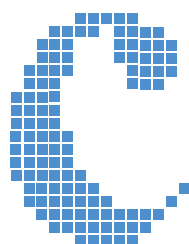
Amerikaanse missie manifest mislukt

Publieksdiplomatie: nieuwe doelgroepen en de strijd tegen internationaal terrorisme

Amerikaanse doctrine van de preventieve oorlog ontleed

Chemische-Wapensverdrag vijf jaar in werking

Canada's zoektocht naar eigen identiteit



Jaargang 57, nr 4, april 2003

Instituut Clingendael

COLOFON

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen te Brussel.

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van de *Internationale Spectator* komen tot stand i.s.m. *de Europese Beweging Nederland* (EBN).

Verschijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
email-adres gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
Website Clingendael www.clingendael.nl

KERNREDACTIE

A. van Staden (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman, W. Coussens
P. Hoebink, W. Hout, M. van Leeuwen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

ADMINISTRATIE-ADRES

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:
Particulier € 48,-
Instelling € 55,-
Student € 39,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 69,-
Instelling € 78,-
Student € 58,-

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 6,- excl. portokosten

ADVERTENTIE-TARIEVEN

Op aanvraag verkrijgbaar bij Koninklijke Van Gorcum BV
telefoon 0592-379555

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden vervoerdigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk, fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud april 2003

ROB DE WIJK

Amerikaanse missie manifest mislukt 165

DIPLOMATIE: DOELEINDEN EN DOELGROEPEN

PETER VAN HAM

Publieksdiplomatie en Amerika's oorlog tegen het internationale terrorisme 167

JAN MELISSEN

Nederlandse publieksdiplomatie op weg naar nieuw beleid 173

ERNST SUCHARIPA

De toekomst van de diplomatie: uitdagingen en instrumenten voor de 21ste eeuw 179

CARL CEULEMANS

Een ethische analyse van de Amerikaanse doctrine van de preventieve oorlog 185

JOHAN O. VERBOOM

Het Chemische-Wapensverdrag vijf jaar in werking 191

ALEXANDER MOENS

Canada en zijn zoektocht naar een politieke identiteit: Een Veiligheids- en Defensie Akkoord voor Noord-Amerika? 195

RESPONS/REPLIEK

MICHEL VAN HULTEN & ERIK LAAN

Schone schijn van selectief ontwikkelingsbeleid 200

BOEKBESPREKINGEN

JAN SAMPIEMON OVER

Verbeelding van de diplomatie in overzicht en anekdotes 203

RUUD JANSSENS OVER

Inzicht in Amerikaanse besluitvorming 204

DOEKO BOSSCHER OVER

Een compleet en indrukwekkend relaas over de Koude Oorlog 205

OLAF MERK OVER

De waarheid over globalisering 207

LARISSA VAN DEN HERIK OVER

De Belgische Genocidewet onder de loep 208

WILLEM VEENSTRA OVER

Verkiezingswaarneming door de molen 210

MAARTEN VAN DEN HEUVEL OVER

Positie van de vrouw in Afghanistan en Pakistan 211

SIGNALEMENTEN

AGENDA 215

SUMMARIES 216

Wij maken de lezer van dit aprilnummer van de *Internationale Spectator* er gaarne op attent dat alle bijdragen aan deze aflevering zijn gefinaliseerd vóór de aanvang van de oorlog in Irak.

Amerikaanse missie manifest mislukt

ROB DE WIJK

WAT DE UITKOMST VAN DE OORLOG ROND IRAK OOK IS, NU reeds is duidelijk dat de gevolgen voor de internationale betrekkingen groot zijn. Want de Amerikaanse president Bush blijkt in de kwestie-Irak vooral te worden gemotiveerd door de wens de onbetwiste leider in de wereld te zijn en te blijven. Dit betekent dat Amerika een hegemoniale mogendheid moet blijven, die de regels van de internationale betrekkingen bepaalt en die zodoende een wereld schept waarin haar belangen en die van de bondgenoten zijn gewaarborgd. Het doel is de vestiging van een *Pax Americana*, die veiligheid en stabiliteit biedt aan een groot deel van de wereld. Op zich zelf is met dit streven niets mis. Een supermogendheid is nu eenmaal bepalend voor de internationale betrekkingen en van een supermogendheid mag worden verwacht dat deze haar hegemoniale macht, zo nodig unilateraal, aanwendt om het systeem naar haar hand te zetten. Het grote probleem is dat Bush de situatie uit de hand heeft laten lopen en dat een *Pax Americana* verder weg is dan ooit.

Begin maart bleek dat de Verenigde Staten zich in een positie hebben gemanoeuvreerd waarin president Bush zijn land niet had mogen brengen. De redenen zijn overschatting van eigen kunnen, onderschatting van de opinie in grote delen van de wereld en onvermogen om met overtuigende argumenten voor een interventie te komen. Wat zijn die ondeugdelijke argumenten en niet overtuigende redeneringen?

Ten eerste was *regime change* voor Bush in feite de belangrijkste doelstelling van een interventie geworden. Het gaat hier overigens om een doelstelling die al onder zijn voorganger Clinton in de *Iraq Liberation Act* van 1998 was vastgelegd. In de roemruchte *State of the Union* van 2002 werd de eis van verandering van het regime als eis verwoord omdat Irak onderdeel zou zijn van een *As van het Kwaad*. Saddam Hoessein zou niet alleen massavernietigingswapens ontwikkelen, hij zou ze ook kunnen doorspelen aan het internationale terrorisme en er de olierijke regio mee kunnen chanteren. Om dit alles te voorkomen was een preventieve oorlog noodzakelijk. De *doctrine van de preventieve oorlog* werd vervolgens in de later dat jaar gepubliceerde *National Security Strategy* gecodificeerd. Maar een directe relatie tussen Saddam Hoessein en het internationale terrorisme kon niet worden aangetoond. Voorts leverden de opeenvolgende rapportages van VN-hoofdinspecteur

Blix niet de *smoking gun* op om de Veiligheidsraad achter een aanval te krijgen. Hiermee werd tevens het concept van de *defensieve interventie* onderuit gehaald. Defensieve interventies staan op zich zelf al haaks op het internationale recht, maar ze worden helemaal onverteerbaar als er geen duidelijke aanleiding voor is.

Ten tweede meende Bush dat na de interventie de naar vrijheid snakkende bevolking een *democratisch Irak* zou opbouwen. Dit zou een krachtig signaal voor de regio zijn om ook tot democratisering over te gaan. Afgezien van het feit dat dominotheorieën historisch niet kunnen worden onderbouwd, wordt deze optimistische dominoredenering van toepassing verklaard op een regio zonder enige democratische traditie.

Ten derde werd het argument genoemd dat een 'nieuw München' dreigde. Destijds, in 1938, hebben Frankrijk en Engeland niets tegen Hitler ondernomen toen hij grote stukken van Tsjecho-Slowakije opeiste, zodat er uiteindelijk een Tweede Wereldoorlog voor nodig was om de nazi's een halt toe te roepen. Dit argument deugt niet. In tegenstelling tot Hitler toen, wordt Irak nu al tien jaar lang gebombardeerd en aan het strengste sanctieregime ooit onderworpen. Irak is inmiddels te verzwakt om een bedreiging voor de regio te kunnen vormen. Bovendien is nooit duidelijk gemaakt waarom eerst bijna vijftig jaar afschrikking de Sovjets ervan weerhield het Westen aan te vallen, en vervolgens afschrikking in het geval van Irak niet zou werken. Het Amerikaanse argument is dat een irrationele leider niet kan worden afgeschrikt. Maar Saddam Hoessein is juist uiterst rationeel. Anders had hij zijn positie allang verloren en zou hij nu de Amerikanen het leven niet zo zuur maken. Wel is zeker dat de indamming van Irak gedurende de jaren negentig wel degelijk succesvol is geweest.

Ten vierde voelden veel Europese leiders zich door Amerika, in het bijzonder door minister van defensie Rumsfeld, voortdurend geschoffeerd. Duitsland werd in zijn weigering met Amerika mee te gaan op één lijn met Cuba en Libië geplaatst; Frankrijk werd als het 'oude Europa' afgeserveerd. Het waren blunders van hetzelfde kaliber als de opmerking van Bush dat een 'kruistocht' tegen het internationale terrorisme, in het bijzonder Al Qaeda, moest worden gevoerd. Daarmee joeg hij de hele islamitische wereld in de gordijnen.

Tot slot stelde Bush dat een overwinning in Irak

het beter mogelijk zou maken om de vrede elders, vooral in het Midden-Oosten, te bewerkstelligen. Thomas Barnett, hoogleraar aan het Naval War College, bracht dit als volgt onder woorden: 'our next war in the Gulf will mark a historic tipping point – the moment when Washington takes real ownership of strategic security in the age of globalization'.¹ Ook dit is een onbewezen stelling, maar deze vormt wel de feitelijke basis van het Amerikaanse denken. Want wat is er aan de hand?

Met president Bush kwamen de oude *hardliners* weer aan de macht; *hardliners* die het werk weer oppakten dat ze door de verkiezing van president Clinton in 1992 moesten afbreken. In dat jaar werd onder defensie-minister Cheney, nu vice-president, gewerkt aan een nieuwe *Defense Planning Guidance*. Het uitgangspunt was een duidelijke visie op de positie van Amerika in de wereld. Kort samengevat moest Amerika streven naar:

- behoud van zijn dominante macht door economisch en militair de sterkste te blijven; hogere defensieuitgaven waren daarom dringend gewenst;
- het tegengaan van een uitdager, waarbij vooral aan China werd gedacht; en
- het creëren van een wereld op basis van Amerikaanse waarden, inclusief democratie en een liberale economische orde.

President Clinton schraptte het document, omdat dit te veel de sfeer van de Koude Oorlog ademde. Maar de conservatieven die deze visie aanhingen, bleven ook tijdens de Clinton-jaren actief. Onder meer met open brieven aan de president lobbyden ze vanaf 1992 voor *regime change* in Irak. Ze kregen hun zin toen UNSCOM in 1998 uit het land werd gezet. Ook verenigden conservatieven zich in projecten als *New American Century* (1997), waarin zij opriepen het beleid te hervatten dat in 1992 werd afgebroken, bovengenoemde uitgangspunten weer als leidraad te nemen en gelijktijdig de defensieuitgaven fors te verhogen. Wie kijkt naar de ondertekenaars van de *Statement of Principles* ziet tot zijn verbazing een groot aantal sleutelspelers van de huidige administratie, zoals Cheney, Rumsfeld en Wolfowitz.²

Bovendien is de ideologie van de conservatief-Republikeinse aanhangers van deze koers niet vrij van religieuze motieven en wordt teruggegrepen op elementen van het negentiende-eeuwse *Manifest Destiny*: de gedachte dat Amerikanen een bijzondere roeping hebben, moreel superieur zijn en hun idealen zo nodig mogen opleggen. Voor velen kwam die opgave van God. Hun denken past daarmee in de traditie van het Amerikaanse exceptionalisme.

Hier dringt zich overigens de vergelijking op met Bin Laden, want ook hij streeft naar een op morele en religieuze uitgangspunten gebouwde wereld, waarin de aanhangers de uitverkorenen zijn. Deze ideologie, onder meer vastgelegd in zijn oorlogsverklaring uit het

midden van de jaren negentig, ontmoet veel sympathie in de islamitische wereld. In die zin kan het conservatieve Amerikaanse denken leiden tot een *Clash of Civilisations*, van nog ernstiger proporties dan voorspeld in Huntingtons beroemde boek. Het gaat daarbij niet om conflicten in de grensgebieden tussen culturen, maar om een regelrechte confrontatie tussen de Verenigde Staten en delen van de islamitische wereld.

Bush' korte-termijnprobleem is echter dat hij de vorming van een *Pax Americana* wel kan vergeten. Hij heeft belangrijke bondgenoten tegen zich gekregen door de combinatie van: schofferende opmerkingen aan het adres van het oude Europa; de ondermijning van het internationale systeem, met zijn instituties waaraan juist dat oude Europa zo'n waarde hecht; het cynisch gebruik van economische en militaire macht om landen zijn wil op te leggen; de aanvaarding van het concept van de defensieve interventie, dat feitelijk in strijd is met het internationale recht; en ten slotte de falende onderbouwing van de noodzaak voor zo'n interventie in Irak.

In plaats van een *Pax Americana* dreigt nu het tegenovergestelde te gebeuren, namelijk *counter balancing*. Want sinds enige tijd valt binnen de Europese Unie steeds vaker te horen dat de ontwikkeling van een geloofwaardig gemeenschappelijk buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid noodzakelijk is om invloed in Washington te krijgen. Het resultaat kan zijn dat, ondanks de aanvaringen tussen de Britse premier Blair en de Franse president Chirac, de Europese integratie de impuls krijgt waarmee Bush feitelijk bereikt wat hij niet wil bereiken: een tegenspeler op het wereldtoneel. Als de crisis voorbij is en de Europese ruzies zijn bijgelegd, wordt het tijd voor een nieuw 'St. Malo initiatief'. Aan het eind van de jaren negentig besloten Blair en Chirac in het Franse St. Malo het Europese defensiebeleid op de kaart te zetten door een Europese strijdkracht te gaan vormen. Nu is een dergelijk initiatief, bij voorkeur met Duitsland, noodzakelijk om gezamenlijk te bepalen hoe met Amerikaanse hegemoniale macht moet worden omgegaan. Een dergelijk initiatief lijkt niet onmogelijk. Want niet mag worden vergeten dat Blair en Chirac feitelijk hetzelfde doel voor ogen hebben: inperken van de speelruimte van de Amerikaanse buitenlandse politiek. Blair doet dat door met Bush mee te gaan; Chirac door zich tegen hem af te zetten. ■

Noten

1 Th. P.M. Barnett, 'The Pentagon's New Map', in: *Esquire*, maart 2003.

2 Zie www.newamericancentury.org

Over de auteur

ROB DE WUIK is hoogleraar internationale betrekkingen en strategische studies. Hij is verbonden aan het Instituut Clingendael, de Universiteit Leiden en de Koninklijke Militaire Academie. [Deze column werd op 17 maart jl. gefinaliseerd.]

Publieksdiplomatie en Amerika's oorlog tegen internationaal terrorisme

PETER VAN HAM

DE VERENIGDE STATEN VOEREN NIET ALLEEN een militaire oorlog tegen het internationale terrorisme, maar ze zijn tevens verwickeld in een strijd om de sympathie en morele steun van de moslimwereld. De terreuraanslagen van 11 september 2001 waren immers geen aanval op de militaire capaciteiten van de Verenigde Staten, maar eerder op Amerika's identiteit als politieke, economische en culturele supermogendheid. Videobeelden van Osama bin Laden in zijn Afghaanse grot maakten eens te meer duidelijk dat de internationale media (CNN, al-Jazeera) zowel de wapens als het slagveld van onze postmoderne tijd zijn. Veel Amerikanen waren geschokt geconfronteerd te worden met zoveel afkeer tegen hun land. 'Waarom haten deze mensen ons zo?', werd een centrale vraag, niet alleen voor gewone Amerikanen, maar ook voor beleidsmakers in Washington DC.

Het *State Department* heeft daarom geconcludeerd dat er iets serieus mis is met de Amerikaanse beeldvorming, niet alleen in de moslimwereld, maar ook daarbuiten. Sinds 11 september heeft de regering-Bush diverse initiatieven gelanceerd om zich een nieuw imago aan te meten. In een poging de man in de 'Arabisch straat' te bereiken wordt er nu speciale aandacht besteed aan zg. *public diplomacy* (oftewel publieksdiplomatie). Publieksdiplomatie richt zich op persoonlijke en institutionele relaties en dialogen met een buitenlands publiek. Het gaat hier dus niet om betrekkingen tussen officiële overheidsinstanties, maar om een direct contact met en tussen de bevolkingen van landen. Aangezien publieksdiplomatie vooral aandacht heeft voor *gemeenschappelijke waarden*, onderscheidt zij zich van klassieke diplomatie, waar het immers bovenal gaat om concrete belangenbehartiging. Dit verschil is vergelijkbaar met dat tussen recht-toe-recht-aan reclame en *branding*, waarbij reclame een produkt of dienst aanprijst om het uiteindelijk te verkopen, en waar het bij *branding* gaat om het ontwikkelen van een langdurige, liefst zelfs

De Amerikaanse regering heeft de 'publieksdiplomatie' ingezet in de strijd tegen het internationaal terrorisme. Een analyse van de 'asymmetrische respons' op de asymmetrische oorlogvoering van Al-Qaida c.s.

emotionele relatie met een potentiële 'klant'.

Hoe heeft de regering-Bush ná 11 september publieksdiplomatie ingezet om de oorlog tegen het internationale terrorisme aan een veelal vijandig gezinde moslimwereld te verkopen? Dit artikel stelt dat de Amerikaanse benadering van publieksdiplomatie een tactische – en hopelijk ook succesvolle – poging is de zg. 'asymmetrische oorlogvoering' van de Al-Qaida-terroristen te pareren met een eveneens 'asymmetrische respons'. Uiteindelijk is het de vraag of publieksdiplomatie enige kans van slagen heeft om Amerika's imago (maar tevens het imago van 'het Westen' in zijn algemeenheid) op te poetsen, waardoor in ieder geval de publieke steun binnen de moslimwereld voor toekomstige terreuraanslagen zou kunnen worden ondergraven.

Fundamenten van publieksdiplomatie

In de Amerikaanse strijd voor sympathie en morele steun spelen media (oud en nieuw), *public relations* (PR) en *marketing* een volwaardige en zelfstandige rol, naast de klassieke machtspolitiek van diplomatie en militair geweld. Charlotte Beers, de staatssecretaris voor 'Public Diplomacy and Public Affairs', speelde tot 3 maart jl. hierbij een belangrijke rol. Het was haar taak *Uncle Sam* te verkopen aan een vaak vijandige buitenwacht, daarbij gebruik makend van een breed scala aan oude en nieuwe media (van folders en advertenties in dagbladen tot internet en e-mail). Maar het interessante is dat veel initiatieven worden overgelaten en uitbesteed aan com-

merciële adviesbureaus en PR-firma's. Een deel van de Amerikaanse diplomatie wordt dus overgelaten aan communicatiespecialisten, die beter dan klassiek geschoolde diplomaten weten hoe de *Brand USA* valt te verkopen, in het bijzonder aan de Arabische jeugd.

Ouderwetse propaganda en desinformatie hebben natuurlijk een lange en soms duistere geschiedenis. De Verenigde Staten hebben de vorige eeuw getoond met veel creativiteit telkens weer nieuwe mechanismen en methoden te kunnen ontwikkelen om een buitenlands publiek te bereiken, zelfs gedurende de Koude Oorlog, toen directe communicatie zeer moeilijk en zelfs gevaarlijk kon zijn. Al tijdens de Tweede Wereldoorlog werd een zg. 'Office of War Information' ingesteld (met als informele doel 'to out-Goebbels Goebbels'). De publieksdiplomatie van post-11 september volgt daarom een lange traditie van propaganda, die nu in een nieuw, gedistingeerd jasje is gestoken. Meer aandacht voor Amerika's zg. *soft power* (cultuur, enz.) was ook hard nodig, omdat na het 'winnen' van de Koude Oorlog veel beleidsmakers in Washington op hun lauweren rustten in de veronderstelling dat het Amerikaanse politieke en sociale model nu geen serieuze ideologische opposenten meer zou kennen. Na de val van de Berlijnse Muur werd daarom menig Amerikaans cultuurcentrum gesloten en het uitdragen van serieuze Amerikaanse cultuur op een laag pitje gezet. De aanslagen van 11 september hebben op pijnlijke wijze duidelijk gemaakt dat het Amerikaanse model zeer kwetsbaar blijft en veel gewelddadige vijanden kent. Publieksdiplomatie wordt nu in Washington gezien als een poging na een decennium van zelfingenomenheid Amerika weer op de kaart te zetten als een welwillende supermogendheid, die verantwoordelijk met haar machtspositie omgaat.

Een universeel Amerikaans model

Publieksdiplomatie is een *complex fenomeen*, dat wordt onderbouwd door drie veronderstellingen. Ten eerste verwerpt zij Huntingtons visie van een naderende 'botsing der beschavingen' en klampt zij zich vast aan Fukuyama's eerdere 'einde van de geschiedenis'-these. Zo verklaart de recente *National Security Strategy* (van 2002) dat er nu slechts één 'enkel duurzaam model is voor nationaal succes: vrijheid, democratie en het vrije ondernemerschap'.¹ Het moge duidelijk zijn dat er voor de regering-Bush slechts één maatschappelijk toekomstmodel bestaat: het Amerikaanse. Dit houdt in dat de islam niet wordt gezien als een serieus, laat staan bedreigend, politiek programma, dat een alternatief zou kunnen bieden voor de westerse moderniteit. De islamitische cultuur en de moslimwereld zouden qua ideologie geenszins haaks staan op de westerse instituties en hun onderliggende waarden en normen. President Bush heeft daarom meermalen duidelijk gemaakt dat de Ver-

enigde Staten strijden tegen 'Het Kwaad', en niet tegen de islam op zich zelf.

Het onderscheid tussen de vijandige, extremistische islamitische groeperingen en de 'stille meerderheid' binnen de moslimgemeenschappen is een centraal uitgangspunt van Amerika's publieksdiplomatie. Het veronderstelt dat de 'gewone moslim' weliswaar problemen mag hebben met Amerika's Midden-Oostenbeleid, maar dat dit geen afbreuk zou behoeven te doen aan de aantrekkingskracht van 'Amerikaanse waarden', zoals individuele vrijheid en democratie. Eigenlijk neemt de Amerikaanse publieksdiplomatie aan dat er onder een dun laagje van islamitische cultuur achter elke moslim uiteindelijk een doodnormale *Joe six-pack* schuilt. Dit denkbeeld versimpelt een complex probleem van tegenstrijdige belangen en opvattingen tot een bescheiden manco aan communicatie. De houding is er een van: wanneer de moslimwereld beter op de hoogte zou zijn van de *werkelijke* en *wezenlijke* Amerikaanse samenleving – die veel complexer en diverser is dan van buitenaf meteen zichtbaar – dit vrijwel automatisch zal resulteren in meer steun voor Washingtons buitenlands beleid.

Uitstraling

Het tweede element van publieksdiplomatie is de neiging zoveel mogelijk *niet-statelijke actoren* te betrekken in de poging een buitenlands publiek te bereiken. Het kernidee is alle mogelijke talenten binnen de privé-sector in te zetten, die, veelal op commerciële basis, de nodige ervaring hebben om in een aantrekkelijk pakket van beelden en ideeën het Amerikaans beleid aan de grote, boze buitenwereld uit te dragen. De instrumenten van publieksdiplomatie zijn dan ook bij uitstek de moderne media, maar ook cultuur, sport en muziek in het bijzonder. Een recent verschenen rapport van de *US Advisory Commission on Public Diplomacy* verklaarde daarom dat 'merken, producten, populair entertainment, hogere opleidingen, bedrijven en websites alle zowel het Amerikaanse buitenlandse beleid kunnen ondersteunen als ondergraven'.²

Het uiteindelijke doel van publieksdiplomatie is de *uitstraling* van de *Brand USA* bij een buitenlands publiek te vergroten door gebruik te maken van in de commerciële praktijk ontwikkelde communicatie- en *branding*-technieken en strategieën. Aangezien dit natuurlijk expertise verlangt die ver uitgaat boven de dagelijkse praxis van de diplomaat, groeit er gestaag een nauwe samenwerking tussen Amerikaanse ministeries en professionals op het terrein van *place marketing* en *location branding*. Publieksdiplomatie moet – net als commerciële marketing en PR – duidelijk voor ogen hebben hoe het 'buitenlandse publiek' er precies uitziet, teneinde op deze basis vervolgens strategieën en instrumenten te ontwikkelen om dit publiek op een efficiënte en effec-

tieve wijze te bereiken. Het uiteindelijke doel is bruggen te slaan tussen de Amerikaanse en buitenlandse samenlevingen via moderne media, vaak met cultuur als het ultieme instrument.

Dit betekent echter niet dat de 'VS' worden behandeld als een gewoon, commercieel produkt. Integendeel, het veronderstelt dat de 'Brand USA' zorgvuldig wordt 'gemanaged', maar geenszins wordt 'gerestyled'. *Brand management* behelst het zorgvuldig vormgeven van bestaande percepties en sentimenten. In die zin is de 'VS' een *corporate brand*, die inhoud geeft aan een breed scala van *sub-brands* (incl. mode, sport, technologie, maar tevens buitenlands beleid).

Beelden en verhalen

Gezien de emotionele kracht van *beelden en verhalen* spelen de Amerikaanse *media* een belangrijke rol in Washingtons benadering. Commerciële tv-programma's, Hollywood-films en andere culturele 'produkten' (van poëzie en andere kunst, tot folklore en *cuisine*), worden verondersteld op een goede en bestendige wijze de essentie van een land over te brengen. Gezien de principiële patriotistische inslag van de gemiddelde Amerikaanse tv-programma's en films wordt de 'Brand USA' dagelijks bevestigd en bijgewerkt. Aangenomen wordt dat de massa in het Midden-Oosten, Azië en elders haar ideeën over de Verenigde Staten veelal krijgt aangeleverd door dit soort Amerikaanse tv-series. De invloed van deze tv-beelden en boodschappen is bovendien groter en directer dan de officiële overheidscommunicaties, die veelal met de nodige scepsis als propaganda terzijde worden geschoven.

Waarden

Het *derde* element van publieksdiplomatie heeft een tweeledig karakter: het versterkt het wij-gevoel terwijl het de moraal van de tegenstander ondermijnt. De gebeurtenissen van 11 september hebben niet alleen geleid tot hernieuwde pogingen de 'VS' te 'promoten', maar hebben tevens aanleiding gegeven tot innerlijke reflectie op de onderliggende *Amerikaanse waarden*. De mogelijkheden tot rigoureuze *restyling* zijn – zoals was te verwachten – zeer beperkt gebleken. De oorlogsretoriek en de claustrofobische bezinning op de eigen waarden blijken een verdovende werking te hebben op veel Amerikaanse burgers, een stemming die langzaam overhelt richting onverbloemde zelfverheerlijking.

Direct na 11 september heeft het Departement van mw Beers opdracht gegeven aan de *Ad Council* – de *quango* die zich specialiseert in produktie van zg. *Public Service Announcements* (vergelijkbaar met de Nederlandse 'Postbus 51'-berichten) – om via tv- en radiospotjes de essentiële 'Amerikaanse' waarden (vrijheid, democra-

tie) over te brengen. Eén van deze *commercials* ('I am an American') laat Amerikaanse burgers van diverse rassen en religies zien, die allen hun patriotisme betuigen. Een ander spotje biedt ons een blik op een typisch Amerikaanse straat met bonte huizen en groene gazons, met als tekst: '11 september heeft de VS voor altijd veranderd', waarna het volgende beeld dezelfde straat laat zien met uit ieder huis een Amerikaanse vlag. Het is van belang te onderstrepen dat deze *commercials* zijn gericht op Amerikaanse kijkers, maar wel degelijk een integraal onderdeel vormen van de exercitie om de 'Brand USA' op te poetsen, zowel binnen de Verenigde Staten als daarbuiten.

In zekere zin is publieksdiplomatie daarom verwant aan *location branding*. Door het eigen land met moderne marketing-technieken te 'promoten' proberen beleidsmakers twee doelen te bereiken: extern trachten ze cliënten aan zich te binden, om uiteindelijk produkten en diensten te verkopen en politieke invloed te krijgen; intern is deze vorm van diplomatie een poging de gemeenschapszin, het welbekende wij-gevoel, te bevorderen en een scherper, relevanter zelfbeeld voor ogen te krijgen. De regering-Bush heeft op deze wijze het patriotisme en de brede internationale solidariteit van post-11 september benut om de eigen buitenlands-politieke agenda door te zetten. Door Al-Qaida te associëren met de abjecte 'As van het Kwaad' (Iran, Irak, Libië en Noord-Korea) heeft Washington een direct verband gelegd tussen het internationale terrorisme en het verdrijven van Saddam Hussein. Het proces van publieksdiplomatie is daarom niet alleen op gang gebracht om een beter imago te creëren, maar ook om het politiek discours te domineren en mogelijke *criticasters* mond-dood te maken. Dit is maar zeer *ten dele gelukt*.

De praktijk

Hoe werkt de Amerikaanse publieksdiplomatie in de praktijk? De logica van *marketing* volgend, poogt de Amerikaanse publieksdiplomatie de 'Brand USA' strategisch te herpositioneren. Zij maakt daarbij optimaal gebruik van de aanwezige *soft power*-instrumenten. Uit de aard der zaak (publieksdiplomatie gaat immers uit van de zelfwerkzaamheid en zelfs onafhankelijkheid van veel niet-statelijke actoren om de 'Amerikaanse boodschap' uit te dragen), vallen de meeste instrumenten niet of nauwelijks door Washington zélf te sturen.

Diverse adviescommissies, *task forces* en hoorzittingen hebben het debat over het nut en onnut van publieksdiplomatie aangezwengeld.³ Eén van de belangrijkste aanbevelingen is geweest om per direct een coördinatie-raamwerk op te zetten teneinde het proces van publieksdiplomatie de hoogste prioriteit te geven. Dit is zeer moeizaam gebleken, omdat vele agentschappen, bureaus, werkgroepen en departementen alle hun

eigen invulling aan publieksdiplomatie geven. Direct na 11 september werd het *Office of Strategic Information* (OSI) in het leven geroepen om het Amerikaanse Midden-Oostenbeleid beter te 'verkopen' aan de moslimwereld, Europeanen en anderen. Dit zou Washingtons 'oorlog tegen het internationale terrorisme' de nodige steun in de rug moeten geven. In februari 2002 werd OSI echter van alle kanten onder vuur genomen, nadat was 'gelekt' dat het Pentagon het bureau zou misbruiken om de internationale media te misleiden omtrent de strijd tegen het terrorisme. Binnen een week werd OSI opgedoekt, maar, zoals minister van defensie Donald Rumsfeld verklaarde, dit betekent geenszins dat de praxis van 'information warfare' wordt gestaakt.⁴

In juli 2002 werd een verdere poging gedaan Amerika's publieksdiplomatie te reanimeren. Na jaren van bezuinigingen nam het Congres wetgeving aan om voor publieksdiplomatie aanzienlijk meer geld te reserveren. Bovendien werd aangespoord tot het opzetten van diverse nieuwe tv-programma's en zelfs eigen televisiestations, om te concurreren met het op de moslimwereld gerichte al-Jazeera-netwerk (de welbekende 'Arabische CNN'). Tegelijkertijd zette het Witte Huis een nieuw *Office of Global Communication* (OGC) op, die het initiatief zou moeten overnemen van mw. Beers' Departement, om de nog chaotische publieksdiplomatie-activiteiten te coördineren en te sturen. Zoals de naam al aangeeft, moet het OGC de politieke communicatie van de regering-Bush met het uiteenlopend buitenlands publiek op één lijn weten te krijgen, zodat de 'Brand USA' professioneel wordt gemanaged en politiek optimaal van de aanwezige *brand assets* gebruik wordt gemaakt. Enkele maanden daarna kondigde OGC een PR-*blitz* aan (kosten US\$ 200 miljoen) om met behulp van moderne *marketing*-technieken belangrijke maatschappelijke sectoren voor het afzetten van Saddam Hussein te winnen. De OGC zet zich vooral in op het winnen van de zg. 'soundbite-battle' en het domineren van de dagelijkse nieuwscyclus. OGC werkt nauw samen met het *Coalition Information Center* (CIC), dat bureaus heeft in Washington DC, Londen en Islamabad. Het CIC heeft zg. 'instant response-forces', die 24 uur per dag klaar staan om negatief nieuws direct te neutraliseren met andere, concurrerende en positieve berichtgeving. Bovendien is er een nieuwe *Iraq Public Diplomacy Group* opgericht (als een 'interagency taskforce'), die krantenredacties, *think-tanks* en media in het Midden-Oosten en Europa poogt te overtuigen van de noodzaak een militair conflict met Irak aan te gaan. Eén van de eerste produkten was een brochure die duidelijk zou moeten maken dat Saddam Hussein niet alleen de eigen bevolking terroriseert, maar tevens alle andere omliggende volkeren en uiteindelijk een directe bedreiging vormt voor het Westen.

Maar aangezien publieksdiplomatie zich veelal richt

op nieuwe media, wordt ook de hulp ingeroepen van commerciële marketing- en PR-firma's die zich richten op projecten waar officiële Amerikaanse instanties moeite mee hebben. In oktober 2001 kreeg The Rendon Group (TRG) een contract toegewezen om de Amerikaanse beeldvorming in maar liefst 79 landen te verbeteren. TRG gebruikt daarvoor speciale focusgroepen en opiniepeilingen om de problemen te onderkennen en ontwikkelt vervolgens een breed scala aan programma's, die voor elke sector speciaal zijn aangepast, met het doel de openbare mening te beïnvloeden. Daarbij speelt kennis van de lokale cultuur een grote rol. Zeker *marketing*-specialisten beseffen dat het niet zozeer gaat om wat je *zegt*, maar om wat de ander *hoort*. Dit is een open deur in de reclamewereld, maar nog vaak een *eye-opener* voor diplomaten.

Het gaat de PR-firma's om concreet resultaat; de rest is bijzaak – politieke en ideologische ballast. Zo bleek al snel dat veel moslimgemeenschappen nogal collectivistisch van aard zijn, waardoor de typisch Amerikaanse directheid slecht overkomt en veelal contraproductief uitwerkt. *Branding* is in dit verband van groot belang, omdat het hierbij gaat om het ontwikkelen van een langdurige, vaak emotionele relatie, die is gebaseerd op wederzijds vertrouwen, en niet op een kille, eenmalige transactie. Bovendien heeft opinie-onderzoek uitgewezen dat de basiswaarden van de Amerikaanse samenleving wel degelijk verschillen van de vigerende waarden binnen de (eveneens diverse) islamitische wereld. Hoewel de meeste culturen waarden en normen delen, stellen ze ook soms geheel andere prioriteiten, wat in de praktijk tot conflicten kan leiden. De Amerikaanse publieksdiplomatie richt zich daarom bovenal op de gedeelde culturele noemer van 'familie' en 'gezin'.

De privé-firma's putten uit een breed assortiment aan instrumenten om de moslimwereld te bereiken. Dit begint met klassieke propaganda, waarbij bijvoorbeeld zg. 'brochurebommen' worden afgeworpen boven Afghanistan, folders waarop door de Taliban mishandelde vrouwen staan afgebeeld (met de tekst: 'Is dit de toekomst die U wilt voor Uw vrouw en kinderen?'). Tot deze categorie behoort tevens het aanleveren van radio's waarop slechts één zender kan worden ontvangen: *Voice of America*. Nieuwe initiatieven zijn 'Radio Sawa' ('Radio Samen') en programma's als 'Goodmorning Egypt' of 'Next Chapter'. Radio Sawa is een zender in de Arabische taal en gericht op jongeren (tot 25 jaar), met een mix van popmuziek, sport en weer- en nieuwsberichten. Shows als 'Goodmorning Egypt' zenden o.a. interviews met 'gewone Amerikanen' uit, hetgeen vooroordeelen tegen de Verenigde Staten moet doorbreken. 'Next chapter' is een hip, MTV-achtig muziekkanaal in Farsi en gericht op Iran. De shows tonen de Verenigde Staten eveneens als een open, tolerante samenleving, waar alle godsdiensten op basis van vrijheid en gelijkwaardigheid

kunnen worden uitgedragen.

De opdrachten die *consultancies* en PR-firma's krijgen in het kader van de publieksdiplomatie, zijn divers en soms zelfs bizar. Zo heeft TRG een serie desinformatie- en propaganda-programma's geproduceerd om de anti-Saddam Hussein-stemming in Irak aan te wakkeren. Eén van deze programma's was een satire waarin Saddam Hussein werd neergezet als een sukkelige en belachelijke dictator.⁵ In augustus 2002 werd bovendien een ander bureau gevraagd Irakese dissidenten te mobiliseren en te trainen voor optredens in *talkshows*, het schrijven van stukken op opiniepagina's en het geven van lezingen. Eigenlijk bepaalt alleen de eigen fantasie de grenzen van dit soort beïnvloedingspraktijken. Maar wanneer het verleden tot maatstaf mag dienen, dan is veel mogelijk, van 'information warfare' tot uitgesproken leugenachtigheid (en erger).

Kritiek op publieksdiplomatie

Zoals alle vormen van *branding* heeft ook publieksdiplomatie de nodige kritiek gekregen. Zo stelt Naomi Klein dat 'het probleem van Amerika niet zit in zijn merk – dat nauwelijks sterker kan zijn – maar in zijn produkt'.⁶ Met andere woorden: het gaat er niet zozeer om dat de Verenigde Staten voor de zoveelste keer benadrukken hoe belangrijk en universeel de 'Amerikaanse waarden' zijn, en hoe glorieus en verlossend de 'Amerikaanse droom', of de 'American way of life'. Het gaat er meer om dat dit, aldus Klein, nu ook eens in de praktijk wordt gebracht op een manier die voor het grote, arme deel van de wereldbevolking tastbare resultaten oplevert. Ze beticht Washington ervan met twee zeer verschillende maten te meten, waardoor de kloof tussen het Amerikaanse imago (de 'Brand USA') en het concrete Amerikaanse buitenlandse beleid (bovenal ten aanzien van het Midden-Oosten en ontwikkelingslanden) schrijnend groot wordt. Deze kloof wordt na een Amerikaanse invasie van Irak slechts groter. Simon Anholt, een Britse *branding*-consultant, verklaarde onlangs: 'Je kunt iemand niet met de linkerhand vermorzelen en met de rechterhand aaien. Wanneer je besluit tot oorlog, dan kan de diplomatie net zo goed opgedoekt worden, want wanneer je een ander land aanvalt, dan houdt de rest nu eenmaal op.'⁷

Bovendien is ook het proces van *branding* verdacht, beweert Klein. *Branding* is volgens haar niet het onschuldig oppoetsen van het imago, maar een proces dat is gebaseerd op macht waarbij het merk (produkt, dienst of land) kritiek of sociale dialoog wil verhinderen. *Branding* wil consistentie en duidelijkheid, zegt Klein, en dat is zowel onwenselijk als onmogelijk wanneer het om landen gaat. Dit geldt des te meer voor een groot en complex 'merk' als *Brand USA*. Wanneer een

land zich een eenduidig imago wil aanmeten, dan is de stap richting autoritair bewind snel gemaakt, aldus Klein. Het Amerikaanse patriotisme is haar een doorn in het oog, nl. een patriotisme dat eenieder verdacht maakt die géén vlag laat wapperen, en niet voor de volle honderd procent achter de oorlog tegen Irak staat.

Kleins boodschap is simpel: de 'Brand USA' is net zo sterk en overtuigend als het Amerikaanse beleid, als het 'produkt' dat het internationaal aan te bieden heeft. Osama Siblani, de uitgever van *Arab American News*, verklaarde onlangs dat de 'Verenigde Staten de PR-oorlog in de moslimwereld al lang geleden verloren hebben. Ze zouden de profeet Mohammed als PR-manager kunnen hebben, maar het zou niet meer helpen'.⁸

Ook van de rechterzijde van het politieke spectrum komt kritiek. Joshua Muravchik (werkzaam bij de conservatieve think-tank *American Enterprise Institute*) stelt dat opiniepeilingen duidelijk maken dat de meerderheid der moslims de 'Amerikaanse waarden' helemaal niet onderschrijven en dat ze de Verenigde Staten juist veelal als de hoofdschuldige zien van hun eigen misère. Muravchik bekritiseert de huidige benadering van de regering-Bush en de nadruk die zij legt op publieksdiplomatie die voorbijgaat aan deze fundamentele culturele verschillen tussen Amerikanen en moslims (en Arabieren in het bijzonder). Terwijl Klein *cum suis* juist de vermeende Amerikaanse hypocrisie afkeurt, veroordeelt Muravchik de naïveteit van de publieksdiplomatie die de Fukuyama-thesis blijft aanhangen, terwijl de Huntingtonse wereldvisie meer voor de hand zou liggen.

Een ander prangend punt van kritiek is dat publieksdiplomatie de marges van het binnenlandse debat versmalt. Doordat de regering-Bush (en het Witte Huis in het bijzonder) met groot succes de media bespeelt en daarmee de eigen buitenlands-politieke agenda aan anderen oplegt, wordt elke kritiek verdacht en in het kamp van defaitisme en nestbevuiling getrokken. Censuur is misschien nog niet direct aan de orde, maar zelf-censuur is wel degelijk dagelijkse praktijk. Zo werd grote televisiestations ontraden de videobanden van Bin Laden integraal uit te zenden, omdat daarin geheime codes aan slapende terroristen-cellen zouden kunnen zijn verstoppt. Enkele weken na 11 september kwam er bovendien een interne communicatie van CNN naar buiten die aangaf dat 'we moeten vermijden ons al te veel op de slachtoffers en problemen in Afghanistan te richten, omdat dit immers een onvermijdelijk onderdeel is van de oorlog'. CNN-medewerkers zouden tevens, wanneer er civiele slachtoffers zouden vallen door Amerikaanse bommen, niet moeten nalaten te vermelden dat dit slechts een antwoord is op de terroristen die 'zo'n 5000 onschuldige mensen in de Verenigde Staten hebben vermoord'.⁹

Conclusie

Ondanks al deze – soms zeer terechte – kritiek is publieksdiplomatie een centraal element geworden in het hedendaagse Amerikaanse buitenlandse beleid. In zekere zin moet de inzet van *soft power*-instrumenten worden gezien als een slimme, asymmetrische reactie op de bedreiging die er van het internationale terrorisme uitgaat. Net zoals de terroristen proberen de westerse samenlevingen te raken op hun meest kwetsbare punt – hun openheid – probeert publieksdiplomatie de basis van publieke steun voor het terrorisme binnen de moslimwereld langzaam maar zeker te ondergraven. Washington lijkt stellig te geloven dat wanneer terrorisme niet meer wordt ondersteund door de moslimbevolking, de dreiging significant zal afnemen. Door direct met de moslimwereld te communiceren en de vele vooroordelen over de Verenigde Staten (en het Westen) weg te nemen, probeert men deze nieuwe dreiging op een creatieve wijze te neutraliseren.

Het blijft gemakkelijk de tekortkomingen en gebreken van publieksdiplomatie aan te wijzen. Het is vooral aan Washington de kritiek van Naomi Klein ter harte te nemen, omdat de geloofwaardigheid van de Verenigde Staten significant zal toenemen wanneer de kloof tussen de gepropageerde 'Amerikaanse Droom' en de rauwe werkelijkheid van het Amerikaanse Midden-Oostenbeleid wordt overbrugd. Niettemin draagt de huidige koers van Amerikaanse publieksdiplomatie bij tot een meer gedifferentieerde benadering, die uitgaat boven de zuiver *militaire* optie om de 'oorlog' tegen het terrorisme te 'winnen'. Publieksdiplomatie onderkent immers dat er geen sprake kan zijn van 'winnen', maar dat het een voortdurend proces is en blijft van communicatie en het herpositioneren van de 'Brand USA' in voor de Verenigde Staten strategische landen. Het moge tevens duidelijk zijn dat militair geweld de *slag* tegen terroristen zou kunnen winnen, maar dat zonder wezenlijke sympathie en morele steun binnen de moslimwereld de échte *oorlog* tegen het terrorisme zeker zal worden verloren. ■

Noten

- 1 *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., september 2002.
- 2 U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy, *Building America's Public Diplomacy Through a Reformed Structure and Additional Resources*, Washington, D.C., 2002.
- 3 De *Independent Task Force on Public Diplomacy* werd opgezet door de *Council on Foreign Relations* (New York); de *US Advisory Commission on Public Diplomacy* is een door het Congres opgericht panel (de leden worden door de Amerikaanse president benoemd); de hoorzittingen zijn georganiseerd door het *Committee on International Relations* van het Huis van Afgevaardigden (onder de titel *The Message is America: Rethinking U.S. Public Diplomacy*, 14 november 2002).
- 4 'Secretary Rumsfeld Media Availability En Route to Chile' (18 november 2002). Internet: www.dod.gov/news/Nov2002/t11212002_t1118sd2.html (2 december 2002).
- 5 Ian Urbina, 'This War Brought to You by Rendon Group', in: *Asia Times*, 13 november 2002.
- 6 Naomi Klein, 'De Spectaculaire Mislukking van het Merk VS', in: *De Groene Amsterdammer*, 23 maart 2002.
- 7 Geciteerd in Elen Lewis, 'Branding War and Peace', in: *Brand Strategy*, No. 167, januari 2003, blz. 28.
- 8 Laura Miller & Sheldon Rampton, 'The Pentagon's Information Warrior: Rendon to the Rescue', *PR.Watch.org* (oktober 2001).
- 9 Joel Bleifuss, 'Selling the War', in: *In These Times*, 9 november 2001. Internet: www.inthesetimes.com/issue/26/01/editorial.shtml (25 november 2002).

Over de auteur

DR. PETER VAN HAM is plaatsvervangend hoofd van de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Hij is tevens als docent verbonden aan het Europa College te Brugge.

Nederlandse publieksdiplomatie op weg naar nieuw beleid

JAN MELISSEN

PUBLIC DIPLOMACY IS EEN BELANGRIJK PUNT in het debat over de buitenlandse politiek van de Verenigde Staten. Naast de oorlog en diplomatieke coalitievorming is de Amerikaanse regering druk in de weer met het (her)winnen van het vertrouwen van het *buitenlands publiek*. Na 11 september 2001 en tegen de achtergrond van de crisis rond Irak lijkt de Amerikaanse publieksdiplomatie maar één hoofddoel te hebben: 'getting other people on our side'. Over de binnenlandse steun voor de strijd tegen het terrorisme en de oorlog tegen Irak hoeft het Witte Huis zich geen grote zorgen te maken, maar dat ligt veel genuanceerder bij de bondgenoten en het is hopeloos gesteld met de beeldvorming over de Verenigde Staten in de Arabische wereld. De Amerikaanse publieksdiplomatie is 'een fluwelen vuist in een ijzeren handschoen' – groot is vooral het contrast met *public diplomacy* onder Carter – en de internationale discussie over dit onderwerp wordt overschaduwd door het Amerikaanse debat.¹ Over het geheel genomen is de publieksdiplomatie van de regering-Bush geen voorbeeld voor Nederland. Het zou echter jammer zijn als de ideologische Amerikaanse publieksdiplomatie wordt aangevoerd ter ondersteuning van het argument dat we ons daar in Nederland dus maar beter niet mee kunnen inlaten. Integendeel. Uit de Amerikaanse praktijk kunnen nuttige lessen worden getrokken en voor het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn er goede redenen deze naar buiten gerichte variant van het werk aandacht te geven. Daar wordt aan de Bezuidenhoutseweg inmiddels flink in geïnvesteerd.

De Amerikaanse publieksdiplomatie onder Bush richt zich op niets minder dan de bevolking van de gehele islamitische wereld. Vanuit Europees perspectief is de agressieve manier waarop de Verenigde Staten het produkt 'Amerika' in de islamitische wereld en elders aan de man brengen, nogal beklemmend. De Amerikanen maken daarbij gebruik van aantrekkelijke websites,

Bij de publieksdiplomatie zoals die door de regering-Bush wordt gevoerd, zijn vele actoren betrokken en worden evenzovele doelgroepen geïdentificeerd. Welke lessen kan Nederland hieruit trekken als het publieksdiplomatie een prominenter plaats wil geven in het buitenlands beleid?

doelgerichte email-campagnes, glatte tv-spotjes en radiopropaganda in een nieuw jasje. *Public diplomacy made in USA* heeft wel iets van nieuwe wijn in oude zakken. Hier misstaat, ondanks het gebruik van de laatste technologische snufjes, de behoudende definitie uit een woordenboek over diplomatie niet: 'a late-twentieth century term for propaganda conducted by diplomats'². Het *State Department*, het ministerie van defensie en het Witte Huis hebben zich vol overgave gestort op het benutten van wat Joseph Nye omschrijft als de 'soft power' van de Verenigde Staten, die is gefundeerd op de aantrekkingskracht van de eigen ideeën, waarden en normen.³

Beroepsdiplomaten naar de achtergrond

Opvallend is bij de Amerikaanse *public diplomacy* allereerst dat anderen dan beroepsdiplomaten er steeds meer greep op hebben gekregen. Allereerst is dat het Pentagon, dat over veel meer financiële middelen beschikt dan het tot zuinigheid genooddaakte *State Department*. Sinds het einde van de Koude Oorlog is er stevig gehakt in de uitgaven van *State*: zo werd onder Clinton de destijds voor de publieksdiplomatie verantwoordelijke *United States Information Agency* (USIA) geïntegreerd in het *State Department*. Thans staat het *public diplomacy*-budget van Colin Powell ongeveer gelijk aan een vierde deel van slechts één procent van

de defensiebegroting van Donald Rumsfeld. Het Pentagon geeft met zijn naar de krijg riekende *information operations* en ingebakken neiging tot het verstrekken van desinformatie een inhoud aan publieksdiplomatie die ver verwijderd is van de belevingswereld en wijze van opereren van buitenlandse zaken.

Daarnaast is er evenwel een interessante ontwikkeling binnen het *State Department* zelf, die de traditionele *professionals* in zekere mate naar de achtergrond dringt. PR-bureaus, *marketing*-adviseurs en *branding*-experts worden ingehuurd om met behulp van moderne communicatietechnieken het imago van de Verenigde Staten in de islamitische wereld op te krikken. Een veelgeprezen *marketing executive*, Charlotte Beers, werd aangehouden als staatssecretaris voor *public diplomacy* en *public affairs* (dat laatste gaat over de voorlichting van het Amerikaanse publiek). (Overigens trad zij 3 maart dit jaar af 'om gezondheidsredenen'.)

Het Witte Huis levert ten slotte ook zijn aandeel. De nieuwe Amerikaanse *public diplomacy* gaat in ieder geval in theorie uit van coördinatie vanuit het centrum. De eenheid van Amerikaanse boodschappen aan het buitenlands publiek dient te worden bewaakt door het Witte Huis zelf. Deze ontwikkelingen in de Verenigde Staten zijn van recente datum, maar werpen tegelijkertijd licht op iets dat al langer speelt, ook in andere landen: ministeries van buitenlandse zaken zijn weliswaar de belangrijkste spelers, maar zelden zijn ze alleen op het terrein van de publieksdiplomatie.

Tegenstrijdigheden

De Verenigde Staten hebben een brede waaier van doelgroepen geïdentificeerd, maar de regering-Bush lijkt met veel propaganda-nieuwe-stijl de ontvangers van Amerikaanse boodschappen te onderschatten. De Amerikaanse publieksdiplomatie ziet zich geconfronteerd met een slim buitenlands publiek, dat toegang heeft tot veel uiteenlopende bronnen van informatie. Bush' pogingen tot het smeden van een goede verstandhouding met de Arabische wereld zal, alle dollardiplomatie ten spijt, bij de ontvangende partij niet serieus worden genomen zolang krijgshaftige taal, oorlog en de bijna onvoorwaardelijke steun aan Israël de boventoon voeren. Enerzijds proberen de Amerikanen met werkelijk creatieve ideeën en innovatieve instrumenten sympathie voor de Verenigde Staten op de lange termijn te verwerven. Anderzijds proberen ze met keiharde 'push-down-methoden' steun te ronselen voor het uiterst controversiële buitenlandbeleid van vandaag. De doelen van publieksdiplomatie op de lange termijn worden in feite ondergeschikt gemaakt aan de noodzakelijke steun voor het Amerikaans buitenlands en defensiebeleid op de korte termijn.

De les die hieruit kan worden geleerd is dat, waar tactiek en strategie elkaar in de weg zitten, publieksdi-

plomatie gedoemd is te falen. Daarnaast beseft intelligente publieksdiplomatie haar beperkingen en is deze bovenal gebaseerd op bescheidenheid, wat niet spreekt uit de huidige Amerikaanse aanpak. Beeldvorming over landen gaat via een veelheid van kanalen – de media, de kunsten, populaire cultuur, consumptie van producten, handel en werkbezoeken, en natuurlijk vakantie. Voor overheden is er slechts een rol in de marge weggelegd en complexe percepties kunnen in slechts zeer beperkte mate worden gestuurd. Burgers, waar dan ook ter wereld, vormen zich een beeld van andere landen en culturen op basis van informatie die moeilijk kan worden beheerst of gemanipuleerd. Intelligente publieksdiplomatie werkt waar het even kan in doellanden dan ook met geloofwaardige of de meest effectieve boodschappers. De conclusie dat er met en via anderen veel meer kan worden gedaan, wordt ook steeds vaker in Nederland getrokken – 'meeliften' wordt het wel genoemd op Buitenlandse Zaken. Er hangt nu eenmaal een officieel luchtje rond ministeries van buitenlandse zaken, terwijl burgers, ook en soms juist in het buitenland, in de regel met een zekere dosis wantrouwen tegenover door de overheid verstrekte informatie staan. Aansluiten bij niet-officiële initiatieven is daarom een succesvolle manier van werken en soms wordt het werk zelfs uit eigen beweging, en met verve, door anderen gedaan. Wanneer in 2002 Harry Mulisch en Cees Nooteboom in de Duitse en Spaanse pers het veranderende politieke klimaat in Nederland becommentariëren, dan doen ze daarmee veel meer dan de ambassadeurs in Berlijn of Madrid zouden kunnen bijdragen met bijvoorbeeld een eigen toespraak. Eveneens dient er bij moderne publieksdiplomatie sprake te zijn van *two-way messaging*: is er slechts eenrichtingsverkeer in de communicatie en geen capaciteit tot het beluisteren, registreren en doorgeven van wat doelgroepen denken, dan kan *public diplomacy* wel inpakken. Zoals de Council on Foreign Relations benadrukte in een adviesrapport aan de Amerikaanse regering, gaat het in deze vorm van diplomatie niet om wat je zegt, maar om wat de andere partij *hoort*.⁴ Helaas toont de Amerikaanse praktijk dat het vertalen van goed advies in verstandige praktijk geen sinecure is.

Doelgroependiplomatie

Bij publieksdiplomatie dienen de doelgroepen dus steeds scherp in de gaten te worden gehouden. Het ABC van publieksdiplomatie veronderstelt duidelijke identificatie van buitenlandse doelgroepen, vaak de 'influentials', gedegen kennis over houdingen en percepties die bij die doelgroepen leven en daarnaast gebruik van de juiste media en partners. Doelgroependiplomatie zou dan ook een andere bruikbare omschrijving van deze vorm van diplomatie zijn. Waar de tradi-

tionele, bilaterale en multilaterale diplomatie zich richten op de contacten tussen vertegenwoordigers van staten en internationale organisaties, gaat het bij publieksdiplomatie om de *communicatie met delen van het grote publiek*. Publieksdiplomatie streeft naar beïnvloeding in positieve zin van percepties van het eigen land bij individuen en organisaties in het buitenland, evenals hun betrokkenheid bij het eigen land. Het gaat hier, met andere woorden, om het zoeken, ondersteunen en kweken van draagvlak voor de eigen beleidsdoelstellingen en de nationale cultuur, evenals het bestendigen of versterken van de relatie met het eigen land. Centrale begrippen zijn het genereren van bekendheid, *goodwill* en publiciteit. De Nederlandse publieksdiplomatie is (gelukkig) minder spectaculair dan de Amerikaanse, waarin de oorlog tegen het terrorisme en Irak centraal staan, maar bovenstaande definitie is op beide landen van toepassing.

Korte of lange termijn

Zo bezien lijkt publieksdiplomatie zich beter te lenen voor een lange-termijnaanpak dan een korte-termijnbenadering. Publieksdiplomatie streeft altijd naar een duurzaam resultaat: goede verhoudingen voor de lange duur, gunstige economische betrekkingen met een lange adem, en een positief beeld van het eigen land dat beklijft. De Nederlandse aanwezigheid op de Salon du Livre in Parijs, beurzen voor het volgen van onderwijs en training in Nederland, een handelsmissie naar Korea met Guus Hindink als boegbeeld, journalistenuitwisselingen met Duitsland en België, tournees van het Concertgebouworkest, het corrigeren van stereotype beeldvorming over onderwerpen als het liberaal drugsbeleid of de euthanasiepraktijk – het zijn eerder dit soort initiatieven die doen denken aan publieksdiplomatie maar zij is ook nodig in geval van een crisissituatie in de Nederlandse politiek.

Het is evenwel belangrijk te onderstrepen dat het bij publieksdiplomatie in de meeste gevallen wel, maar niet uitsluitend om de lange of middellange termijn gaat. Het uitbreken van mond- en klauwzeer (MKZ) en de dood van Pim Fortuyn zijn voorbeelden van acute crises waarop Nederland onmiddellijk diende te reageren en waarin niet alleen de overheden, maar vooral ook het grote publiek in andere landen geïnteresseerd was. Het zijn juist *crisissituaties* die een wissel trekken op de alertheid van voorlichters op de betrokken departementen en buitenlandse posten. Publieksdiplomatie is er dus voor initiatieven die mikken op imagoverbetering en het verbeteren van de betrekkingen met buitenlandse doelgroepen op de lange termijn, maar ook voor crises met een potentieel buitenlands-politieke dimensie. Publieksdiplomatie kan pro-actief en 'offensief' zijn, zoals bij handelsmissies en internationaal cultuurbeleid, maar is soms ook genoodzaakt reactieve en defensieve

actie te ondernemen, zoals in geval van onvoorziene gebeurtenissen die negatieve beeldvorming in het buitenland tot gevolg hebben.

Daarnaast is het van belang te benadrukken dat publieksdiplomatie uiteenlopende doelen kan dienen. Al speelt het zich af in het domein van 'soft power', dat wil zeggen dat van ideeën en beeldvorming, het gaat vaak wel degelijk om concrete economische en politieke zaken. Voor een agrarische grote mogendheid als Nederland (nr 3 na de Verenigde Staten en Frankrijk) staan er op het gebied van de internationale *voedselveiligheid* bijvoorbeeld grote belangen op het spel en moet dus alert worden gereageerd als het buitenlands *consumentenvertrouwen* in het geding is. Sinds de aanslag op Pim Fortuyn en de verkiezingsoverwinning van de LPF weet Nederland ook hoe belangrijk het is dat buitenlandse percepties van binnenlandse politieke trends enigszins aansluiten bij de wijze waarop wij die zelf zien. Zelfs de crisis rond een enkel produkt kan aanleiding zijn voor door de overheid gestuurde acties gericht op buitenlandse doelgroepen. De sterk dalende waardeering voor Nederlandse tomaten in een vitale exportmarkt als Duitsland, waar men sprak van *holländische Wasserbomben*, leidde in de jaren negentig tot een vier jaar durende actie van de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken.

Interdepartementale samenwerking en coördinatie zijn in voorkomende gevallen een vereiste. Wat voor het ene departement echter een voorbeeld van succesvolle publieksdiplomatie is, wordt door het andere departement soms heel anders gezien. Zo is men op BZ terecht trots op de actie die vanuit het departement en op de posten is ondernomen over de 'moral issues', maar LNV concludeert hierover dat in het buitenland weinig extra zakken aardappelen over de toonbank gaan als gevolg van een beter beeld van onze euthanasiepraktijk of het drugsbeleid.

Afkijken van de kunst

Publieksdiplomatie is dus zeer gevarieerd, kan uiteenlopende doelen dienen en Buitenlandse Zaken heeft niet het alleenrecht op deze vorm van diplomatie. In verscheidene landen staat *public diplomacy* thans hoog op de agenda en er zijn – zeker ook in de Verenigde Staten – voor Nederland goede lessen te leren. Van het afkijken van de kunst bij anderen en het delen van 'best practices' zou zelfs veel vaker gebruik moeten worden gemaakt. Dat geldt in het bijzonder voor een organisatie als het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarvan het zelflerend vermogen enigszins wordt belemmerd door het feit dat diplomaten vrij kort op één of een soortgelijke functie zitten. Publieksdiplomatie leent zich goed voor het delen van kennis tussen ministeries van bui-

tenlandse zaken, omdat het gevoel van concurrentie tussen staten op dit toch wat diffuse terrein relatief gering is. De publieksdiplomatie is geen wereld van 'zero sum games': als men aan de Bezuidenhoutseweg wat kan opsteken van hoe het *Foreign and Commonwealth Office* Groot-Britannië uitdraagt, dan worden de Britten zelf daar niet slechter van.

Landen kunnen echter ook leren van niet-statelijke spelers in de internationale diplomatie, waaronder soms zelfs regio's uit eigen land, zoals in het geval van Spanje, en natuurlijk internationaal opererende niet-gouvernementele organisaties. NGO's als *Greenpeace* (bijv. inzake Brent Spar; en Frankrijk en zijn kernwapenproeven) en *Amnesty International* (bijv. over mensenrechtenschendingen in Nigeria) hebben heel wat ervaring opgedaan met internationale publiekscampagnes. Sommige multinationale ondernemingen kennen inmiddels ook de klappen van de zweep. Het publiek heeft verwachtingen van *multinationals* die soms overeenkomen met de eisen die aan staten worden gesteld (bij Shell bijv.: ook Brent Spar, Nigeria en mensenrechten). Met een afdeling externe betrekkingen van meer dan 700 personeelsleden heeft bijvoorbeeld Shell zich in allerlei landen moeten bekwamen in het kruisen van de degens met pressiegroepen en individuen die deze oliemultinational niet gunstig gezind zijn.

Nuttige kennis en vaardigheden kunnen dus buiten de eigen beroepsgroep worden opgedaan. Het kan geen kwaad te erkennen dat diplomaten weliswaar eeuwenlang zijn getraind in de dialoog met soortgenoten, maar dat ze nog wel het een en ander kunnen leren over de communicatie en omgang met het grote publiek. Diplomatieke diensten zijn traditioneel tamelijk naar binnen gekeerd en – al is er veel veranderd – menig diplomaat dient nog te worden verlost van een zekere krampachtigheid in de omgang met buitenstaanders. Het waar nodig inhuren van PR-specialisten, *marketing*-adviseurs en marktonderzoeksbureaus kan van vitaal belang zijn voor het succesvol opereren van moderne ministeries van buitenlandse zaken. Meting van de publieke opinie in prioriteitslanden en het op een gestructureerde manier inventariseren van de aandacht die daar wordt besteed aan bepaalde thema's, staan ook op de verlanglijst van intelligente publieksdiplomatie. In vergelijking met het bedrijfsleven doen overheden nog nauwelijks aan opinieonderzoek in het buitenland, al is er in de Verenigde Staten na '11 september' sprake van een duidelijke kentering. Andere westerse landen doen recentelijk ook veel meer aan het bestuderen van de publieke barometer in het buitenland. Voor dit soort zaken is in een meer klassieke opvatting van de diplomatieke praktijk weinig ruimte. Daarnaast is het een nasleep van voorbije tijden dat ministeries van buitenlandse zaken de communicatieve vaardigheden en talenten van hun eigen diplomaten over het algemeen minder waarderen

dan het vermogen tot analyse. Wellicht komt daar in de nabije toekomst ook wat verandering in. Zo concludeerde in 2000 een inspectierapport van veertien Duitse ambassades in de Europese Unie, het zogenaamde Paschke-rapport, dat publieksdiplomatie 'de hoogste prioriteit is in het hele spectrum van issues'.⁵

Publieke inmenging

De trend naar meer 'publieke inmenging' in internationale zaken wordt versterkt door de geleidelijke verving van het onderscheid tussen binnenlands en buitenlands beleid (die het werk op de posten veel ingewikkelder maakt), de steeds grotere rol die wordt gespeeld door de media, de opkomst van NGO's en het ontstaan van complexe netwerken van gouvernementele en niet-gouvernementele spelers. In een snel veranderende internationale omgeving maakt publieksdiplomatie het handwerk niet gemakkelijker. Het is veel comfortabeler alleen zaken te doen met de elite van een ander land, zoals ook Robert Kaplan onderstreepte in de openingslezing van het BZ-debat over de toekomst van de diplomatie.⁶ Hoe verraderlijk dat kan zijn, ontdekten de Amerikanen in Iran, die zo'n kwart eeuw geleden weliswaar uitstekende contacten hadden met de Sjah en de seculiere elite, maar de islamitische revolutie niet zagen aankomen. Hoe moeilijk de taak van de moderne diplomaat is, wordt wederom duidelijk zichtbaar in Iran en in verscheidene andere landen van het Midden-Oosten waar het regime niet op dezelfde lijn zit als grote delen van de publieke opinie.

Steeds vaker schiet een diplomatie die zichzelf opsluit te kort en ze heeft dan ook weinig toekomst. Diplomaten kunnen het zich aan het begin van de 21ste eeuw niet meer permitteren zich blind te staren op hun soortgenoten. Zij die hun werk goed doen steken veel tijd in contacten met de samenleving. Steeds duidelijker wordt dat in het 'tijdperk van het gewone individu' het publiek redelijk volwassen is geworden, betere toegang heeft tot informatie, duidelijk zijn mening kan laten horen in internationale aangelegenheden en zich rond bepaalde *issues* soms verrassend goed weet te organiseren. Het is een factor waar terdege rekening mee gehouden moet worden, zowel bij de voorbereiding als de implementatie van buitenlands beleid. Zoals Edward Murrow, directeur van de *US Information Service* (de latere USIA) onder president Kennedy stelde, is *public diplomacy* niet alleen bedoeld voor de 'landings', maar ook voor de 'take-offs' in het buitenlands-politiek proces.⁷

Nederlandse publieksdiplomatie

Nederlandse publieksdiplomatie steekt beslist gunstig af bij een lange reeks van andere landen. Naast de meer generieke voorlichting en aansturing vanuit het departe-

ment draait het hier echter in de eerste plaats om het maatwerk dat wordt verzorgd door de posten. Er zijn talrijke voorbeelden van creatieve Nederlandse publieksdiplomatie, want creativiteit is hier bijzonder belangrijk, en in de regel wordt nauw samengewerkt met lokale staf. Dat personeel in het gastland is van onschatbare waarde in de publieksdiplomatie, die er immers op is gericht lokale gemeenschappen te bereiken en daarmee de banden aan te halen. Toch kan het voor Nederland geen kwaad te kijken naar landen waar veel voortvander wordt gewerkt aan een overkoepelende aanpak van de publieksdiplomatie. Opvallend is dat juist een aantal kleintjes, waaronder landen in transitie (Estland), landen met een imago-probleem (Oostenrijk), of landen die hebben besloten hun beperkte middelen selectief in te zetten (Noorwegen), er veel energie en middelen in steekt. Andere, grotere landen – waaronder de Verenigde Staten, Canada, Duitsland, Frankrijk, Groot-Britannië en Spanje – zijn ons inmiddels voorgegaan in het geven van een hogere prioriteit aan hun publieksdiplomatie. In Canada is *public diplomacy* naast de bevordering van welvaart en veiligheid zelfs de derde pijler van het buitenlands beleid. Het Verenigd Koninkrijk heeft onlangs, met het samenvoegen van voorlichting en publieksdiplomatie, cultuur, beurzen en sport, besloten de nieuw ontstane afdeling op te waarderen tot *Public Diplomacy Policy Department* van het Foreign Office, een duidelijk signaal naar de rest van de organisatie. De Britse *Permanent Under Secretary*, tegenhanger van de secretaris-generaal op BZ, is zelf voorzitter van de *Public Diplomacy Strategy Board* – een adviesorgaan dat de grote lijnen uitzet en over een eigen budget beschikt, dat mede bestemd is voor vakdepartementen. Het topmanagement in landen als de Verenigde Staten, Canada en het Verenigd Koninkrijk gelooft klaarblijkelijk in het belang van *public diplomacy*. Frankrijk en ook Duitsland zitten op dezelfde lijn. Het *Auswärtiges Amt* ziet publieksdiplomatie, in navolging van het eerder genoemde Paschke-rapport, als een kerntaak van de moderne diplomatie. Onze zuiderburen blijven evenmin achter. Het meest recente managementplan van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking noemt *public diplomacy* als een strategische doelstelling van de dienst.

Toekomst

Als Nederland publieksdiplomatie een prominenter plaats in het buitenlands beleid wil geven, dan ontkomt BZ niet aan de volgende punten: in de eerste plaats *samenwerking en coördinatie* met andere organisaties en spelers binnen en buiten het overheids-circuit. Niet alleen de vakdepartementen en de Rijksvoorlichtingsdienst zijn voor de hand liggende gesprekspartners voor BZ, uiteenlopende ‘stakeholders’, waaronder onderne-

mingsorganisaties (VNO-NCW) en een club als de Buitenlandse Pers Vereniging, zouden dat ook moeten zijn. Onderzoek naar publieksdiplomatie door denktanks in de Verenigde Staten en Groot-Britannië benadrukt het grote belang van de buitenlandse correspondenten in eigen land als doelgroep van publieksdiplomatie.⁸ Daarnaast is er de vraag hoe *public diplomacy* het best in de *eigen organisatie* wordt verankerd. Het is gemakkelijker te zeggen dat publieksdiplomatie centraal moet staan in het buitenlands beleid dan dit metterdaad te realiseren. Wellicht kunnen landen als Groot-Britannië, Frankrijk en Duitsland op dat vlak goede ideeën aanreiken. Ten slotte lijkt het vanzelfsprekend dat BZ met een hogere prioriteit voor publieksdiplomatie er niet onderuit komt adequate middelen ter beschikking te stellen. De vraag naar geld is altijd pijnlijk, maar doorlichting van de huidige activiteiten, producten en diensten biedt vast ook mogelijkheden tot besparingen.

Keuzen maken

Daarnaast vergt modernisering van publieksdiplomatie afwegingen en keuzen die wel eens heel lastig kunnen zijn, juist in het altijd naar consensus zoekende Nederland. Welk *beeld* wil Nederland in het buitenland uitdragen? Dat is een overheidsbrede aangelegenheid, maar bij uitstek een discussie waarin Buitenlandse Zaken als spil zou kunnen fungeren – zonder koudwaterrees en zonder angst voor pers en parlement. Noem het ‘state branding’ of wat anders: hier ligt voor BZ een prachtige kans in samenwerking met maatschappelijke partners een reeks verhalen over Nederland op te stellen. Weinigen zullen betogen dat er volstreekte duidelijkheid bestaat over het beeld dat Nederland in het buitenland wil uitdragen, maar dat is wél een probleem voor individuele diplomaten.

Ook zou BZ duidelijker *prioriteitslanden* kunnen aanwijzen. In plaats van pappen en nathouden, het uitsmeren van kostbaar geld voor publieksdiplomatie over vele posten, is radicale differentiatie tussen doellanden een optie die het overwegen waard is. De ambassades zijn de frontlijn van de publieksdiplomatie en hun werk is van het allergrootste belang. Maar Bern, Lissabon, Luxemburg en Wellington zijn minder belangrijk dan Londen, Berlijn of Parijs. Buitenlandse Zaken zou zijn middelen voor publieksdiplomatie goed moeten inzetten waar het van wezenlijk belang is dat Nederland *überhaupt* wordt opgemerkt, en waar het kweken van begrip voor Nederlandse standpunten het zwaarst weegt. Een andere aanpak voor de posten zien we in bijvoorbeeld Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, in de vorm van een ‘challenge fund’ dat ambassades verplicht offertes uit te brengen op de beschikbare gelden van het eigen departement. Wie een beroep wil doen op de *public diplomacy*-pot, moet een doortimmerde aan-

vraag indien die getuigt van kennis van zaken en een goede strategie. Het lijkt een effectief middel om ervoor te zorgen dat gelden worden besteed aan posten met een professionele publieksdiplomatie.

Nederland zou er wellicht ook goed aan doen in zijn publieksdiplomatie een andere knoop door te hakken, namelijk dat Nederland in een aantal opzichten weliswaar 'een grote onder de kleintjes' is en soms 'een kleintje onder de groten', maar in de kern van de zaak een beperkte armslag heeft. Bekende voorbeelden van landen die hun 'klein-zijn' tot hun kracht hebben gemaakt en duidelijke geografische prioriteiten hebben gesteld, zijn Canada en Noorwegen. Canada houdt het bij twaalf landen: de G-8, Brazilië, Mexico, India en China. Noorwegen is met zes doellanden nog rigouzeuzer: Duitsland, Frankrijk, Groot-Britannië, de Verenigde Staten, Rusland en Japan. Voor Nederland is het lastig zo sterk prioriteiten aan te geven, al was het alleen maar vanwege het lidmaatschap van de Europese Unie, maar er zijn ook andere manieren om selectief om te gaan met publieksdiplomatie – bijvoorbeeld door in te zetten op bepaalde projecten en publieke evenementen die de aandacht op Nederland vestigen.

Buitenlandse Zaken zou zich vervolgens kunnen afvragen of er 'niches' in de internationale diplomatie zijn, waar Nederland zich beter kan profileren. Canada en Noorwegen wijzen hier de weg naar een vorm van 'win-win'-publieksdiplomatie waarmee veel krediet kan worden opgebouwd. Noorwegen wordt geassocieerd met de Oslo-akkoorden en conflictoplossing, terwijl wie aan het Verdrag tegen Landmijnen denkt, al gauw bij Canada uitkomt. Het zijn onderwerpen die bij een breed publiek onmiddellijk positieve beelden van deze landen oproepen. Voor Nederland lijkt het voor de hand te liggen de thema's voor zo'n 'win-win'-publieksdiplomatie te zoeken op het gebied van veiligheid en de internationale rechtsorde, evenals de bevordering van het maatschappelijk middenveld in instabiele landen en regio's.

Ook zonder het stellen van geografische prioriteiten en het inzetten op bepaalde 'niches' in de internationale politiek is er genoeg werk aan de winkel. De grote uitdaging zit zelfs in het fijne diplomatieke handwerk. Daar zou het eerst (en waarschijnlijk het meest) in kunnen worden geïnvesteerd. Verbetering van de bestaande praktijk komt allereerst neer op het verzinnen van mechanismen voor het delen van 'best practices' op BZ. Waar het om gaat, is het delen van ervaringen en goede ideeën over publieksdiplomatie in een organisatie waar mensen steeds van stoel verwisselen en ver van elkaar verwijderd samenwerken. Moderne communicatiemiddelen bieden daartoe tal van mogelijkheden, zoals het opzetten van discussiegroepen en *bulletin boards*, maar ook direct overleg tussen speciale 'publieksdiplomaten' op posten die te maken hebben met vergelijkbare vragen en uitdagingen.

Vervolgens lijkt er, in navolging van andere landen, behoefte te bestaan aan meer aandacht voor dit onderwerp in opleidingscurricula. Mediatraining is nuttig, maar bereidt diplomaten nauwelijks voor op publieksdiplomatie. Ook kan BZ profiteren van expertise die het zelf niet in huis heeft, bijvoorbeeld op het vlak van marketingtechnieken, 'branding', PR en opinieonderzoek. Publieksdiplomatie is bij uitstek een tak van sport waarin diplomaten van buitenstaanders kunnen leren.

De tijd lijkt rijp dat Nederland een strategie ontwikkelt voor een wijze van diplomatie bedrijven die steeds meer op de voorgrond zal treden, een 'diplomatiek model' dat neerkomt op een wijze van opereren die steeds meer samenwerking met anderen impliceert.⁹ Wil de Nederlandse diplomatie zich blijven vernieuwen, dan dient publieksdiplomatie als naar buiten gerichte variant van het werk een geïntegreerd onderdeel van het buitenlands beleid te zijn. Voor een departement dat het goed doet, maar op een aantal fronten terrein aan het verliezen is, ligt daar een uitgelezen kans om andere spelers aan zich te binden – en zich dus veel sterker te positioneren. ■

Noten

- 1 Mark Leonard, 'Diplomacy by Other Means', in: *Foreign Policy*, september/oktober 2002, blz. 48-56.
- 2 G.R. Berridge and Alan James, *A Dictionary of Diplomacy*, Basingstoke: Palgrave, 2001, blz. 197.
- 3 Zie bijv. Joseph S. Nye and William A. Owens, 'America's Information Edge', in: *Foreign Affairs*, 75/2 (maart/april 1996), blz. 20-22.
- 4 *Public Diplomacy: A Strategy for Reform*, Independent Task Force Report, Washington DC: Council on Foreign Relations, 2002.
- 5 Karl Th. Paschke, 'Report on the Special Inspection of 14 German Embassies in the Countries of the European Union' (Berlijn, september 2000). De Engelstalige versie van dit rapport verscheen in: 'The Future of European Diplomacy', *Favorita Papers* 02/2001, Wenen: Diplomatische Akademie, 2001.
- 6 Zie de publikatie op basis van het BZ-debat: *Met het oog op morgen: De toekomst van de Nederlandse diplomatie*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, januari 2003.
- 7 Hans N. Tuch, *Communicating With the World: U.S. Public Diplomacy Overseas*, New York: St. Martin's Press, 1990, blz. 27.
- 8 Zie behalve het eerder genoemde rapport van de Council on Foreign Relations (noot 4) ook Mark Leonard, *Public Diplomacy*, Londen: The Foreign Policy Centre, 2002.
- 9 Shaun Riordan, *The New Diplomacy*, Londen: Polity, 2003, blz. 129-136.

Over de auteur

DR JAN MELISSEN is hoofd van de afdeling Opleidingen van Instituut Clingendael en managing editor van de *Clingendael Discussion Papers in Diplomacy* (www.clingendael.nl). De auteur doet een studie over publieksdiplomatie voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit artikel is een bewerkte versie van de voordracht die hij in januari jl. hield voor de ambassadeursconferentie.

De toekomst van de diplomatie

ERNST SUCHARIPA

Uitdagingen en instrumenten voor de 21ste eeuw

ABBA EBAN, DE GROTE ISRAËLISCHE STAATSMAN en diplomaat, citeerde ooit de volgende uitlating, die hij toeschreef aan de Amerikaanse president Thomas Jefferson: 'Al twee jaar hebben we niets gehoord van onze ambassadeur in Spanje; als we dit jaar weer niets van hem horen, moeten we hem een brief schrijven.'

Het ambacht van de diplomaat heeft een verbazingwekkende overlevingskans. Vele malen is het min of meer ophanden zijn van zijn uitsterven voorspeld, veelal in het kader van revolutionaire technologische ontwikkelingen in de communicatiemiddelen. Tegenwoordig denken we hierbij uiteraard aan het internet en zijn gevolgen voor een beroep dat zo afhankelijk is van woorden en het beheer van kennis. Naar alle waarschijnlijkheid betekende de komst van de telegraaf echter een nog grotere omwenteling. Toen het eerste kabeltelegram op zijn bureau in Whitehall terecht kwam, verklaarde Lord Palmerston naar verluidt: 'Dit is het eind van de diplomatie!' In dezelfde trant schijnt koningin Victoria, geraadpleegd over het eventueel verheffen van het Brits Gezantschap te Rome tot volwaardige ambassade, dit voorstel onmiddellijk verworpen te hebben omdat naar haar oordeel dank zij de nieuwe telecommunicatietechniek de tijd voor ambassadeurs, hun pretenties en privileges definitief voorbij was. In dit opzicht vergiste Hare Majesteit zich natuurlijk.

Uiteraard verschilt de tegenwoordige diplomatie reusachtig van de in de 19de eeuw bedreven diplomatie, en zij zal blijven evolueren en veranderen. De diplomatie in de nabije toekomst zal nog veel verder af komen te staan van de beroemde schilderijen van het dansend Congres van Wenen, waar voor vele decennia, zelfs voor twee eeuwen, de grondslagen werden gelegd voor de structuur van de moderne diplomatie.

Precies op het moment dat in maart 2002 de gemanipuleerde verkiezingen in Zimbabwe werden gehouden, stond er in de *New York Times* een foto die een vol-

Het toenemend verband tussen diplomatie en binnenlandse beleidsterreinen, de verbreding van het werkkterrein en de communicatie-revolutie hebben het diplomatieke werk ingrijpend veranderd. Een studie van de metamorfose van de diplomaat.

maakte tegenstelling vormt met de beelden die wij kennen van het Congres van Wenen. De foto portretteert Pierre Schori, Zweeds Permanent Vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties en voormalig minister voor ontwikkelingshulp, die aan het hoofd stond van de groep EU-verkiezingswaarnemers, nadat hij Zimbabwe was uitgezet. Schori draagt een spijkerbroek en een leren jasje, heeft in de ene hand een bundel documenten en in de andere een mobieltje, staat helemaal alleen in zo te zien een drukke straat in Londen en brengt kennelijk verslag uit aan zijn opdrachtgevers bij de Europese Unie over de toestand in Zimbabwe. Het beeld van de moderne diplomatie wordt hiermee eerder gekenmerkt dan door dat van dansende diplomaten.

Veranderde interstatelijke structuren

Na enkele recente toetredingen (onder meer Oost-Timor en Zwitserland) tellen de Verenigde Naties nu 191 lidstaten. Dit is bijna een verviervoudiging van het aantal leden bij de oprichting in 1945 en verveelvoudigt het aantal mogelijke interacties tussen staten, die nog steeds de belangrijkste elementen van de internationale betrekkingen vormen. Tegelijkertijd hebben sommige traditionele indelingen geen enkele betekenis meer (Oost tegenover West) of boeten ze aan betekenis in (Noord tegenover Zuid). Andere tegenstellingen worden daarentegen van wezenlijk belang: arm en rijk; meedoen of buitengesloten worden van het globaliserings-

proces; goed bestuur of ondemocratisch, dictatoriaal geregeerd worden.

Steeds meer staten zijn lid van een toenemend aantal internationale organisaties waaraan zij in wisselende mate de behandeling niet alleen van buitenlands-politieke vraagstukken opdragen, maar ook van economische, sociale en ecologische kwesties en andere terreinen die tot dusver uitsluitend op het gebied van de binnenlandse politiek lagen. Sommige staten hebben een duidelijke federatieve structuur en hun federale eenheden zijn dan ook medespeler op het internationaal toneel (vgl. België). Regionale structuren zijn vaak grensoverschrijdend en worden aldus internationaal van belang.

Nieuwe internationale spelers

Staten hebben al sinds lang hun monopolie verloren als dragende elementen van volkenrecht. Tegenwoordig worden internationale organisaties en vergelijkbare entiteiten erkend als subjecten van internationaal recht. Bovendien zijn talrijke internationale actoren, ongeacht hun wettelijke status, van belang voor onze analyse van de diplomatie: het bedrijfsleven is transnationaal actief; multinationale ondernemingen kunnen bogen op omzetcijfers waarbij het bruto nationaal product van kleine en middelgrote landen ver achterblijft; en meer dan vijftienduizend niet-gouvernementele organisaties (NGO's) bemoeien zich rechtstreeks met internationale aangelegenheden.

Instellingen als het Internationale Rode Kruis, Amnesty International, Médecins sans Frontières (Artsen zonder Grenzen), Greenpeace, Human Rights Watch en vele religieuze organisaties kunnen bogen op een sterk internationaal draagvlak voor hun activiteiten. Zij treden op met medewerkers die vandaag de dag ongetwijfeld tevens allerlei functies uitoefenen die lijken op die van diplomaten; als ze zouden willen, zouden ze wellicht zelfs als diplomaat behandeld kunnen worden. De wereldconferenties van Rio, Wenen, Beijing, Kairo, Kyoto, Monterrey en Johannesburg zijn symbool geworden van de actieve betrokkenheid van NGO's bij internationale zaken. Vele belangrijke sectoren van de huidige internationale betrekkingen (mensenrechten, ontwikkelings samenwerking, milieubeleid, duurzame ontwikkeling) zouden geen gestalte hebben gekregen zonder deze NGO-bijdragen.

Hun activiteiten worden voortgestuwd door nieuwe verschijnselen, zoals internationale 'bewegingen' die bestaan uit afzonderlijke personen, NGO's, belanghebbende staten en vertegenwoordigers van de publieke opinie die gezamenlijk optrekken en zich inzetten voor belangrijke internationale agenda's. Zo zou de Overeenkomst over Landmijnen (Conventie van Ottawa) nooit zijn afgesloten zonder een dergelijke internationale beweging. Hetzelfde geldt voor het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof.

Buitenlands beleid wordt binnenlands

Kwesties van buitenlands beleid spelen een hoofdrol in Europese kranten. De hoofdrolspelers spelen hun rol in het openbaar. Buitenlands beleid is onderhevig aan de dagelijkse toets van openbaar debat en kritiek. Voor de diplomaat betekent dit dat zij of hij ook in meerdere of mindere mate in het openbaar verantwoording moet afleggen: het publiek verwacht uitleg te krijgen, journalisten rekenen op achtergrondgesprekken, het parlement vraagt om inlichtingen. Allerlei kwesties van buitenlands beleid zijn volledig deel gaan uitmaken van de sfeer van de binnenlandse en zelfs regionale en plaatselijke politiek. Met of zonder hun instemming zijn diplomaten in het volle daglicht komen te staan. Het buitenlands beleid betreft tegenwoordig allerlei kwesties die ons dagelijks leven raken. Wat vroeger *low politics* was (het tegenovergestelde van de *high politics* van de klassieke interstatelijke betrekkingen), is nu dagelijks werk geworden voor de beleidsambtenaar-diplomaat: het ontwerpen van bepalingen voor buitenlandse handel en investeringen; het omgaan met grensoverschrijdende milieuproblemen; visaverstrekking en hantering van migratievraagstukken; en het zoeken naar oplossingen voor kwesties van internationaal wegtransport die vaak een risico vormen voor de levensomstandigheden van vele mensen.

Tegelijkertijd zijn er voor al deze vraagstukken vakministeries, met deskundigen in andere regeringsinstaties die steeds vaker óók buitenlandse contacten leggen en rechtstreekse banden aanknopen met hun *homologues* of *counterparts* in andere landen en regelmatig afreizen om internationale conferenties bij te wonen. Deze ontwikkeling moet wel tot een confrontatie leiden met de traditionele poortwachter-functie van ministeries van buitenlandse zaken, een functie die berust op de (foutieve) veronderstelling dat binnenlandse en internationale aangelegenheden worden afgehandeld in twee heel verschillende politieke strijdperken. In dit tijdperk van globalisering zouden ministeries van buitenlandse zaken er verkeerd aan doen als ze deze pretentie zouden proberen te handhaven ter rechtvaardiging van hun bestaan. Als ze daar te lang op zouden blijven hameren, zouden andere departementen Buitenlandse Zaken eenvoudigweg links laten liggen. Om maar één voorbeeld te noemen, het is vandaag de dag irrealistisch te veronderstellen dat het ministerie voor milieu géén internationale contacten heeft en dat een modern diplomaat zich kan ontpoppen als deskundige in detailkwesties van milieubeleid.

Een modern diplomaat dient echter wel in staat te zijn op internationaal niveau de politieke gevolgen van een specifiek beleid of uitblijven van beleid op ecologisch terrein in te schatten. Dit oordeel kan vervolgens leiden tot hantering van instrumenten van de traditionele diplomatie, bijvoorbeeld indien bepaalde maatregelen uitgelegd moeten worden of een diplomatieke stap

dient te worden gezet in het land waar men zijn post vervult. Diplomaten moeten deze nieuwe vorm van samenwerking met hun collega's van andere ministeries onder de knie krijgen. Moderne diplomaten moeten leren hun bevoegdheden te delen met anderen, als ze niet overbodig willen worden. Ze moeten hun uiterste best doen hun collega's van vakdepartementen duidelijk te maken wat nu precies de toegevoegde waarde is die ze kunnen bieden.

Beheersing van globalisering

Globalisering van de internationale betrekkingen, internationalisering van nationale beleidsgebieden en toenemend besef dat mondiale problemen mondiale oplossingen vergen, dat alles betekent nieuwe en belangrijke functies voor de diplomatie. Diplomaten zijn 'managers van globalisering' geworden, zij krijgen de opdracht het werelddorp dat wij samen bewonen, te 'managen'. Ontwapening, wapenbeheersing, de strijd tegen internationaal terrorisme, misdaad- en drugsbestrijding, bescherming van mensenrechten, het voorkomen van klimaatverandering en verwoestijning, bevordering van duurzame ontwikkeling, conflictpreventie, ontwikkelingssamenwerking, vredeshandhaving, het stichten van vrede en afdwingen van vrede, bescherming van buitenlandse investeringen, geschillen over buitenlandse handel, kortom, het takenpakket voor deze 'managers van globalisering' blijkt eindeloos.

Diplomaten dienen alert te zijn op ontwikkelingen op deze terreinen, er mee te doen aan beleidsvorming, betrokken te zijn bij het publiek debat erover en advies te geven met het oog op de besluitvorming op politiek niveau. Ze moeten op de hoogte zijn van mondiale tendensen en belangen en van wat deze betekenen voor hun thuisland. Deze taken worden uitgevoerd in een combinatie van bilaterale, multilaterale en polilaterale (deze term is van Wiseman) diplomatie, waarbij de laatste vorm min of meer structureel NGO's, belangenbehartigingsorganisaties en andere niet-officiële entiteiten omvat.

Moderne communicatiemiddelen

Voor veel waarnemers vormen de moderne middelen van elektronische communicatie, gecombineerd met een steeds intensievere conferentiediplomatie, die besluitvormers op het terrein van het buitenlands beleid zeer regelmatig bij elkaar brengt, de meest in het oog springende structurele verandering in de omgeving waarin diplomaten hun werk doen. De diplomaat zal het in snelheid altijd tegen een journalist moeten afleggen. Hij of zij hoeft zo'n wedstrijd ook niet aan te gaan. De pers is geen vijand. In de moderne democratie vullen media en diplomatie elkaar aan; ze zijn ook afhankelijk van elkaar. De moderne diplomaat beseft dat en hij/zij zal

de pers heel bewust in het dagelijks werk betrekken.

De diplomaat zal de categorie personen met wie hij/zij op vertrouwelijke voet staat benutten, met gebruikmaking van het inlevingsgevoel dat zij hebben ontwikkeld ten opzichte van het land waar hij/zij gestationeerd is en het politieke wereldje ervan, om vervolgens te rapporteren over lange-termijntrends, ontwikkelingen te analyseren en, nog belangrijker, opties voor te stellen om erop te reageren, scenario's te beschrijven voor toekomstige ontwikkelingen en ook waarschuwingen te laten horen indien deze ontwikkelingen ongunstig of zelfs gevaarlijk zouden zijn voor de belangen van zijn of haar eigen land.

Diplomaten moeten de moed opbrengen ook slecht-nieuwsboodschapper te spelen, ook al hebben vele voorgangers in oude tijden vreselijke gevolgen ondervonden van dergelijke openhartigheid. In het bijzonder dienen diplomaten over de nodige integriteit te beschikken om het voordeel van hun buitenlands perspectief te gebruiken ter signalering aan de thuisbasis van ontwikkelingen die problemen voor de toekomst en voor de belangen van hun land kunnen opleveren.

Kennisbeheer

Moderne communicatietechnologie biedt de diplomaat gemakkelijke en snelle toegang tot inlichtingen op een breed gebied en snelle en betrouwbare methoden om informatie over te brengen. Het vergaren van inlichtingen is dus tegelijkertijd zowel gemakkelijker als moeilijker geworden. Het probleem dat zich voordoet, is op allerlei andere terreinen natuurlijk bekend: hoe distilleert men uit het onuitputtelijk reservoir van het World Wide Web de informatie die betrouwbaar en nuttig is; hoe voegt men de uiteenlopende informatiestromen samen tot een samenhangend geheel? Het feit dat inlichtingenwerk zo centraal staat in het diplomatiek métier, betekent dat dit een uitdaging van de eerste orde vormt. Moderne organisaties dienen te veranderen van instellingen waar men beloond wordt voor de slimme wijze waarop je informatie vergaart, in organisaties waarin je gewaardeerd wordt voor de mate waarin de geleverde informatie van nut is voor het team.

Deze gemakkelijke toegang tot informatie en de meer 'democratische' middelen van informatie-overdracht die het internet biedt, veranderen ook de structuren van ministeries van buitenlandse zaken en de verhoudingen met en tussen vertegenwoordiging in het buitenland (of zo'n verandering zou in ieder geval noodzakelijk zijn). De informatiestroom kan niet langer gemonopoliseerd en hiërarchisch beheerst worden. Organisaties waar dit nog steeds het geval is, doen dat voor eigen risico, zij zetten zichzelf buitenspel, zij lijden *efficiency-verlies*. In de moderne diplomatie zijn, net als in het moderne bedrijfsleven, plattere organisatie-model-

len nodig, waarin *teamwork* wordt gestimuleerd, dat traditionele vaste grenzen overschrijdt, evenals het gebruikelijke patroon van arbeidsverdeling tussen het centraal gezag en het veld. In zijn beroemd boek *The Lexus and the Olive Tree* geeft Tom Friedman het advies weer dat hij kreeg van een ervaren zakenman: 'We zeggen niet dat het hoofdkantoor er niet toe doet, maar we zijn bezig opnieuw te definiëren wat het centrum betekent op manieren die meer uitgaan van meedoen, op manieren die het ons mogelijk maken sneller te zijn en interactiever. Geen enkele hiërarchie die zich baseert op het onthouden van informatie aan zijn werknemers zal kunnen functioneren. Tegenwoordig hangt het veel meer af van *teamwork*.'

De publieksgerichte diplomatie

Een groot aantal van de hierboven genoemde ontwikkelingen (zoals het verband tussen diplomatie en binnenlandse beleidsterreinen, de verbreding van het werkterrein dat relevant is voor de diplomaat, de communicatierevolutie, enz.) heeft een betrekkelijk nieuw begrip in de buitenlandse betrekkingen een prominente rol helpen geven: het betreft het concept van *public diplomacy* (publieksdiplomatie). De tegenwoordige diplomaat is in de eerste plaats iemand die goed kan communiceren en de stellingname van het politiek geïnteresseerde publiek in het land waar men gestationeerd is, goed kan overbrengen. De hoofdmoot van het werk bestaat niet langer uit onopvallende en vertrouwelijke contacten met het eigen ministerie van buitenlandse zaken, maar een publieksgerichte diplomatie die mikt op uitleg van en steun krijgen voor standpunten van haar land in de sfeer van regeringskringen, parlement, politieke partijen, bedrijfsleven, sociale partners, media en vertegenwoordigers van academische en culturele kringen in het gastland. Voor dat doel moet de diplomaat een hecht en stabiel netwerk van contacten opbouwen en onderhouden in alle sectoren in de samenleving, met het oogmerk actief betrokken te raken bij de meningsvorming in het gastland.

Meer dan elders geldt dit voor de betrekkingen tussen lidstaten van de Europese Unie, maar zeker ook voor standplaatsen als Washington, waar de kunst van de *public diplomacy* zich heeft ontwikkeld uit de meer traditionele netwerk- en lobbysector en waar *public diplomacy* tegenwoordig letterlijk de wolven krabt: een recent artikel in de *New York Times* draagt de treffende kop: 'Construction boom; ambassadors compete; building castles to keep profile high in Washington.'

Europese diplomatie

In de EU is het thans niet ongebruikelijk dat bepaalde politici (meestal van de oppositie) en journalisten de

noodzaak ter discussie stellen van handhaving van nationale ambassades in de hoofdsteden van andere lidstaten. Inderdaad, nu zoveel politieke activiteiten zijn geconcentreerd in Brussel en gezien het streven naar een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, zou het gehandhaafd blijven van eigen ambassades in overige lidstaten wellicht slechts het bestendigen van een oude en zeker kostbare gewoonte zijn. Een en ander verdient uitleg.

Waarom hebben we nog bilaterale ambassades in de andere EU-landen nodig? Deze vraag hield de Duitse minister van buitenlandse zaken, Joschka Fischer, zo bezig, dat hij twee jaar geleden opdracht gaf voor een speciale studie over deze kwestie, uit te voeren door ambassadeur Paschke, een vroegere hoge diplomaat en oud-inspecteur-generaal van de VN. Paschke concludeerde dat bilaterale ambassades geconfronteerd worden met belangrijke veranderingen in hun takenpakket, zoals: in de gaten houden van ontwikkelingen in de openbare mening in het gastland die gevolgen hebben voor besluitvorming inzake Europese kwesties; analyseren van lange-termijntrends, in het bijzonder met betrekking tot de houding tegenover de Europese integratie; beïnvloeding (via rechtstreekse contacten en *public diplomacy*) van de nationale voorbereiding van besluitvorming in Brussel; en functioneren als een PR-agentschap in een Europa waar netwerken steeds belangrijker zullen worden.

Paschke wees ook op de illusie van het op vertrouwelijke voet staan. Vaak wordt het nut van de moderne diplomaat ter discussie gesteld vanwege de nauwe banden die politici met elkaar ontwikkelen, hun veelvuldige contacten in de VN en nog veel meer in de EU of in andere regionale verbanden. De EU is schoolvoorbeeld van dit soort collegiale contacten. Inderdaad zijn de persoonlijke netwerken van politici en het gemak waarmee ze bijvoorbeeld de telefoon kunnen pakken, betrekkelijk nieuwe ontwikkelingen in de internationale betrekkingen. Frequente, regelmatige contacten creëren het gevoel dat men op vertrouwelijke voet staat met niet alleen de politicus als collega, maar ook van binnenuit informatie heeft met betrekking tot zijn ideeën, zijn drijfveren en de achtergrond van de besluitvorming van zijn land.

Maar al te vaak is dat echter een oppervlakkig gevoel, dat niet stoelt op diepgaande analyse en kennis. Nabijheid betekent nog geen vertrouwelijkheid. Ook Europese politici denken en handelen in wezen nog steeds in nationale categorieën. Deze kunnen alleen correct worden beoordeeld dank zij voortdurende rechtstreekse waarneming. Het drogbeeld van de vertrouwelijke voet dient dus gecorrigeerd te worden, waar alleen de ambassade ter plekke voor kan zorgen.

Natuurlijk vormt dit echter maar één kant van de medaille. Wanneer we het hebben over de 'Europese diplomaat', moeten we ook naar de toekomst van het

Europees buitenlands beleid kijken. Voor die kwestie bestaat grote belangstelling in de Europese Conventie en vanzelfsprekend bij de afzonderlijke Europese ministers van buitenlandse zaken. Wat voor gevolgen heeft de trage maar voortgaande vorming van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB/CFSP) van de EU voor het traditionele apparaat voor buitenlands beleid van de lidstaten? Wil de Unie in plaats van mondiale betaalmeeester speler op wereldniveau worden, dan dient zij in ieder geval ook beter en eenvoudiger vertegenwoordigd te worden ten opzichte van de buitenwereld. Daarvoor is onder meer het volgende nodig:

1 het systeem van het wisselend voorzitterschap van de Unie dient hervormd te worden; 2 naar alle waarschijnlijkheid zullen de bevoegdheden van buitenlands beleid zich concentreren in de richting van de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie op dit terrein, die in een soort persoonlijke unie zal belichamen wat thans de functiebeschrijvingen zijn van Javier Solana en Chris Patten; 3 er zal een Europese diplomatieke dienst op touw worden gezet, die wordt geleid door de Hoge Vertegenwoordiger; 4 fusie van het Directoraat-Generaal voor externe betrekkingen van de Europese Commissie met het spiegelbeeldig Directoraat-Generaal van het Secretariaat van de Raad; 5 ontwikkeling van de Planning Unit tot onafhankelijke eenheid voor beleidsanalyse, die qua personele samenstelling voor de helft bestaat uit diplomaten uit de lidstaten; 6 in derde landen zullen officiële EU-delegaties worden omgebouwd tot EU-delegaties met een coördinerende functie ter plekke; en 7 met deze ontwikkelingen zal de opbouw gepaard gaan van een gespecialiseerde buitenlandse dienst van de Unie.

Kwaliteiten van de 21ste-eeuwse diplomaat?

Structurele veranderingen in de internationale betrekkingen vergen belangrijke wijzigingen van de traditionele denkbeelden die gekoppeld worden aan het 'ambacht' van de diplomaat: openheid in plaats van geheimhouding, ofwel een oprechte wil tot communicatie met het geïnteresseerd publiek en tot uitleg van standpunten en behaalde resultaten; in het tijdperk van alomtegenwoordige mobiliteit van de burger moet de diplomatie ook beschouwd worden als een 'dienstverlenende sector', die burgers bijstaat die hulp en advies nodig hebben; tot op zeer grote hoogte vervangen netwerken en arbeid in teamverband de bestaande hiërarchie; delegeren van gezag en invoering van horizontale structuren worden van essentieel belang; niet de hoeveelheid of pure snelheid maar de kwaliteit van informatie telt; en de diplomatie heeft *gender*-gelijkheid nodig en dient gelijke carrièremogelijkheden te bevorderen.

Wat zijn dus de eigenschappen van de ideale *new*

age-diplomaat? Het gaat waarschijnlijk om een combinatie van traditionele en onconventionele kenmerken, onder meer: een multidisciplinaire opleiding; uiteraard de nodige taalvaardigheden; vaardig zijn in interculturele communicatie en over een antenne beschikken voor sociaal-culturele verschillen; vertrouwd zijn met de nieuwste communicatietechnologieën; geen elitaire houding; in teamverband kunnen werken; en samenwerker zijn in plaats van concurrent.

Wat nog uitgaat boven deze criteria is de vaak gestelde vraag: dient de diplomaat een generalist of een specialist te zijn? De grote George Kennan bevestigde eens de behoefte aan zowel de generalist als de specialist, waarbij hij nog opmerkte dat van deze beiden de generalist toch de meest essentiële en centrale plaats zal innemen; zonder zijn leiding en coördinatie van de activiteiten van deskundigen zouden dezen slechts chaos teweegbrengen.

Laten we deze vermeende tweedeling van generalisten en specialisten nog eens nader beschouwen. De moderne diplomaat dient in de eerste plaats een coördinatiedeskundige te zijn. Hij moet in staat zijn te voldoen aan de eisen die de globalisering stelt en te komen tot de juiste conclusies en beleidsaanbevelingen op basis van internationale ontwikkelingen die meestentijds onderling verweven zijn en elkaar versterken. Hij moet ook in kleine teams kunnen bezielen en de leiding kunnen nemen. Hij of zij moet veel verstand hebben van PR en goed onderlegd zijn op buitenlands-politiek terrein in het algemeen, maar ook wat betreft mondiale problemen. In Europees verband dient de diplomaat uiteraard ook goed geïnformeerd te zijn over integratiebeleid. En natuurlijk dient hij/zij zijn/haar talen te kennen. Deze generalist moet degelijk economisch geschoold zijn en een door de wol geverfde onderhandelaar in theorie en praktijk. Kortom, onze 'generalist' is een 'specialist' in de diplomatie.

In het bijzonder echter in het geval van de buitenlandse diensten van kleinere landen zal dit profiel niet volstaan. Indien we rekening wensen te houden met de schrille realiteit van schaarse personele en financiële middelen, dan moet onze specialist in diplomatie ook een vorming als echte specialist op een bepaald terrein hebben gehad: bijvoorbeeld multilaterale diplomatie, internationaal recht, milieuproblematiek, ontwikkelingssamenwerking. En hij of zij zou de gerechtvaardigde verwachting mogen hebben tijdens zijn/haar carrière herhaaldelijk op posten terecht te komen waar van deze bijzondere kennis ook nuttig gebruik wordt gemaakt.

Op EU-niveau heeft de Europese Raad van Sevilla enkele nieuwe ontwikkelingen op gang gebracht die van belang zijn voor de vermeende tegenstelling tussen generalisten en specialisten. Tegelijk met een forse sanering van het aantal verschillende 'raadsamenstellingen' (negen in plaats van zestien) heeft de raad van Algeme-

ne Zaken, die bestaat uit ministers van buitenlandse zaken, nu formeel het mandaat gekregen voor horizontale coördinering. Het is duidelijk dat deze versterkte rol van de ministers van buitenlandse zaken ook zal leiden tot grotere verantwoordelijkheid voor coördineringsstaken voor hun staf, kortom, een uitdaging voor de generalist-specialist.

In een lezing in 1979 voor de Weense diplomatieke academie stelde de decaan van de Fletcher School for Law and Diplomacy, Edmund Gullion, de vraag of er in het jaar 2000 nog diplomaten zouden zijn. Wij weten nu wat het antwoord is. Het antwoord van Gullion kwam er toen op neer dat het traditionele model van het Congres van Wenen van 1815 naar alle waarschijnlijkheid zou afsterven, maar dat het ambacht van de

diplomaat op zich zelf zou overleven en floreren, zolang het in staat zou zijn zich aan te passen aan veranderde omstandigheden, een nieuw klimaat en aan de nieuwe omstandigheden waarin het diplomatiek handwerk uitgeoefend zal moeten worden. ■

Over de auteur

ERNST SUCHARIPA is directeur van de diplomatieke Academie van Wenen. Hij was eerder onder meer Oostenrijks Permanente Vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties te New York (1993-1999), directeur-generaal politieke zaken (1990-1993) en hoofd van de afdeling Oost-Europa (1986-1990) van het Oostenrijkse ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit artikel is gebaseerd op de licht bekorte tekst van de voordracht die hij 3 december 2002 hield op het Instituut Clingendael. (Vertaling uit het Engels door Gerard J. Telkamp.)

Clingendael A-4 publicatie

Europa en de Pax Americana. Het transatlantisch bondgenootschap in de schaduw van morgen

Door Peter van Ham

Hoe staat het met de transatlantische betrekkingen? Na '9-11' heeft Europa zich solidair verklaard met de Verenigde Staten en heeft het veel gedaan om Amerika behulpzaam te zijn in de strijd tegen het internationale terrorisme. Maar hebben de Verenigde Staten Europa eigenlijk nog wel nodig? De regering-Bush ziet Europa niet langer als een geprivilegieerde bondgenoot, en soms slechts als een kritische lastpost die de toekomstige Pax Americana niet wenst te accepteren. Deze nieuwe Clingendael-publicatie geeft aan dat Europa hard zal moeten werken om als een volwaardige partner van de Verenigde Staten een rol te spelen in het proces van 'mondiale sturing', d.w.z. het politieke management van de voortschrijdende mondialisering. Het gaat hier niet alleen om het voortbestaan van de NAVO, maar om de mogelijkheden van Europa om samen met de Verenigde Staten als een verenigd 'Westen' op te treden. De studie concludeert met een vijftal richtlijnen voor de EU om de betrekkingen met de Verenigde Staten beter gestalte te geven.

De auteur is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Dit Clingendael Essay is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van € 7,50 op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'Pax Americana'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622. U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Clingendael-Essay reeks

Irak en de erfenis van Saddam Hoessein

door G.W.F. Vigeveno

In deze studie wordt de politieke situatie binnen Irak besproken. De interne factoren en spelers worden in kaart gebracht. Hoe zit het machtssysteem van Saddam Hoessein in elkaar? Welke groeperingen hebben deel aan de macht, welke zijn buitengesloten? Waar staat het leger? Wat is de rol van de stammen? Hoe zit het met de oliefactor? Wat zegt 80 jaar Iraakse geschiedenis over de toekomst? Hoe stevig is de lijm die het land bij elkaar houdt? Wat verdeelt de verschillende bevolkingsgroepen, wat verbindt hen? Kortom: hoe diep zitten de littekens van 35 jaar Saddam Hoessein?

Drs G.W.F. Vigeveno studeerde politicologie in Leiden en was de afgelopen maanden voor dit onderzoek gedetacheerd op het Instituut Clingendael.

Dit Clingendael-essay is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' of door overmaking van Euro 7,50 op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Erfenis Hoessein'.

Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070-3746622/605.

Dit essay is ook te downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Een ethische analyse van de Amerikaanse doctrine van de preventieve oorlog

CARL CEULEMANS

EEN VAN DE CENTRALE CONCEPTEN IN DE nieuwe Amerikaanse nationale veiligheidsstrategie¹ (september 2002) is die van de preventieve actie. In het tijdperk van na 11 september 2001, zo wordt hierin gesteld, is het niet meer dan vanzelfsprekend dat zelfverdediging op een heel nieuwe wijze wordt ingevuld. Om zichzelf en anderen te kunnen beschermen tegen mogelijke terroristische aanslagen is het noodzakelijk dat men de dreiging aanpakt nog voordat deze zich goed en wel aftekent. Een soortgelijke houding wordt ook verdedigd ten aanzien van regimes die de Verenigde Staten en hun bondgenoten bedreigen met massale-vernietigingswapens. Het zou onverantwoord zijn, zo wordt gesteld in de nationale veiligheidsstrategie, werkeloos toe te kijken terwijl de meest onbetrouwbare regimes openlijk op zoek gaan naar de meest destructieve technologieën.

Ondanks de algemene bezorgdheid over deze internationale dreigingen deelt niet iedereen de Amerikaanse overtuiging dat men indien nodig preventief mag ingrijpen. Zo verklaarde de voorzitter van de pauselijke raad voor rechtvaardigheid en vrede, aartsbisschop Renato Martino, in een reactie op de geplande Amerikaanse aanval op Irak, dat 'een preventieve oorlog een agressieve oorlog is, en dat een dergelijke actie bijgevolg niet past in de context van de rechtvaardige oorlog'.² Wanneer we echter de traditie van de rechtvaardige oorlog nader bekijken, blijkt dat dit niet helemaal het geval is. Bepaalde theoretici van de rechtvaardige oorlog, zoals Hugo Grotius (1583–1645) en Emmerich de Vattel (1714–1767), redeneren dat het voorkómen van een onrecht onder strikte voorwaarden wel degelijk ook beschouwd kan worden als een rechtvaardige zaak.

Maar ook meer recenter aanhangers van de leer van de rechtvaardige oorlog sluiten het gebruik van preventieve acties niet uit. De bekendste en ook de meest invloedrijke onder hen is ongetwijfeld de Amerikaanse filosoof Michael Walzer. Dit artikel toetst de Amerikaan-

Kan de Amerikaanse doctrine van de 'preventieve oorlog', zoals beschreven in de nationale veiligheidsstrategie, als legitiem worden beschouwd? Een analyse op basis van de benadering van Michael Walzer.

se preventieve strategie aan Walzers visie op preventieve acties, zoals beschreven in zijn *Just and Unjust Wars*.³ Na die toetsing zullen we nagaan in hoeverre een Amerikaanse preventieve actie tegen Irak inderdaad als legitiem kan worden beschouwd.

Op de grens tussen zelfverdediging en agressie

De essentie van een preventief militair ingrijpen is dat men als eerste militair geweld aanwendt teneinde een dreigend gevaar of onrecht af te wenden. Aangezien de bepalingen van de internationale normatieve realiteit (zie artikel 51 van het VN-Handvest) duidelijk stellen dat de enige legitieme vorm van geweldgebruik re-actief van aard is, is zo'n preventief ingrijpen bij voorbaat verdacht. Walzer is zich hier terdege van bewust. Om een idee te krijgen van wat ethisch *kan* en *niet kan* op het vlak van preventieve acties, schetst hij een soort continuüm tussen twee extreme vormen van preventief ingrijpen.

Een eerste extreme vorm is wat Walzer noemt een reflexmatige preventieve actie. Dit is een actie die ondernomen wordt op het ogenblik dat de agressie nog geen feit is, maar op het punt staat te gebeuren. Walzer vergelijkt een dergelijke actie met het instinctief maken van een afwerend gebaar om een aankomende vuistslag te vermijden.⁴ De extreme preventieve actie aan het andere eind van het spectrum is allerminst een reflexmatige reactie om zichzelf te verdedigen. Hierbij gaat het om een actie die tot doel heeft een bestaande

machtsbalans in stand te houden. De idee die bij dit soort preventieve actie centraal staat, is dat vrede het best gediend is met het behoud van een gegeven internationale machtsverdeling. Als een buurland ons dreigt boven het hoofd te groeien, dan moet er onmiddellijk ingegrepen worden om dit te voorkomen. Niet ingrijpen, zo luidt de argumentatie, betekent alleen maar dat later ingegrepen zal moeten worden tegen hogere kosten (want tegen een sterkere tegenstander).

Beide diametraal tegenovergestelde vormen van preventief ingrijpen behelzen in wezen ethische vanzelfsprekendheden. Zo vormt de reflexmatige preventieve actie een duidelijk ethisch *aanvaardbare handeling*, omdat zij in feite gaat om een vorm van zelfverdediging. De preventieve actie ter behoud van het bestaand machtsevenwicht is daarentegen ethisch *onaanvaardbaar*, omdat oorlog reduceert tot een doodgewoon alledaags staatsinstrument. Een preventieve actie die écht preventief is (dus méér dan alleen maar een reflexmatige reactie), en die als legitiem kan worden ervaren (en dus oorlog niet reduceert tot een a-morele zaak), dient dus gesitueerd te worden tussen deze twee extreme gevallen.

Wat zo'n echte, legitieme preventieve actie onderscheidt van de twee geschetste extreme gevallen, is de aanwezigheid van wat Walzer noemt een 'voldoende dreiging' ('sufficient threat').⁵ Zo'n dreiging houdt in dat de potentiële agressor ten eerste duidelijk blijk heeft gegeven van de intentie schade te berokkenen; en ten tweede al een zekere mate van actieve voorbereiding achter de rug heeft om die bedoeling ook hard te maken. Daarbij komt, ten derde, nog dat de beslissing te wachten met een militair ingrijpen tegen de potentiële agressor het risico voor de potentiële slachtofferstaat aanzienlijk vergroot. Met deze laatste voorwaarde wenst Walzer duidelijk aan te geven dat een legitieme preventieve actie verder kan en mag gaan dan het eerste extreme geval van preventie laat doorschemeren. Wachten tot de vijand *bijna* de territoriale integriteit heeft geschonden, verkleint immers onnodig de verdedigingskansen van de potentiële slachtofferstaat. Met de twee eerste voorwaarden verscherpt Walzer duidelijk het tweede extreme preventiegeval. Veroorzaken van een wijziging van de machtsbalans *alleen* is niet voldoende. Er moet ook sprake zijn van de intentie kwaad te doen en actieve voorbereiding om die bedoeling waar te maken.

Uiteraard is het formuleren van legitimiteitsvoorwaarden één zaak. Het toepassen ervan is iets totaal anders. Om enigszins duidelijk te maken hoe criteria van preventieve actie correct dienen te worden toegepast, analyseert Walzer de Zesdaagse Oorlog (1967) tussen Israël en zijn Arabische buurlanden (Egypte, Syrië, Jordanië en Irak). Deze oorlog begon op 5 juni 1967 met een Israëlische aanval tegen Egypte en zijn bondgenoten. Op basis van een analyse van de drie weken die aan deze eerste aanval voorafgingen, besluit Walzer dat

Israël een legitieme preventieve actie uitvoerde, omdat het op dat ogenblik geconfronteerd werd met een voldoende gewichtige dreiging. *Allereerst* was er inderdaad sprake van een manifeste intentie van Egypte om schade te berokkenen aan Israël. Op 29 mei 1967 had de Egyptische president Nasser immers in een toespraak verklaard 'dat indien er een oorlog zou komen, het doel van Egypte niets minder zou zijn dan de vernietiging van Israël'.⁶ *Ten tweede* waren er duidelijke tekenen dat Egypte en zijn bondgenoten zich actief aan het voorbereiden waren om hun vijandige intenties ten aanzien van Israël hard te maken. Zo was Egypte al op 14 mei begonnen met troepenbewegingen naar de Sinai. *Tot slot* was er sprake van wat Walzer bestempelde als 'een fundamentele asymmetrie van krachten'.⁷ Egypte beschikte namelijk over een voldoende grote militaire capaciteit om gedurende een langere periode troepen te ontplooiën aan de grens met Israël. Israël daarentegen beschikte niet over een dergelijke capaciteit, en moest in geval van een crisis telkens reservetroepen mobiliseren. Dit betekende meteen ook dat Israël niet echt in een positie verkeerde om een aanval af te wachten zonder daarbij zijn eigen verdedigingskansen te belasten.

Maar hoe moeten we Amerika's nieuwe strategie van de preventieve actie beoordelen op basis van Walzers benadering? Kunnen we stellen dat een dergelijke strategie inderdaad gerechtvaardigd zou zijn door de aanwezigheid van een voldoende urgente dreiging? Laten we beginnen met de dreiging die uitgaat van het terrorisme.

De terroristische dreiging

Walzers benadering van een legitieme preventieve actie moet begrepen worden in de context van interstatelijke relaties. De eerste vraag die zich binnen de context van de strijd tegen het terrorisme dan ook opdringt, is of Walzers benadering wel echt als zinvol kan worden ervaren. Dient bijvoorbeeld een oorlog tegen het mondiale terrorisme niet per definitie een preventief karakter te hebben, en zijn bijgevolg Walzers criteria ter bepaling van de legitimiteit van preventieve actie in deze context niet overbodig?

Wanneer we het hebben over interstatelijke relaties, dan is het ongetwijfeld zinvol onderscheid te maken tussen een oorlog uit zelfverdediging en een preventieve oorlog. Bij een oorlog uit zelfverdediging wordt weerstand geboden tegen een aan de gang zijnde aanval. Dit veronderstelt de aanwezigheid van twee elementen: 1 er heeft een gewapende schending plaatsgevonden van de territoriale integriteit en de politieke soevereiniteit van een staat; en 2 het bieden van weerstand door de slachtofferstaat tegen die schending is praktisch mogelijk (als er tenminste voldoende militaire capaciteit aanwezig is). Een preventieve aanval daarentegen wil anticiperen op een op handen zijnde gewapende schending van de ter-

ritoriale integriteit en van de politieke soevereiniteit om de kans op succesvolle zelfverdediging niet onnodig in gevaar te brengen.

Binnen de context van de strijd tegen het terrorisme heeft dit conceptuele onderscheid, juist door de specifieke aard van die strijd, weinig of geen zin. Aangezien terroristische organisaties veelal hun acties voorbereiden en uitvoeren in het grootste geheim, is het moeilijk te voorspellen waar en wanneer deze acties precies zullen plaatsvinden. Bovendien zijn terroristische acties niet echt te vergelijken met klassieke militaire offensieven, waarvan de voorbereiding toch altijd min of meer zichtbaar is. Meestal gaat het bij terreurdaden om in de tijd beperkte acties tegen zeer specifieke doelwitten. Daarbij komt nog dat op het ogenblik van de aanslagen zelf (bijv. bomaanslagen) de daders in vele gevallen al ver verwijderd zijn van de plaats van de terreuractie. Dit alles maakt dat – in tegenstelling tot een klassiek interstatelijk conflict – het bijzonder moeilijk, om niet te zeggen onmogelijk, is zich te verdedigen tegen een *aan de gang zijnde* terroristische actie. De enig zinvolle manier zich tegen dergelijke acties te verdedigen, bestaat er dus in om de terroristische aanslagen in de eerste plaats te *voorkomen*. Een dergelijk besef blijkt trouwens ook uit de Amerikaanse nationale veiligheidsstrategie. Hierin wordt duidelijk gesteld dat de terroristische dreiging moet worden bestreden door de leiding, het commando, de controle, de communicatie en de materiële en financiële steun van de terroristische organisaties aan te pakken.

Stellen dat binnen de context van de terreurbestrijding militaire acties om redenen van doeltreffendheid noodzakelijkerwijze een preventief karakter dienen aan te nemen, heeft onder meer tot gevolg dat preventieve acties, althans binnen deze context, niet langer als problematisch worden ervaren. Zo werden en worden militaire acties tegen trainingskampen van al Qaeda in Afghanistan algemeen als legitiem beschouwd. Maar wat te zeggen van militaire acties tegen doelwitten waarvan de band met het terrorisme heel wat minder duidelijk is? En van een land waarvan slechts *vermoedens* bestaan dat het steun verleent aan terroristische organisaties? Bij dit soort twijfelgevallen stelt men in ieder geval vast dat de nauwe verbondenheid tussen zelfverdediging en preventieve acties ophoudt te bestaan, en dat als gevolg daarvan het preventieve handelen opnieuw een problematisch karakter verkrijgt. Voor dit soort specifieke twijfelgevallen zou dat trouwens ook betekenen dat we opnieuw de legitimiteit van eventuele preventieve acties zullen moeten gaan inschatten. Of Walzers criteria ter bepaling van de legitimiteit van preventieve acties ons hier van dienst kunnen zijn, is echter verre van vanzelfsprekend. Laten we dit bezien aan de hand van een voorbeeld.

Hoewel de preventieve acties tegen Afghanistan vrij algemeen als legitiem werden ervaren (er bestond inderdaad een vrij ruime consensus over de aanvaardbaarheid

ervan), kon moeilijk gesteld worden dat Afghanistan een 'voldoende dreiging' vormde voor de Verenigde Staten of de andere coalitieleden. Het Taliban-regime als zodanig had niet direct blijk gegeven van de intentie de Verenigde Staten of een ander land schade te berokkenen. Van actieve voorbereiding om zo'n intentie te verwezenlijken was evenmin sprake. Men zou eventueel kunnen aanvoeren dat het niet-aanvallen van Afghanistan als actieve bondgenoot van al Qaeda de verdedigingskansen van de Verenigde Staten tegen het terrorisme had kunnen schaden. Zelfs indien we hiervan zouden uitgaan, wat zeker niet vanzelfsprekend is (het niet-aanvallen van Afghanistan zou de Amerikaanse verdedigingskansen tegen het terrorisme zeker niet zo spectaculair verkleind hebben als *ceteris paribus* het geval was voor Israël in de Zesdaagse Oorlog), dan nog is er niet meteen sprake van een voldoende dreiging. Dit voorbeeld toont duidelijk aan dat Walzers criteria *niet* echt het meest geschikte ethische instrument vormen om in het geval van terreurgerelateerde doelwitten als het Taliban-regime, legitieme van niet-legitieme acties te onderscheiden. Op grond van welk(e) criterium(a) moet de legitimiteit van militaire acties tegen dergelijke doelwitten dan *wel* ingeschat worden?

Bijzonder relevant in dit verband is ongetwijfeld de inschatting van de houding van de staat in kwestie ten aanzien van het terrorisme. Beperkt het politieke regime zich bijvoorbeeld tot het uiten van wat sympathiebetuigingen tegenover allerhande terroristische activiteiten? Of is er sprake van een gedoogbeleid ten aanzien van de aanwezigheid van terroristische organisaties op het grondgebied, of wordt er, integendeel, actief steun verleend aan voorbereiding en uitvoering van terreuracties? In het geval van Afghanistan bestond er bijvoorbeeld duidelijk een nauwe samenwerking tussen het Taliban-regime en al Qaeda. Een aspect van een eventueel samenwerkingsverband dat bijzondere aandacht verdient, is ongetwijfeld de hardnekkigheid waarmee een politiek regime het terrorisme blijft steunen. Het Taliban-regime bleef zelfs na herhaaldelijk Amerikaans aandringen om al Qaeda-kopstukken uit te leveren, volharden in de steun aan Bin Ladens terroristische beweging. Sterker nog, tijdens de militaire acties die volgden, verbond het Taliban-regime uitdrukkelijk zijn lot aan dat van al Qaeda.

Dreiging massale-vernietigingswapens

In deze paragraaf zullen we het hebben over wat president Bush noemt 'the world's most dangerous regimes seeking the world's most destructive weapons'.⁸ Het moge allereerst duidelijk zijn dat de situatie van de Verenigde Staten (en hun bondgenoten) niet direct te vergelijken is met die van Israël tijdens de Zesdaagse Oorlog in 1967. Hoewel er onmiskenbaar sprake is van een vijandige houding, heeft geen van de door de Verenigde Staten aangeduide landen (de zogenaamde 'As van het

Kwaad') openlijk kenbaar gemaakt de Verenigde Staten of hun bondgenoten te willen aanvallen. Er is evenmin sprake van specifieke militaire voorbereidingen met het oog op dit doel. De vraag rijst dan ook of een strategie van preventieve actie tegenover deze landen wel gerechtvaardigd is.

De uitgangstelling van de Amerikaanse nationale veiligheidsstrategie is dat de dreiging die uitgaat van massale-vernietigingswapens vandaag de dag heel wat reëler moet worden ingeschat dan ten tijde van de Koude Oorlog. Schurkenstaten, zoals Irak of Noord-Korea, zijn niet alleen vastbesloten dit soort wapens te verwerven, ze zijn ook, zo wordt beargumenteerd, bereid ze te gebruiken tegen de eigen bevolking, buurlanden en de Verenigde Staten en bondgenoten. Gezien 1 de onmogelijkheid dit soort landen af te schrikken; 2 de onmiddellijkheid van deze dreiging; en 3 de omvang van de potentiële schade bij een aanval, kunnen, aldus de nationale veiligheidsstrategie, de Verenigde Staten eenvoudigweg niet toestaan dat deze dreiging werkelijkheid zou worden.

Het spreekt voor zich dat de legitimiteit van een preventieve-actiestrategie tegenover dit soort landen in de eerste plaats afhangt van de geloofwaardigheid van deze analyse. Van het derde uitgangspunt, namelijk de omvang van de potentiële schade bij een aanval met massale-vernietigingswapens, kunnen we zonder meer uitgaan. Een aanval met dergelijke wapens, hoe beperkt ook, kan voor aanzienlijke schade en menselijk leed zorgen. De twee andere uitgangspunten zijn heel wat minder evident. Hoewel regimes zoals die van Irak en Noord-Korea hun beslissing al dan niet massale-vernietigingswapens aan te wenden, zeker niet zullen laten afhangen van de gevolgen die dat eventueel teweeg zal brengen voor de eigen bevolking, mag men toch niet concluderen dat deze regimes helemaal niets te verliezen zouden hebben. Een Amerikaanse vergeldingsaanval zou zo goed als zeker het einde betekenen van het bewind in kwestie. Voor dictatoriale regimes, verknocht aan de privileges van hun machtspositie, is dit allerm minst een aantrekkelijk vooruitzicht. In de nationale veiligheidsstrategie gaat men er tevens van uit dat er een onmiddellijke dreiging ('the immediacy of today's danger') bestaat. Dit uitgangspunt veronderstelt dat de regimes in kwestie inderdaad beschikken over massale-vernietigingswapens. Dit is echter *niet* altijd een *evident* gegeven.

Maar laten we ervan uitgaan dat we inderdaad te maken hebben met een gevaarlijk,⁹ niet afschrikbaar regime dat beschikt over massale-vernietigingswapens. Kunnen we in dit geval stellen dat een preventieve militaire actie legitiem is? Walzers concept van 'voldoende dreiging' heeft betrekking op een relatief korte tijdsspanne die voorafgaat aan de eigenlijke aanval. Het is de periode waarin vijandelijke intenties worden geuit en specifieke militaire voorbereidingen worden getroffen

om die intenties te verwezenlijken. Walzers begrip van de voldoende dreiging fungeert in dit opzicht als het ware als een soort rood verklikkerlampje, dat waarschuwt voor onheil dat op het punt staat te gebeuren. Door de aard van de massale-vernietigingswapens, zijnde een zeer snelle inzetbaarheid gecombineerd met een hoog destructief vermogen, dient de definiëring van Walzers 'voldoende dreiging' overigens enigszins te worden gewijzigd. Indien we geconfronteerd worden met een gevaarlijk, niet afschrikbaar regime dat over deze wapens beschikt, zou kunnen worden beargumenteerd dat het begrip 'voldoende dreiging' niet langer betrekking heeft op de relatief korte tijdsspanne die voorafgaat aan de eigenlijke aanval, maar op de *gehele periode* waarin dat regime voldoet aan de drie vernoemde voorwaarden (gevaarlijk, bezit van massale-vernietigingswapens en niet afschrikbaar). Dit zou betekenen dat het rode verklikkerlampje van de 'voldoende dreiging' niet af en toe eventjes oplicht, maar gedurende een langere periode zal gaan knipperen. Veronderstelt dit meteen ook dat een gevaarlijk, niet afschrikbaar regime dat in het bezit is van massale-vernietigingswapens, een *legitiem doelwit* vormt voor een preventieve actie?

Hoewel er zeer goede redenen zijn tegen dit soort regimes een preventieve aanval uit te voeren, is het toch geraden ook rekening te houden met verstandig-voorzichtige overwegingen. Wat is bijvoorbeeld de waarschijnlijkheid dat de dreiging zal kunnen worden geneutraliseerd met een preventieve actie? Wat zal het kostenplaatje van een dergelijke militaire actie zijn? Zullen de baten wel opwegen tegen de kosten? Wat is bijvoorbeeld de kans dat het regime zich zal keren tegen de eigen bevolking of tegen de buurlanden? Is het eventueel mogelijk de dreiging te neutraliseren door niet-militaire maatregelen? Het welslagen van deze laatste overweging is uiteraard sterk afhankelijk van de mate waarin de tegenpartij zich wenst te houden aan de gemaakte afspraken. Ondanks het akkoord van oktober 1994 om zijn nucleair wapenprogramma stop te zetten in ruil voor Amerikaanse hulp op het vlak van energievoorziening, startte Noord-Korea onlangs opnieuw zijn nucleaire programma.

Hoe om te gaan met een gevaarlijk, niet afschrikbaar regime waarvan we *niet* met zekerheid weten dat het beschikt over massale-vernietigingswapens? Dienen we hier het voorzichtigheidsprincipe te hanteren, en op soortgelijke wijze te werk te gaan als bij de regimes die wél met zekerheid over dit soort wapens beschikken? Het plaatsen van een *zekere schade* van een *preventieve oorlog* tegenover een *onzekere dreiging* lijkt niet zonder meer een goed idee. Met een dergelijke aanpak dreigen we, net als in Walzers tweede extreme interventiegeval, oorlog te laten verworden tot een ordinair, a-moreel instrument. Het belang van de inzet, namelijk handhaving van de internationale veiligheid, rechtvaardigt ech-

ter wél dat we van de tegenpartij mogen verwachten dat ze actief meewerkt om klaarheid te scheppen (bijvoorbeeld door het toelaten van neutrale inspecties). Uiteraard kan er van een plicht tot medewerking alleen sprake zijn indien de vermoedens omtrent de aanwezigheid van massale-vernietigingswapens gegrond zijn.

En wat als deze regimes hun medewerking hardnekkig blijven weigeren? Zelfs in het geval we *zekerheid* hebben omtrent de aanwezigheid van massale-vernietigingswapens, kan – zo hebben we eerder gesteld – een preventieve militaire actie geen *automatisch antwoord* bieden. Dit geldt uiteraard des te meer voor een zwakker scenario, waar die zekerheid niet aanwezig is. Naast de overwegingen van prudentie zullen we een serieuze inschatting moeten maken van de gegrondheid van de vermoedens en afwegen of de bestaande aanwijzingen een militaire actie rechtvaardigen.

Preventieve actie tegen Irak

Hoe dient nu een preventieve actie, *al dan niet* gelegitimeerd door de VN-Veiligheidsraad, tegen Irak te worden beoordeeld in het licht van onze analyse? Is er sprake van een voldoende ernstige en urgente dreiging om een dergelijke actie te rechtvaardigen? Op het eerste gezicht is dit zeker niet zo. In tegenstelling tot Afghanistan zijn er niet zonder meer duidelijke banden tussen Irak en het netwerk van al Qaeda. En hoewel het Iraakse regime zonder enige twijfel als gevaarlijk kan worden beschouwd (Irak schrikt er bijvoorbeeld niet voor terug massale-vernietigingswapens te gebruiken tegen de eigen bevolking), zijn er op het ogenblik van finalisering van dit artikel [20 februari; eindred.] geen overtuigende bewijzen voorhanden dat Irak over dergelijke wapens zou beschikken.

De Amerikaanse stelling is echter dat we in het geval van het Iraakse regime niet mogen uitgaan van een *vermoeden van onschuld*. Het argument is dat de bewijslast bij Irak ligt, en niet bij de internationale gemeenschap. Indien Irak niet op een overtuigende wijze aantoonbaar dat het de massale-vernietigingswapens waarover het zeker beschikte in het verleden, vernietigd heeft, moeten we ervan blijven uitgaan dat het regime nog steeds dergelijke wapens in voorraad heeft. Het niet-coöperatief gedrag van Irak tegenover de VN-wapeninspecteurs, zo stellen de Verenigde Staten, kan deze stelling alleen maar versterken.

Als we de Amerikaanse redenering zouden volgen, dan zou er inderdaad voldaan zijn aan de drie voorwaarden (gevaarlijk, niet-afschrikbaar regime in het bezit van massale-vernietigingswapens), en zou het rode verklipperlampje van de voldoende dreiging volop aan het knipperen zijn. Op basis hiervan echter besluiten dat een militaire actie meteen ook gerechtvaardigd zou zijn, is op z'n minst voorbarig te noemen. Allereerst

hebben we hier gesteld dat een militaire actie in een dergelijke situatie van voldoende dreiging zeker geen automatisch antwoord kan vormen. Zo kunnen we ons bijvoorbeeld de vraag stellen of een militaire actie wel een definitief einde kan betekenen van de bestaande dreiging. De kans op een succesvolle regimewisseling in Irak kan, gezien de Amerikaanse militaire superioriteit, ongetwijfeld hoog worden ingeschat. Wat er echter in de chaos van een eventueel conflict precies zal gebeuren met de voorraden chemische en biologische wapens (laten we ervan uitgaan dat deze inderdaad bestaan), is heel wat minder duidelijk. Mogen we er zomaar van uitgaan dat deze voorraden met behulp van een pro-Amerikaans regime zullen worden gevonden en vernietigd? En hoe staat het met het kostenplaatje van een dergelijke actie? Zo zal de reeds zwaar getroffen Iraakse bevolking opnieuw het eerste slachtoffer zijn. En net als tijdens de Golfoorlog van 1991 is ook nu de kans reëel dat landen in deze reeds explosieve regio rechtstreeks betrokken zullen raken.

De belangrijkste vraag in dit verband is echter waarom de Verenigde Staten juist *nu* dreigen met preventieve acties. Als de Amerikaanse stelling correct is (namelijk dat Irak sinds 1991 *nooit* werkelijk ontwapend heeft), dan impliceert dit meteen ook dat de toestand van voldoende dreiging *al twaalf jaar* bestaat. Preventief ageren tegen een toestand die al zo lang doormodert, vereist op z'n minst een bijkomende rechtvaardiging. Die kwam er voor de Verenigde Staten na 11 september 2001, toen een oorlog tegen Irak in één adem genoemd werd met de oorlog tegen het terrorisme. Tot op heden echter is de band tussen het Iraakse regime en al Qaeda onvoldoende aangetoond (hier ligt de bewijslast wél bij de Verenigde Staten) om een dergelijke koerswijziging (van wapeninspecties naar militaire acties) te rechtvaardigen.

Het ultieme Amerikaanse argument ten slotte is dat een militaire actie tegen Irak gerechtvaardigd is omdat het al twaalf jaar de VN-resoluties naast zich neerlegt. Het probleem met dit argument is echter dat het niet langer op een geloofwaardige wijze kan worden ingepast in het 'preventieve actie'-verhaal, maar eerder thuishoort in een scenario van *internationale bestraffing*. Irak mag/moet worden aangevallen, niet omdat het op het punt zou staan massale-vernietigingswapens te gebruiken, maar omdat het al jaren de VN-resoluties niet respecteert.

Welnu, in een dergelijke bestraffingslogica is een expliciet gedogen van de Veiligheidsraad een noodzakelijke (maar nog geen voldoende) voorwaarde. Waar de hoge urgentie van zelfverdedigingsacties unilateraal geweldgebruik kan rechtvaardigen, is dat niet zo voor daden van internationale bestraffing. Als men de internationale rechtsorde ernstig wenst te nemen, dan kan men in zo'n geval eenvoudigweg niet om de Veiligheidsraad heen.¹⁰ ■

Noten

- 1 <http://www.whitehouse.gov/nsc/nssall.html>
- 2 <http://www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/021218/2002121815.html>
- 3 Michael Walzer, *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*, New York: Basic Books, 1992.
- 4 *Ibid.*, blz. 75.
- 5 *Ibid.*, blz. 81.
- 6 *Ibid.*, blz. 83.
- 7 *Ibid.*, blz. 83.
- 8 'The Explosive Mr Kim', in: *The Economist*, 4 januari 2003, blz. 9.
- 9 In de Amerikaanse nationale veiligheidsstrategie worden deze gevaarlijke of schurkenstaten als volgt gekarakteriseerd: 'These states brutalize their own people and squander their national resources for the personal gain of the rulers; display no regard for international law, threaten their neighbors, and callously violate international treaties to which they are party; are determined to acquire weapons of mass destruction, along with other advanced military technology, to be used as threats or offensively to achieve the aggressive designs of these regimes; sponsor terrorism around the globe; and reject basic human values and hate the United States and everything for which it stands.' Zie: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nssall.html>.
- 10 Zie P.H. Kooijmans, 'De rol van recht en rechtspraak in een roerige wereld', in: *Internationale Spectator*, februari 2003, blz. 59-63.

Over de auteur

DR C.A.J. CEULEMANS is als onderzoeker verbonden aan de leerstoel filosofie van de Koninklijke Militaire School te Brussel. [Dit artikel werd op 20 februari jl. gefinaliseerd.]

Clingendael Research Essay

**Decision-making by the Security Council:
The Situation between Iraq and Kuwait,
1990-2002.
A survey of resolutions.**

**By Dick A. Leurdijk and
Stella I.M.L. Beernink**

The return of the UN-weapons inspectors to Iraq, mid-November 2002, was only another phase in the continuing involvement of the United Nations Security Council with 'the situation between Iraq and Kuwait'. By reproducing the politically most relevant parts of the resolutions, this publication contains a survey of the decision-making process of the Council, from 1990 onwards until the most recently adopted resolution 1441, on 13 November 2002, which established the terms for the resumption of the UN weapons inspections. This publication aims to provide politicians, policy-makers, academics, journalists, non-governmental organisations and other interested readers with a tool that contributes to a better accessibility of the decisions of the Security Council.

Dick A. Leurdijk is a senior research fellow at the Department of Research at the Clingendael Institute and Stella I.M.L. Beernink is a trainee at the Clingendael Institute and assists Dick A. Leurdijk.

Dit Clingendael Research Essay is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van € 7.50 door overmaking op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Iraq and Kuwait'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622.

U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl

Het Chemische-Wapensverdrag vijf jaar in werking

JOHAN O. VERBOOM

WERKT HET CHEMISCHE-WAPENSVERDRAG wel? Het verdrag werd precies tien jaar geleden in Parijs ondertekend, het trad vijf jaar geleden in werking en zou binnen tien jaar nadien zorgen voor de eliminatie van deze hele categorie massale-vernietigingswapens. Toch krijgen deze wapens steeds meer aandacht, ook in de media en bij het bredere publiek. Wat is er van de hooggespannen verwachtingen van tien jaar terug terechtgekomen?

Voor een deel is Saddam Hussein debet aan bepaalde desillusies. De medewerking van Irak bij de vernietiging van massale-vernietigingswapens, waaronder chemische wapens, werd in 2002-2003 medebepalend voor oorlog of vrede. Weinigen geloven in zijn onschuld. In de eerste Golfoorlog, in de jaren tachtig, bestookte het land zijn Iraanse burenen met chemische wapens en Saddam liet in 1988 mosterd- en zenuwgas los op zijn eigen volk in het plaatsje Halabja.¹ Van recenter datum (oktober 2002) en met een andere gebruiker is de 'bevrijding' met een op fentanyl gebaseerd gas in een theater in Moskou. Dit drama wierp de vraag op of dit gas en de wijze waarop het werd ingezet onder het Chemische-Wapensverdrag vallen. Ook bracht de vondst van ricine in een woning in Londen afgelopen januari de nodige schrik teweeg. Nog vers in het geheugen ligt de aanslag van de Japanse Aum Shinrikyo-sekte met sarin in 1995 in de metro van Tokio, waarbij 12 doden en ruim 5.000 gewonden vielen. De laatste twee gevallen hebben te maken met het gebruik van chemische wapens door terroristische organisaties. Kortom, bij de evaluatie van het succes van het tien jaar oude Chemische-Wapensverdrag is de vraag niet slechts of het verdrag erin slaagt chemische wapens uit de arsenalen van staten te verwijderen, maar ook of het verdrag bijdraagt aan de bestrijding van terrorisme.

Het Chemische-Wapensverdrag is in het leven geroepen om de proliferatie van chemische wapens tegen te gaan en bestaande wapenvoorraden te vernietigen. Het trad op 29 april 1997 in werking nadat 65 landen het

Het Chemische-Wapensverdrag is vijf jaar in werking. Nu al kan worden vastgesteld dat het verdrag een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan de bestrijding van de proliferatie van chemische wapens, alsmede aan hun vernietiging.

hadden geratificeerd. De in Den Haag gevestigde Organisatie voor het Verbod van Chemische Wapens (*Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, OPCW*) is belast met de uitvoering. In het verdrag staat dat de uitvoering na vijf jaar zal worden geëvalueerd. Dit zal van 28 april tot 9 mei a.s. plaatsvinden tijdens de zogenaamde Eerste Toetsingsconferentie in Den Haag. Deze conferentie lijkt een geschikte aanleiding om de tenuitvoerlegging van het verdrag door te lichten. Dit artikel brengt de voornaamste achtergronden van het Chemische-Wapensverdrag in herinnering, belicht de behaalde resultaten en punten van zorg en loopt vooruit op de agenda van de toetsingsconferentie.

Achtergrond verdrag

Chemische wapens kennen een lange geschiedenis. Voor zover bekend zijn zij voor het eerst ingezet tijdens de Peloponnesische oorlog (429-427 voor Chr.), waarbij gebruikt werd gemaakt van zwavelmengsels. Vanwege de afschrikwekkende gevolgen van chemische wapens zijn in de loop der eeuwen allerlei pogingen ondernomen het gebruik van chemische wapens aan banden te leggen. Niet altijd met evenveel succes. Het waren de vele doden en verminkten veroorzaakt door het gebruik van mosterdgas tijdens de Eerste Wereldoorlog, die de publieke opinie mobiliseerden en regeringen onder druk zetten om chemische wapens definitief af te schaffen. Zo vielen alleen al bij de slag van Ieper (België) in 1915 zo'n 15.000 gifgasdoden

te betreuren (ter nagedachtenis is de grote vergaderzaal in het OPCW-gebouw tot Ieper-zaal gedoopt). Het Vredesverdrag van Versailles stelde dat Duitsland geen chemische wapens meer mocht ontwikkelen of verwerven en bevestigde eerder gesloten akkoorden met betrekking tot chemische wapens. In 1925 kwam het Protocol van Genève tot stand. Daarin werd het gebruik van chemische en bacteriologische wapens verboden, maar dit gold niet de ontwikkeling en productie ervan. Ondanks dit verbod zijn chemische wapens nog een aantal malen gebruikt: door de Sovjetunie in Sinkiang (China) in 1934, door Italië in Ethiopië in 1935/1936, door Japan in China vóór en gedurende de Tweede Wereldoorlog en door Egypte in (Noord-)Jemen in 1966/1967. In Europa zijn chemische wapens sinds de Eerste Wereldoorlog evenwel niet meer ingezet.

Het einde van de Koude Oorlog maakte het mogelijk dat onderhandelingen, die ruim twintig jaren eerder waren begonnen in het kader van de Geneefse Ontwapeningscommissie, in 1993 resulteerden in het multilaterale Chemische-Wapensverdrag.² De Golfoorlog van 1991 lijkt hierbij een katalyserende werking te hebben gehad. De hoofdbepalingen van het verdrag zijn:

- een verbod op het gebruik van chemische wapens;
- een verbod op de ontwikkeling, productie, verwerking, opslag, bezit en overdracht van chemische wapens;
- de verplichting om op eigen kosten voorraden chemische wapens volgens een vast tijdschema te vernietigen;
- de verplichting tot vernietiging of conversie van productiefaciliteiten voor chemische wapens;
- de verplichting om in verdragsstaten achtergelaten chemische wapens op eigen kosten op te ruimen;
- een kennisgevingsverplichting voor chemische bedrijven die stoffen vervaardigen of verwerken die kunnen dienen voor de ontwikkeling van chemische wapens;
- routine-inspecties van chemische bedrijven die verdragsstaten hebben aangemeld;
- de mogelijkheid uitdagingsinspecties te houden op aanvraag van een verdragsstaat die een andere verdragsstaat verdenkt van schending van verdragsbepalingen; mocht zo'n uitdagingsinspectie de beweerde verdragsschending bevestigen, dan kunnen de verdragsstaten binnen de grenzen van het internationaal recht collectieve maatregelen treffen tegen de betrokken staat; en ten slotte
- de mogelijkheid ernstige gevallen van schending van het verdrag onder de aandacht te brengen van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en van de Veiligheidsraad.

Behaald resultaat

Het succes van het Chemische-Wapensverdrag kan wor-

den beoordeeld aan de hand van: ten eerste de wereldomvattende vernietiging van chemische wapens; ten tweede de naleving van het verdrag door de verdragsstaten; en ten derde de bereidheid van andere staten zich bij het verdrag aan te sluiten. Het verdrag is naar deze drie maatstaven redelijk succesvol.

De vernietiging van chemische wapens krachtens het verdrag vindt plaats in vier zogenaamde 'possessor states', de Verenigde Staten, de Russische Federatie, India en 'a State Party' (een vierde staat, die niet bij name wil worden genoemd). Deze landen hebben hun chemische wapens gedeclareerd (aangemeld) en zijn sinds 1997 (sommige al eerder) bezig voorraden te vernietigen. In het verdrag is hiervoor een periode van 10 jaar (einddatum 29 april 2007) opgenomen. Inmiddels is ruim 10% van de ongeveer 70.000 ton aangemelde chemische wapens vernietigd. De Verenigde Staten en India liggen op schema en zij hebben al meer dan 20% van hun voorraden vernietigd (de Verenigde Staten bezaten ongeveer 30.000 ton). Rusland en de vierde 'bezitter' liggen achter op het oorspronkelijke tijdschema. Aan de laatste is formeel uitstel verleend voor de vernietiging van 20% van zijn voorraad. De voorraden chemische wapens van deze staat en van India worden geschat op een paar duizend ton; die van Rusland op 40.000 ton. Later in dit artikel wordt ingegaan op de problemen bij de Russische vernietiging. Alléén door vernietiging van wapens bestaat volledige zekerheid dat deze niet meer kunnen worden gebruikt en dat zij niet in verkeerde handen terecht kunnen komen. Verder zijn alle aangemelde chemische-wapenfabrieken in elf verdragsstaten buiten werking gesteld. Meer dan de helft hiervan is onder toezicht van de OPCW vernietigd of voor de productie van chemische wapens ongeschikt gemaakt.

De lidstaten mogen *geen chemische wapens produceren*, maar uiteraard wel chemische stoffen voor civiele doeleinden. Sommige chemicaliën kunnen echter voor beide worden gebruikt (*dual use*). Dit speelt bij stoffen in de pesticidenindustrie, maar ook bij een stof als thiodiglycol, dat gebruikt kan worden voor de productie van zowel balpeninkt als mosterdgas. Het verdrag bezit geen uitputtende lijst van verboden chemische stoffen. Een volledige lijst zou niet haalbaar zijn, gezien de voortschrijdende technologie, die garant staat voor steeds nieuwe chemische stoffen. Wel kent het verdrag (art. II, § 9) een 'general purpose criterion'. Volgens dit principe strekt het verbod zich uit tot de *beoogde* toepassing van een chemische stof ('Purposes Not Prohibited Under this Convention').

Alle lidstaten dienen het OPCW-Secretariaat in Den Haag jaarlijks te *informer* over geproduceerde, verwerkte, geïmporteerde of geëxporteerde stoffen, voor zover deze voorkomen op een van de drie lijsten in de bijlagen van het verdrag (art. VI). Ook de fabrieken die deze stoffen – of grote hoeveelheden niet op de lijsten voorkomende

zogenaamde onderscheiden organische stoffen (in het jargon 'discrete organic chemicals' of DOC's) – produceren, moeten worden opgegeven. Op basis van deze aanmeldingen kan de OPCW de handelsstromen van chemicaliën die gebruikt kunnen worden voor het aanmaken van chemische wapens, in kaart brengen. Hoe meer landen lid zijn van het verdrag, des te sluitender is het systeem en des te eenvoudiger de opsporing van verdachte (trans-)acties. De OPCW beschikt over ongeveer 200 inspecteurs voor de verificatie van de aanmeldingen. Deze inspecteurs controleren de chemische industrie in lidstaten op onoirbare praktijken en zien toe op de vernietiging van bestaande chemische-wapenvoorraden. Inmiddels zijn sinds de inwerkingtreding van het verdrag ongeveer 500 inspecties bij de industrie uitgevoerd. Vaak vormen OPCW-inspecties een belasting voor de betrokken bedrijven. In de eerste plaats moeten tijd en menskracht worden vrijgemaakt voor de inspecties. In de tweede plaats is men er uit concurrentieoverwegingen niet altijd happig op kostbare bedrijfsgeheimen met buitenstaanders te delen. Om deze reden gaan inspecties gepaard met een groot aantal vertrouwelijkheidsbepalingen. In Nederland verlopen OPCW-inspecties overigens uitstekend, dank zij volledige medewerking van de industrie.

Het aantal verdragsstaten is in vijf jaar meer dan verdubbeld. Op 29 maart 2003 kon Andorra worden verwelkomd als 151ste lidstaat. Slechts 19 staten hebben het verdrag niet ondertekend. Vijfentwintig staten hebben het verdrag ondertekend maar nog niet geratificeerd. Vergelijken met andere ontwapeningsverdragen is het aantal lidstaten hoog.³ De lidstaten hechten veel belang aan het universaliteitsbeginsel (wereldomvattende toepassing van het verdrag) en spannen zich daarvoor in. Zo steunt Nederland later dit jaar een op Sint Maarten te houden seminar voor landen een de Caraïbische regio. Tijdens dit seminar worden afgevaardigden van staten die nog geen OPCW-lid zijn, geïnformeerd over het verdrag en aangemoedigd zich daarbij aan te sluiten. Onlangs toegetreden landen ontvangen er aanwijzingen over de tenuitvoerlegging van het verdrag, bijvoorbeeld via het invoeren van nationale wetgeving.

Punten van zorg

Naast deze goede resultaten zijn er ook teleurstellingen te bespeuren. In de eerste plaats betreffen zij staten die in het bezit worden geacht van chemische wapens, maar die (nog) geen lid zijn, zoals Egypte, Irak, Libië, Noord-Korea en Syrië. Irak en Libië hebben een zekere belangstelling getoond voor het OPCW-lidmaatschap, zoals ook bleek uit hun waarnemerschap bij de Conferentie van Verdragspartijen in oktober 2002. Een oplossing van het Midden-Oostenconflict zou er wellicht toe kunnen bijdragen dat sommige landen in deze regio zich alsnog aansluiten bij het Chemische-Wapensverdrag.⁴ Israël

heeft het verdrag wel ondertekend maar niet geratificeerd. Het zegt zich echter te houden aan de verbodsbepalingen van het verdrag. Over de toetreding van Noord-Korea hoeft men zich vooralsnog geen illusies te maken.

Een tweede probleem betreft de trage uitvoering van het verdrag bij de vernietiging van chemische wapens in Rusland. Het lukt de Russen niet dit binnen 10 jaar te doen; er bestaat zelfs twijfel of dit binnen 15 jaar haalbaar is. In Rusland is de vernietiging zó langzaam op gang gekomen, dat men uitstel heeft moeten aanvragen. In oktober 2001 diende Rusland bij de OPCW een verzoek in om de tussentijdse termijnen en einddata voor de vernietiging van chemische wapens uit te stellen (voor 1%, 20%, 45% en 100% van de voorraad). Het Chemische-Wapensverdrag biedt hiertoe mogelijkheden. Voor de einddatum voor de vernietiging werd een uitstel van 5 jaar, tot 29 april 2012, voorgesteld. De Uitvoerende Raad heeft onlangs besloten Rusland tot eind mei 2003 uitstel te verlenen wat betreft de verkiezing van 1%.

Ook de nationale uitvoering van het verdrag door de lidstaten baart zorgen. Thans hebben ruim 100 lidstaten nog niet aan alle verdragsverplichtingen voldaan. Ongeveer de helft van de lidstaten heeft de door het verdrag (art. VII) voorgeschreven nationale wetgeving nog niet doorgevoerd. Deze is mede van belang ter bescherming tegen terroristische activiteiten. Zo konden in het Verenigd Koninkrijk dankzij Britse wetgeving op basis van het Chemische-Wapensverdrag verdachte personen worden gearresteerd die betrokken waren bij de vondsten van ricine.

Een vierde punt van zorg is het wantrouwen tussen lidstaten. De nakoming van iedere overeenkomst is gebaseerd op het vertrouwen dat partijen zich aan de afspraken houden. In het geval van het Chemische-Wapensverdrag is dit vertrouwen niet altijd aanwezig. Het trage verloop van de vernietiging van chemische wapens in Rusland wordt door veel lidstaten met lede ogen aangezien. Ook is in de Verenigde Staten meermalen twijfel geuit over de Iraanse toewijding aan het verdrag.⁵ Tot nog toe hebben de Amerikanen echter geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid van een uitdagingsinspectie (art. IX). In de geschiedenis van het Chemische-Wapensverdrag is nog nooit gebruik gemaakt van dit instrument, dat door George Bush sr. ten tijde van het presidentschap van Ronald Reagan, in een rede tot de Ontwapeningsconferentie werd voorgesteld. Bush lanceerde daarbij de gedachte van inspecties 'anytime, anywhere, without the right of refusal', om zo metterdaad naleving van het verdrag te kunnen afdwingen. De Amerikaanse president heeft echter op basis van nationale veiligheidswetgeving zelf de mogelijkheid een uitdagingsinspectie te weigeren.⁶ Ook India heeft een soortgelijk voorbehoud gemaakt.⁷

Toetsingsconferentie

Dit jaar zal dus van 28 april tot 9 mei een eerste *Toetsingsconferentie* worden gehouden in Den Haag. Het verdrag bepaalt in art. VIII § 22 dat vóór het einde van het vijfde jaar na inwerkingtreding een conferentie moet worden belegd waarin de uitvoering van het verdrag wordt geëvalueerd. De Eerste Toetsingsconferentie is dan ook een belangrijke mijlpaal. De conferentie dient om de uitvoering te evalueren, niet om het verdrag bij te stellen. Zij zal terugkijken op de afgelopen jaren, maar ook aanbevelingen formuleren met het oog op de toekomst. Het gaat te ver alle onderwerpen te bespreken die aan de orde zullen komen. Een van de belangrijke discussiepunten betreft de doeltreffendheid van het inspectieregime. Vanwege het op gang komen van de vernietiging van chemische wapens in Rusland zal het aantal inspecties de komende jaren groeien, terwijl de bereidheid bij lidstaten om de begroting navenant te verhogen gering is.

Een ander discussiepunt betreft de *financiële gang van zaken* bij de OPCW. In de afgelopen jaren heerste er verwarring door de afwisseling van tekorten en overschotten op de begroting. Ook loopt het systeem van betalingen van inspecties door de 'possessor states' nog steeds niet soepel. Veel niet-gebonden landen wensen dat de OPCW zich meer gaat richten op internationale samenwerking, zoals overdracht van chemische technologie van geïndustrialiseerde landen naar ontwikkelingslanden. De onderhandelingen over de slotverklaring van de Toetsingsconferentie zullen worden geleid door de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de OPCW.

Conclusie

Bij de totstandkoming van het verdrag dacht men primair aan een dreiging door staten die chemische wapens bezitten. Inmiddels zijn de tijden veranderd en wil men ook gebruik van chemische wapens door *terroristische organisaties* voorkomen. Vanwege het grensoverschrijdend karakter van terrorisme is internationale samenwerking bij de bestrijding van doorslaggevend belang. Het Chemische-Wapensverdrag zal naar verwachting op dit terrein aan belang gaan winnen.

Het verdrag is thans vijf jaar in werking en nu reeds kan worden vastgesteld dat het een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan de bestrijding van proliferatie van chemische wapens en hun vernietiging. *Zonder* het Chemische-Wapensverdrag hadden veel meer landen – en ook organisaties – in het bezit kunnen zijn van chemische wapens. Het verdrag draagt er immers toe bij dat chemische stoffen die zich lenen voor de aanmaak van chemische wapens, slechts beperkt verhandeld kunnen worden. Ook het *Geneva Protocol*, nationale 'export control'-regels, regionale overeenkomsten en de zogenaamde *Australia Group*⁸ streven dit na. Verder is voor de lidstaten van

belang dat zij kunnen rekenen op hulp van OPCW-teams bij de bescherming tegen de gevolgen van een aanval met chemische wapens. De vraag aan het begin van dit artikel – of het Chemische-Wapensverdrag aan de verwachtingen heeft beantwoord – kan dan ook in belangrijke mate positief worden beantwoord. Dit is echter geen reden om tevreden achterover te leunen. Voor de lidstaten die aan het eind van deze maand in het Haagse Congrescentrum bijeenkomen, zou het behaalde succes juist een aansporing moeten zijn het verdrag nauwgezet uit te voeren en nog meer niet-lidstaten bij het verdrag te betrekken. ■

Noten

- 1 Volgens Stephen C. Pelletiere, voormalig CIA-medewerker, gebruikten beide strijdende partijen, Irak en Iran, gifgas. Een onderzoek van de *US Defense Intelligence Agency* zou hebben aangetoond dat de burgers van Halabja niet door Iraaks gas om het leven kwamen, maar door een op cyanide gebaseerd Iraans gas, dat per ongeluk in Halabja terecht zou zijn gekomen. Zie het artikel van Pelletiere in de *New York Times* van 31 januari 2003.
- 2 De Geneefse Ontwapeningscommissie is de voorloper van de huidige permanente Ontwapeningsconferentie (*Conference on Disarmament*).
- 3 Vergelijk: *Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare* (Geneva Protocol), inwerkingtreding: 8 februari 1928, 132 lidstaten; *Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxic Weapons and on their Destruction* (BTWC), inwerkingtreding: 26 maart 1975, 146 lidstaten; *Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction* (Ottawa Convention), inwerkingtreding: 1 maart 1999, 131 lidstaten; en *Statute of the International Atomic Energy Agency* (IAEA), inwerkingtreding: 29 juli 1957, 134 lidstaten.
- 4 In reactie op een *démarche* van het Deense voorzitterschap van de EU eind 2002, waarbij Syrië werd opgeroepen zich aan te sluiten bij het Chemische-Wapensverdrag, verwees het Syrische ministerie van buitenlandse zaken naar het ontbreken van het Israëlische lidmaatschap van het nucleaire non-proliferatieverdrag (NPV).
- 5 'Reducing the Chemical and Biological Weapons Threat: What Contribution from Arms Control?', testimony prepared for the Senate Foreign Relations Committee, March 19, 2002, by M. Moodi, President Chemical and Biological Arms Control Institute' en 'Unclassified Report to Congress on the Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions, 1 July through 31 December 2001'.
- 6 Walter Krutzsch en Adolf von Wagner, 'Die Verifizierung des Chemiewaffenverbots', in: *Internationale Politik*, oktober 2002, blz. 55-60.
- 7 J. Simon, 'Ensuring long-term adherence to the CWC: problems and perspectives', presentatie bij *Forum for the Problems of Peace and War*, Italië, december 2000.
- 8 Zie: www.australiagroup.net

Over de auteur

IR JOHAN O. VERBOOM is werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken als Plaatsvervangend Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de OPCW.

Canada en zijn zoektocht naar een politieke identiteit

ALEXANDER MOENS

Een Veiligheids- en Defensie Akkoord voor Noord-Amerika?

DE BESTE MANIER OM INZICHT TE KRIJGEN in het buitenlands en veiligheidsbeleid van Canada, alsmede de crisis waarin het sinds '11 september' verkeert, is te beseffen dat voor Canada een eigen politieke identiteit van levensbelang is. Die politieke identiteit is een uniek produkt van geschiedenis en geografie. De oorsprong, de kern en de ontwikkeling van de Canadese politieke identiteit kunnen het best worden getypeerd als een in wezen 'Europese' reactie op de oprichting en de kenmerken van de Verenigde Staten van Amerika. Het politieke *establishment* in Canada heeft door de jaren heen met tomeloze inzet gewerkt aan een onmiskenbaar 'eigen' binnenlandse en internationale agenda, teneinde die politieke identiteit in stand te houden en te versterken. Deze ambitie bepaalt het nationaal belang van Canada in vreedstijd.

Aan het eind van de jaren '70 van de vorige eeuw diende zich een eerste serieuze bedreiging van dit politiek belang aan in de vorm van groeiende integratie van de Canadese economie met die van de Verenigde Staten, een ontwikkeling die zich in de jaren '80 en '90 onverminderd voortzette. Zij leidde tot marginalisering van Canada's traditioneel hechte economische betrekkingen met Europa, terwijl de handel met Azië voorlopig tot een kleine 'niche' werd teruggebracht. Thans vindt bijna 90% van de handel in goederen en diensten met de Verenigde Staten plaats, waarmee nagenoeg de helft van Canada's bruto nationaal produkt is gemoeid. Het antwoord van de politieke leiders op deze economische uitdaging aan de Canadese identiteit werd belichaamd in een eigen sociaal en cultureel beleid in Canada zelf, en in een niet-Amerikaans en grotendeels niet-militair georiënteerd buitenlands beleid.

De dramatische gebeurtenissen van 11 september

Toenemende economische vervlechting en de nadruk op homeland security drijven Canada steeds meer in de richting van de Verenigde Staten. En dat maakt de zoektocht van dit land, dat in vele opzichten zo verwant is aan de Europese landen, naar een eigen politieke identiteit er niet gemakkelijker op.

2001 kunnen als de tweede wezenlijke uitdaging aan het traditionele nationaal belang van Canada in onze tijd worden beschouwd. Het besef dat Noord-Amerikaans grondgebied was getroffen door terroristische acties, de sterke koerswijziging in het veiligheids- en defensiebeleid van de Verenigde Staten ter bescherming van het eigen grondgebied en dat van het gehele Noord-Amerikaanse continent, alsmede de lancering van een internationale campagne tegen terroristen, hun netwerken, hun gewelddadige wapens, en tegen de regimes die hen bijstaan en/of hun onderdak bieden, al deze factoren zullen er uiteindelijk toe leiden dat Canada zijn 'eigen' buitenlands en defensiebeleid zal moeten opgeven. Net als in de jaren '80 en '90 al met de Canadese economie gebeurde, zo zal nu de Canadese veiligheids- en defensie-identiteit overduidelijk een 'Noord-Amerikaans' stempel krijgen.

Canada's economische identiteitscrisis van de jaren '80 bracht een debat onder Canadese toppolitici op gang met een sterk naar binnen gekeerd en moralistisch gehalte. Uit dit 'gewetensonderzoek' kwam het economisch pragmatisme als winnaar te voorschijn. Onder leiding van premier Brian Mulroney sloot de regering een Vrijhandelsovereenkomst met de Verenigde Staten, dat werd gevolgd door de

oprichting van de Noord-Amerikaanse Vrijhandelsassociatie (NAFTA) tussen Canada, de Verenigde Staten en Mexico. De huidige identiteitscrisis op het gebied van veiligheid en defensie heeft Canada opnieuw in een 'hartverscheurend' debat gedompeld. De reactie van de Liberale regering onder leiding van premier Jean Chrétien op de druk van Washington te komen tot fundamentele hervormingen op het gebied van de Noord-Amerikaanse veiligheid en tot veranderingen in het buitenlands beleid, werd gekenmerkt door traagheid, verdeeldheid en afkerigheid. Niettemin zal, net zoals bij de economische uitdaging van de jaren '80, in dit debat het 'veiligheidspragmatisme' aan het langste eind trekken; onder een toekomstige Liberale regering – of wellicht onder een hernieuwde coalitie van West-Canadese conservatieven en Quebec-nationalisten – zal Canada uiteindelijk een alomvattende Canadees-Amerikaanse veiligheids- en defensie-overeenkomst afsluiten. Nu zowel het economisch als het veiligheidsbeleid een duidelijk Noord-Amerikaans stempel heeft gekregen, zal Canada's 'eigenheid' voortaan haar beslag moeten krijgen in het sociaal en cultureel beleid.

De Canadese politieke cultuur en het nationaal belang

Hoewel Canada in 1865 werd gesticht, liggen zijn wortels in de Amerikaanse revolutie. Toen de Amerikanen zich losmaakten van het Britse rijk, vluchtten vele Britse loyalisten naar het noorden van Amerika. Deze 'United Empire Loyalists' vormden, samen met de door de Amerikanen verslagen Franse *Canadiens*, een natie die het best kan worden gekenschetst als de voortzetting van Europa op Noord-Amerikaanse bodem, een soort *non-America*. De Amerikaanse socioloog Seymour Martin Lipset heeft boeiend beschreven hoe de Canadezen, in tegenstelling tot de Amerikaanse 'rebellens', een sterk etatistische visie op politiek, economie en religie zijn blijven koesteren. Anders dan door onbuigzaam Amerikaans individualisme, ongebreideld kapitalisme en representatief bestuur, kan Canada worden getypeerd door parlementaire structuren met elitaire trekken, een gemengde economie en door Europese doctrines, zoals het conservatisme en de sociaal-democratie.¹

Die parallel met Europa kan zelfs nog tot in de 21ste eeuw worden doorgetrokken. Net zoals Europa maakte Canada de ontwikkeling door van 'conquest to elite accommodation'. Na de 'Stille Revolutie' in Quebec (in de jaren '60) en de economische opbloei van het olierijke Alberta in de jaren '70 is in Canada een bestuursvorm ontstaan die sterke trekken vertoont met de Europese Unie. Afgezien van het buitenlands en defensiebeleid hebben de afzonderlijke provincies bevoegdheden als van een staat. Van doorslaggevende betekenis in de Canadese politiek zijn de zg. 'First Ministers' Meetings', een soort topconferenties tussen de minister-president en de premiers van de tien provincies. In deze ordening ligt de machtsba-

lans in handen van de provincie Ontario. Maar Ontario opereert zelden alleen. Canadese politici geven er de voorkeur aan een soort Europese 'elite accommodation' in praktijk te brengen. Door de jaren heen worden Canadese regeringen gevormd door een coalitie van federalistisch gezinde politici uit Quebec en politieke en zakelijke leiders uit Ontario. In de praktijk wordt gelijkwaardigheid tussen het Engels en Frans nagestreefd, met het multiculturalisme als toekomstbeeld.

Defensie- en buitenlands beleid hebben – met uitzondering van de Eerste en Tweede Wereldoorlog – nooit een prominente plaats gehad in de Canadese politiek. De Canadese senator Raoul Dandurand beschreef Canada's geopolitieke situatie ooit door de vergelijking met het wonen in een 'vuurvast huis'. Drie oceanen en een bevriende supermogendheid zorgden voor een enorme mate van veiligheid. In de jaren '50 beschikte Canada nog over een aanzienlijk leger. Gebruik makend van die capaciteit wist Lester Pearson door middel van constructieve diplomatie een belangrijke rol te spelen bij de bevordering van de betrekkingen tussen de supermogendheden. Deze combinatie van de beschikking over een middelgrote militaire macht en het opgebouwd vertrouwen bij de grote mogendheden zorgde voor Canada's bijzondere betrokkenheid bij de eerste aanzetten tot vredeshandhavingsoperaties in het kader van de Verenigde Naties.

In de jaren '60 en '70 werden de Canadese toppolitici echter voornamelijk in beslag genomen door binnenlandse aangelegenheden. In het bijzonder het gevaar dat de sterk opkomende afscheidingsbeweging in Quebec zou kunnen leiden tot het uit elkaar vallen van Canada in een Frans- en Engels-sprekend deel, eiste de onverdeelde aandacht op van de politieke leiders. Het idee van Canada als 'vuurvast huis', alsmede het gegeven dat Canada tijdens de Koude Oorlog op veiligheidsgebied door de Verenigde Staten uit de wind werd gehouden, resulteerde in een geleidelijke uitholling van de Canadese strijdkrachten. In het laatste decennium van de Koude Oorlog was Canada nauwelijks nog bezig met de modernisering van zijn strijdkrachten.

In 1994 kwam de regering-Chrétien met haar defensiestrategie voor de post-Koude-Oorlogperiode. Deze *Defence White Paper* verkondigde 'an effective, realistic, and affordable policy, one that calls for multi-purpose, combat-capable armed forces to meet the challenges to Canada's security both at home and abroad'.² Voorts legde de *White Paper* de prioriteiten op veiligheidsgebied nog eens vast: bescherming van het eigen grondgebied, defensiesamenwerking met de Verenigde Staten en bevordering van de internationale veiligheid. Deze defensiestrategie weerspiegelde en bestendigde de lage prioriteit voor militaire aangelegenheden. Voor de Liberale regering was de *White Paper* een politiek meesterwerk, omdat het zowel vaag was als alomvattend. Het stond Ottawa toe te snoeien in de defensiebegroting, terwijl men lippendienst kon bewijzen aan de

'multi-purpose and combat ready'-status van de strijdkrachten. Een sluwe politieke calculatie, tenminste zolang Washington zichzelf niet al te zeer bedreigd voelde. Maar als die situatie ooit zou veranderen, zou Ottawa met lege handen staan. De bezuinigingsoperaties van de Canadese regering in de defensiebegroting gingen tot ver in de jaren '90 door, totdat, met een totaalbedrag van 9,5 miljard dollar, Canada de benedengrens van zijn vermogen bereikte om zelfs maar aan VN-vredeshandhavingsoperaties te kunnen deelnemen. Door enkele kleine, verspreide verhogingen in de afgelopen paar jaar, is Canada's defensiebudget thans op een niveau van zo'n 11 miljard dollar beland, nauwelijks meer dan 1% van het BNP.³

Noord-Amerikaanse economische integratie

Terwijl het in Canada geschapen politieke stelsel meer verwantschap vertoonde met Europa dan met dat van de Verenigde Staten, en terwijl Canada zich ontwikkelde tot een middelgrote mogendheid, zoals vele van zijn NAVO-partners aan de overzijde van de Atlantische Oceaan, leidden juist andere factoren ertoe dat Canada in de richting van de Verenigde Staten werd gedreven.

Canada ontbeert immers de onafhankelijke economische en demografische basis van Europa. In feite is Canada niet meer dan een 5000 mijl lange en 100 mijl brede strook met 32 miljoen inwoners langs de grens met de Verenigde Staten. De structuren en tradities in Canada mogen dan Europees zijn, de huidige economische en politieke pressie komt van de Verenigde Staten. Het is ironisch te constateren dat, vanaf het moment dat Canada zijn historische Kaderovereenkomst sloot met de toenmalige Europese Gemeenschap (1976), de Canadees-Europese handelsbetrekkingen aan betekenis inboetten, gemeten als percentage van de twee economieën. De voornaamste reden daarvoor was het Britse toetreden tot de EG en de daarmee gepaard gaande instorting van het handelsstelsel van het Gemenebest.

Het vooruitzicht nagenoeg geheel afhankelijk te worden van de Amerikaanse economie baarde de politieke elites in Canada zorgen, in het bijzonder de sterk federalistische gezinde Pierre Elliot Trudeau. Als hij de nationalistische Quebec ervan wilde overtuigen dat zij niet moesten opteren voor onafhankelijkheid, kon Trudeau hun niet afschepen met afhankelijkheid van de Verenigde Staten. In de jaren '70 experimenteerde de regering-Trudeau dan ook met een scala van nationalistische economische maatregelen, zoals een nationaal energiebeleid en een mechanisme voor het terugdraaien van investeringsbeslissingen. Er kwam echter niets van deze maatregelen terecht, enerzijds door oppositie vanuit de provincies en vanuit het bedrijfsleven, anderzijds door de bedreiging van een andere afscheidingsbeweging, in de provincie Alberta. Ook al zijn formeel supranationale structuren tussen Canada en de Verenigde Staten nimmer tot stand gekomen, er bestaan wel vele economische afspra-

ken die vérgaande economische integratie tussen beide staten beogen. Het beste voorbeeld daarvan kan men vinden in de automobielindustrie.

In het begin van de jaren '80 nam de handel met de Verenigde Staten toe, maar ook begon de Canadese produktiviteit achter te lopen bij die van de zuiderbuur. In 1984 verloor de Liberale regering onder leiding van Trudeau uiteindelijk het vertrouwen van de kiezer. Daarop vormde Brian Mulroney een meerderheidsregering met de *Progressive Conservative Party*, in feite een coalitie van conservatieven uit het Westen en nationalistische uit Quebec. Zich bewust van de tendens van intensievere handels- en investeringsbetrekkingen met de Verenigde Staten, wist Mulroney gebruik makend van zijn bijzonder goede persoonlijke relatie met de Amerikaanse presidenten Ronald Reagan en George Bush Sr., met de Verenigde Staten een vrijhandelsovereenkomst af te sluiten die nagenoeg alle sectoren van de economie omvatte. De Canadese conservatieven verloren de macht vanwege een impopulaire belasting op goederen en diensten, maar de Liberale regering van Jean Chrétien beseftte dat het te kostbaar zou zijn de geïntensiveerde handelsrelatie met de Verenigde Staten weer terug te draaien. Het vrijhandelsakkoord met zijn zuiderbuur bracht Canada per saldo meer economische groei, maar kon weinig veranderen aan het nijpende produktiviteitsprobleem. De oplossing van de regering-Chrétien bestond in het herhaaldelijk devalueren van de Canadese dollar om het Canadese aandeel in de importmarkt van de Verenigde Staten te helpen vergroten. Deze combinatie heeft de Canadese economie hypergevoelig gemaakt voor de Amerikaanse markt, een situatie waarop regelmatig kritiek wordt geuit door verwoede Canadese nationalistische aan de linkerkant van het politieke spectrum. Maar vanuit het Canadese bedrijfsleven wordt juist steeds meer gepleit voor versterkte economische integratie teneinde alle non-tarifaire handelsbelemmeringen te elimineren en is de roep steeds sterker om tot een douane-unie, wellicht zelfs tot een gemeenschappelijke markt, te komen.

Gegeven het grote gebrek aan financiële middelen bij het *Department of National Defence*, waardoor Canada de grootste moeite heeft zijn toezeggingen in het kader van de NAVO en de VN gestand te doen, en omdat de handelsbelangen nu primair gericht zijn op de Verenigde Staten, moesten Canadese politieke leiders overgaan tot de formulering van een 'Canadese' agenda op het gebied van het buitenlands beleid teneinde zichzelf en de Canadese bevolking te overtuigen van het voortbestaan van een Canadese nationale identiteit. Het einde van de Koude Oorlog voorzorg in een geopolitiek klimaat waarin het Canadees beleid zich voor een belangrijk deel kon verwijderen van de buitenlandse politiek van zijn zuiderbuur zonder dat dit tot aanvaringen binnen Noord-Amerika zou leiden.

Minister van buitenlandse zaken Lloyd Axworthy heeft deze gelegenheid in 1996 met meer enthousiasme aangegrepen dan ieder van zijn voorgangers sinds Lester Pear-

son. Als 'moral internationalist' voelde Axworthy het gemis aan een algehele doelstelling in het buitenlands beleid van de Westerse democratische landen haarfijn aan, in het bijzonder tijdens de laatste jaren van de regering-Clinton. Axworthy begon met het scheppen van een nieuw veiligheidsparadigma. Op een neo-wilsonianse manier wilde hij de wereld veilig maken voor 'human security'. Zo koppelde hij Canadese diplomatie aan de deskundigheid van niet-gouvernementele organisaties, om 'gelijkgestemde' staten te overreden het 'internationale regelgevingsproces' in de goede richting om te buigen, in de vorm van een verdrag ter uitbanning van landmijnen, een verdrag ter bewerkstelling van een internationaal straftribunaal en een internationale aanpak van het probleem van kleine wapens, en dat van vrouwen en kinderen in oorlogssituaties.⁴ Daarmee introduceerde Axworthy in het buitenlands beleid een Canadese identiteit, die zich duidelijk onderscheidde van de Verenigde Staten.

Nieuwe veiligheidsbedreigingen

De aanslagen van 11 september, waarbij meer dan 3.000 Amerikanen en twee dozijn Canadezen om het leven kwamen, braken het 'vuurvaste huis' in één keer tot de grond toe af. De regering-Bush Jr., die al blijk had gegeven van haar voorkeur voor bescherming van het eigen grondgebied, was zich maar al te snel bewust van de gevolgen van '9/11' voor de mondiale veiligheid. Bush was het Witte Huis binnengetrokken met een groep doorgewinterde politiek-militaire adviseurs. Hun inschatting dat 'realisme in dienst van Amerikaanse waarden' hun beter zou dienen dan 'open-ended' multilateralisme, werd door de aanslagen van 9/11 nog eens bevestigd.⁵ Doelbewust en ambitieus nam Bush het initiatief tot de 'Oorlog tegen het Terrorisme' met 'coalitions of the willing'. In de Noord-Amerikaanse context begon Washington even ambitieus aan een brede herbezinning op de Amerikaans-Canadese veiligheids- en defensiebetrekkingen.

Washington, dat Canada stilzwijgend en nagenoeg gratis aanbod had gedaan deel te nemen in het National Missile Defense (NMD)-programma, begon daaraan nu voorstellen te verbinden voor Noord-Amerikaanse samenwerking over de hele linie, vanuit een Noord-Amerikaans veiligheidsperspectief, en voor gezamenlijke, door een nieuw militair commando gecoördineerde operaties ter versterking van de grensoverschrijdende en interne veiligheid.⁶

Die veranderingen waren revolutionair. De Liberale regering van Canada bleek er echter weinig op voorbereid en er zelfs enigszins door te zijn overstelpt. Lloyd Axworthy was in 2000 teruggetreden en met hem was de hele dimensie van 'human security' op een laag pitje gezet. Intussen was minister van buitenlandse zaken John Manley benoemd tot voorzitter van een nieuw regeringscomité belast met de veiligheid van het Noord-Amerikaans grondgebied, teneinde rechtstreeks onder-

handelingen te kunnen voeren met zijn *counterpart* in de Verenigde Staten, Tom Ridge.

Terwijl de samenwerking tussen Manley en Ridge bevredigend verliep, leek het Canadese kabinet vaak alleen maar vast te willen houden aan een zo zuinig mogelijke strategie als het ging om veiligheids- en defensiesamenwerking met Washington. Tot nu toe heeft het Canadese kabinet nog geen visie ontwikkeld over de wijze waarop Canada de eigen veiligheid en die van het Noord-Amerikaanse continent vorm zou moeten geven en hoe deze aanpak te rijmen valt met de versterkte handelsrelatie met de Verenigde Staten, en hoe Canada's prominente rol in een scala aan *internationale initiatieven* in overeenstemming zou kunnen worden gebracht met de nieuwe Amerikaanse prioriteit voor *homeland security* en voor de aanpak van massale-vernietigingswapens en dictaturen die deze wapens ontwikkelen. De spanning tussen Canada's Noord-Amerikaanse economische belangen en die van nationale veiligheid aan de ene kant, en zijn volledig verwaarloosd defensiebeleid en zijn voornamelijk normatief buitenlands beleid aan de andere kant, heeft nu echt wel het kookpunt bereikt.

Zoals gebeurde tijdens het debat over vrijhandel in de jaren '80, is er nu binnen de Canadese samenleving sterke oppositie gekomen tegen de wijze waarop de Liberale regering de nieuwe veiligheidsrelatie met Washington heeft aangepakt. De gedachte die wordt aangehangen in de *National Post*, bij de Canadese *Alliance Party*, bij nieuwe denktanks, zoals de *Council for Canadian Security in the 21st Century*, alsmede door individuele conservatieve economen en defensiespecialisten, is dat Canada zijn bekrompen nationalistische mentaliteit moet laten varen en de Amerikanen op alle gebieden van veiligheid constructief tegemoet moet treden. Ruim een jaar na de eerste Canadese reacties op de terroristische aanslagen van 9/11 wint de kritiek op de Canadese regering steeds meer terrein.

In de nasleep van die aanslagen heeft Ottawa zo veel militair materieel ingezet als mogelijk was, ondanks de precaire toestand van de Canadese strijdkrachten. Zo werden verscheidene fregatten van de Halifax-klasse uitgezonden om de patrouille-acties in de Arabische Golf te ondersteunen. Bijna de helft van het kleine Canadese contingent 'Special Forces' werd toegevoegd aan de Amerikaanse en Britse grondoperaties. In het begin van 2002 stelde Ottawa een bataljon lichte infanterie voor operatie-*Enduring Freedom* beschikbaar. De regering-Chrétien voerde in een mini-begroting van december 2001 aanzienlijke verhogingen door in de uitgaven voor inlichtingen(diensten), grensbewaking en interne veiligheid.⁷ Maar een overtuigende verhoging in het Canadese defensiebudget bleef uit, en dat was een grove misrekening van de regering-Chrétien. Geleidelijk aan werd duidelijk dat Ottawa en Washington te veel punten van frictie hadden. Ter illustratie van de Amerikaanse frustratie riepen ambtena-

ren van de regering-Bush openlijk op tot verhoging van de Canadese defensie-uitgaven. Men kan zich de druk die achter de schermen werd opgevoerd, voorstellen. Het minste wat erover kan worden gezegd, is dat de relatie Bush-Chrétien onder een slecht gesternte begon en in de loop der tijd nooit verbeterde.

Het merendeel van de Canadese ministers en topambtenaren verschanst zich achter hun overtuiging dat de Amerikanen nooit alle aspecten van de bilaterale Canadees-Amerikaanse aangelegenheden aan elkaar willen koppelen. Toch heeft de regering-Bush er herhaaldelijk blijk van gegeven te begrijpen hoezeer Canada gekant is tegen sommige van Washingtons doelstellingen en te beseffen dat het Canada schort aan eigen middelen om Noord-Amerika veiliger te maken. Gegeven de dringende noodzaak hiertoe, in een geheel nieuwe veiligheidscontext, zal het Witte Huis die koppeling wellicht toch willen maken.

Conclusie

Jaren geleden heeft een Amerikaanse strateeg Canada eens gekescherend 'een regionale mogendheid zonder regio' genoemd. Die dagen zijn voorbij. Thans wordt de Noord-Amerikaanse veiligheid niet alleen beïnvloed door wat er zich afspeelt in verafgelegen strijdperken, maar ook wat er in Canadese havens en asielzoekerscentra gebeurt. Multilateraal buitenlands beleid dat de Verenigde Staten in toom probeert te houden, mag dan een spel zijn dat de Europese Unie zich nog kan permitteren te spelen, maar dat geldt niet voor verstandige Canadese leiders. Canada zal geconfronteerd worden met een crisis in zijn veiligheidsbetrekkingen met de Verenigde Staten als het zich niet beweegt in de richting van een pro-actieve betrokkenheid. Zelfs in commissies van de Senaat en het Lagerhuis – die op dit punt gewoonlijk de meeste terughoudendheid betrachten – zijn de laatste tijd oproepen te horen de bilaterale betrekkingen met de Verenigde Staten drastisch te verbeteren. Het merendeel der Canadezen beseft dat 'het vuurvaste huis' van Dandurand definitief verleden tijd is en dat Canada meer invloed zal kunnen uitoefenen wanneer het met de Amerikanen samenwerkt dan wanneer het zich terugtrekt in naïef isolement. Zou de Canadese soevereiniteit niet meer gebaat zijn bij een gezamenlijke 'continental defence and security perimeter' dan bij een situatie waarin de bescherming van het Noord-Amerikaanse continent volledig aan de Verenigde Staten wordt overgelaten?⁸

Als het gaat om de beoordeling van de bedreigingsrisico's en de noodzaak van werkelijke veranderingen, zitten de huidige beleidsmakers in Canada en hun Amerikaanse pendanten beslist niet op dezelfde golflengte. De Canadese prioriteit is handel en het behoud van een aparte Canadese aanpak van veiligheid; de Amerikaanse prioriteit is nationale veiligheid en ervoor te zorgen dat de buitengrenzen van het Noord-Amerikaanse continent waterdicht zijn. Toch is het aannemelijk dat het tot een pragmatische doorbraak komt. Om het eenvoudig te stellen, de Verenig-

de Staten zullen aandringen op veiligheid van het gehele grondgebied van Noord-Amerika, terwijl Canada voor de overleving van zijn economie juist open grenzen nodig heeft. Afgezien van al het *ad hoc*-gemanoeuvreren dat de huidige regering in Ottawa ten toon spreidt – en overigens in Canada in het algemeen – zal de druk uiteindelijk leiden tot een alomvattend Noord-Amerikaans Veiligheids- en Defensie-Akkoord. Dezelfde logica achter het afsluiten van de Vrijhandelsovereenkomst van 1989 is ook in dit geval van toepassing. Het is in het belang van Canada een alomvattende en op regels gebaseerde relatie op het gebied van veiligheid en defensie te scheppen die eindeloze conflicten of unilaterale Amerikaanse acties overbodig maakt.

Daarom is te verwachten dat de volgende Canadese regering zich snel in die richting zal bewegen. Dan zal Canada weer een historische stap 'op weg naar huis' hebben gezet. Net zoals gebeurde dank zij het Akkoord van Ogdensburg in 1940 over de bescherming van het Westelijk Halfrond en het Vrijhandelsakkoord tussen Canada en de Verenigde Staten van 1989, zal Canada wéér een beetje meer een Noord-Amerikaans land zijn geworden, een land dat beter past in een Noord-Amerikaanse economische, politieke en militaire omgeving. Canada als soevereine natie zal deze laatste hindernis nemen zoals het ook de voorafgaande hindernissen heeft genomen. Maar wel mag dan van het Canadese politieke *establishment* worden verwacht dat het weer wat meer nadruk gaat leggen op sociaal en cultureel beleid om het 'verlies' in traditionele zin van Canada's politieke identiteit enigszins te compenseren. ■

Noten

- 1 Zie Seymour Martin Lipset, *Continental Divide: The Values and Institutions of The United States and Canada*, Washington D.C., 1989.
- 2 *1994 Defence White Paper*, Ottawa: Minister of Supply and Services, 1994, blz. 2.
- 3 Een harde maar rechtvaardige kritiek op de defensie-uitgaven kan worden gevonden in: Lewis MacKenzie, 'Defence Spending-Minus Liberal Spin', in: *National Post*, 4 december 2002.
- 4 Peter Howard & Reina Neufeldt, 'Canada's Constructivist Foreign Policy: Building Norms For Peace', in: *Canadian Foreign Policy*, vol. 8, nr 1 (najaar 2000), blz. 11.
- 5 Zowel zijn 'Citadel Speech' van september 1999 als zijn 'Distinctly American Internationalism'-toespraak (Reagan bibliotheek, november 1999) benadrukte de op waarden en macht gebaseerde aanpak.
- 6 Zie bijv. 'U.S.-Canada Smart Border/30-Point Action Plan', The White House, Office of the Press Secretary, 12 december 2001.
- 7 Andrew McIntosh, 'Spy Service Gets 32% Increase in Spending', in: *National Post*, 11 december 2001.
- 8 Barry Cooper, 'Why We Need a Continental Security Perimeter', in: *Fraser Forum*, maart 2002.

Over de auteur

ALEXANDER MOENS is hoogleraar in de leer der internationale betrekkingen aan de Simon Fraser University in British Columbia, Canada. [Vertaald uit het Engels door Peter A. Schregardus.]

Schone schijn van selectief ontwikkelingsbeleid

MICHEL VAN HULTEN & ERIK LAAN

N.a.v. Dirk-Jan Koch, 'Herfkens' selectiviteitsbeleid onder de loep: een beoordeling en voorstellen ter verbetering', in: *Internationale Spectator*, februari 2003, blz. 71-75.

TWEE MAROKKANEN BEDELEN IN DE PARIJSE METRO. DE EEN IS mager en maakt een troosteloze indruk, de ander ziet er goed uit. Vraagt de eerste: 'Hoe kan dat, ik haal bijna niets op en jij krijgt zoveel?' Vraagt de tweede: 'Laat mij eens zien wat er op je bordje staat.' Hij kijkt en leest: 'Vrouw overleden, dochtertje ziek, ik heb honger, helpt u mij alstublieft.' Nu leest de andere Marokkaan zijn bordje voor: 'Ik spaar voor mijn terugreis, ik kom nog 100 euro tekort.' 'Man, ik haal dat elke dag royaal!'

Over selectiviteit gesproken. Zolang er geld 'gegeven' wordt aan 'de armen', krijgen sommigen wel en anderen niet. Dat hangt niet af van de mate van armoede. Het hangt zelden af van de oorzaken: of het nu een persoonlijk levensdrama is, een natuurramp of luiheid. De keuze wel of niet te geven ligt bij de gever, die bepaalt aan wie wel gegeven wordt en aan wie niet. De gever gaat selectief om met zijn gaven. Hij bepaalt dat volgens zijn normen. Wat hij een drama, een ramp of werkwilgheid vindt, is bepalend voor zijn weldaden. De gever wijkt ook vrijelijk van zijn normen af, als dat eens wat beter uitkomt. Het is nooit anders geweest en – triest genoeg – het zal nooit anders zijn.

In dat opzicht is er geen verschil tussen het beleid van Pronk en dat van Herfkens, ook al liet de laatste publicitair aan iedereen en overal weten dat zij het nu eens helemaal anders zou aanpakken. En die boodschap beklifde. Selectief beleid is dus niets bijzonders en niets nieuws. De enige vragen die je kunt stellen, zijn: wanneer, waar, waarom en hoe worden keuzen bepaald en hoe absoluut zijn die keuzen?

Het is waarschijnlijk uit wetenschappelijke beleefdheidsoverwegingen ('nooit een absoluut oordeel') dat Dirk-Jan Koch in de *Internationale Spectator* van februari 2003, onder de titel 'Herfkens' selectiviteitsbeleid onder de loep', het woord 'nauwelijks' invoegde in zijn kwalificatie van haar Nederlandse selectiviteitsbeleid: 'het is nauwelijks meer dan een façade'. Waarom eigenlijk? Want hij gaat verder met de conclusie (vanwege het belang dat ook hij hecht aan selectiviteit): 'het huidige beleid moet drastisch worden veranderd'.

In *hindsight* (dus achterom kijkend, en dat is altijd gemakkelijk, zegt dan iedereen) zien we dat ook onder Herfkens de in Zambia heersende democratisch gekozen president als arme vakbondsman kon beginnen, om tien jaar later afscheid te nemen van het presidentschap met een persoonlijk vermogen van 5,2 miljard dollar. We weten dit zo ongebruikelijk nauwkeurig (ondanks het bankgeheim), omdat zijn ex-echtgenote haar helft ervan opeist. Zij voert een juridische procedure, waarin ze claimt een even grote bijdrage aan deze boevenstreek te hebben geleverd als haar echtgenoot. Daarom meent ze ook recht te hebben op de helft van de buit.

Zambia is een van de 18 landen die Herfkens bij haar aantreden als minister selecteerde vanwege de kwaliteit van bestuur in dit land. Toen was het graaien uit de staatskas al vijf jaar aan de gang. En het werd in de erop volgende vijf jaren van Herfkens voortgezet.

Zo mogelijk nog droeviger zijn enkele andere conclusies van Koch, waar nodig nog eens de aandacht op moet worden gevestigd. 'In de periode 1997-2001 groeide de financiële steun aan de niet-geselecteerde landen met zo'n 30% [...], terwijl de bilaterale hulp aan de geselecteerde landen slechts met 18% toenam.' Hij constateert ook: 'vanuit een *public relations*-perspectief was het beleid een succes, maar leidde het ook tot een toename van de effectiviteit van hulp?' Nee dus: 'in tegenstelling tot wat beweerd wordt, heeft het landenbeleid [van Herfkens] *de facto* derhalve géén invloed gehad op hulpstromen. Het heeft dus ook niet tot zulke prikkels geleid, dat goed bestuur en beleid worden beloond en slecht bestuur en beleid gestraft.' Hij vervolgt met een analyse van de factoren die beslisten of landen al dan niet op de selectiviteitslijst van Herfkens moesten komen. Een van zijn conclusies is dat 'het criterium van goed bestuur en goed beleid wel van enige invloed was [maar] met de nodige willekeur werd geïnterpreteerd'.

Aangezien Herfkens toch 'landen mee in haar selectie opnam die niet goed bestuurd werden, waarvan overheden mensenrechten schonden, die al veel geld ontvingen en/of relatief niet erg arm waren', was het onvermijdelijk

dat Koch uitkwam bij de vraag wat dan wél de keuzen van de minister bepaalde. Hij concludeert op grond van zijn onderzoek dat de minister zich voor 'meer dan 90% van de keuzen' liet leiden door wat Koch noemt 'padafhankelijkheid', volgens Koch 'een concept dat ervan uitgaat dat de hoedanigheid van beleid en bestuur voornamelijk bepaald wordt door het verleden, althans veel meer dan door andere factoren. Bestuur en beleid uit het verleden hebben belanghebbenden geschapen, die veranderingen zullen tegengaan omdat die hun positie kunnen aantasten.' Het blijkt bijvoorbeeld dat van de top-10 ontvangers in 1997 (Pronks tijd) er negen geselecteerd zijn (Herfkens' tijd). 'Het "rigoureuze" beleid van Herfkens was dus helemaal niet rigoureuze.' Koch zegt het allemaal heel keurig, maar zijn boodschap komt er feitelijk op neer dat de ambtenaren bepalend zijn geweest voor de voortzetting van het beleid van Pronk.

Een onthutsend artikel. Koch verdient complimenten voor wat hij heeft achterhaald over het jongste verleden van onze ontwikkelingssamenwerking. Wij vinden het echter minstens zo belangrijk – en wij zijn het op dit punt ook met hem eens – dat zijn bevindingen nu niet ertoe moeten leiden dat we afscheid nemen van het selectiviteitsbeleid. Dat doet Koch ook niet: 'Het signaal dat een donor zou moeten afgeven, is dat presteren wordt beloond en onderpresteren niet.'

Probleem met het huidige beleid is echter dat dit niet zo eenvoudig meer is. De selectie van landen heeft nu eenmaal plaatsgevonden op een willekeurig moment, namelijk na het aantreden van Herfkens als minister. Meer beleidsinstrumenten om een land te belonen dan plaatsing op de lijst zijn er vervolgens niet meer. Nederland wil immers een betrouwbare donor zijn en zal niet eenvoudig de samenwerking opzeggen, ook als een land zich volstrekt de verkeerde kant op ontwikkelt. Pijnlijk is dat dergelijke landen vervolgens doodleuk met het predikaat van goed bestuur kunnen blijven pronken. Deze leemte in het huidige beleid – niet waargenomen door Koch – wordt des te schrijnender als men bekijkt hoe dit in de praktijk is uitpakkt. Het voorbeeld Zambia is al genoemd. Maar er zijn er veel meer. *Donor darling* Oeganda voerde de afgelopen jaren oorlog in buurland Congo, met vreselijke humanitaire gevolgen. Pakistan en India intensiverden hun wapenwedloop, terwijl Ethiopië en Eritrea met elkaar oorlog voerden. Bangladesh, Indonesië, Vietnam en Nicaragua behoren tot de meest corrupte landen ter wereld. Burkina Faso werd serieus verdacht van diamanthandel ter financiering van de oorlog in Angola. Zijn er eigenlijk wél goed bestuurde landen op de lijst te vinden?

Als gevolg van deze kronkel in het beleid worden in de politiek dan ook voortdurend de verkeerde discussies gevoerd. Zodra er kritiek wordt geuit op een land, gaan er ogenblikkelijk stemmen in de Tweede Kamer op om het land vervolgens maar te schrappen van de lijst.

Onlangs ondernamen de regeringspartijen een dergelijke poging rond Rwanda. De werkelijke discussie komt niet meer aan de orde: de vraag hoe Nederland kan bijdragen aan het keren van de negatieve trend en daartoe zijn invloed als donor kan aanwenden.

Rwanda is echter nu juist het voorbeeld van hoe het ook zou kunnen. Het land werd eind 2001 aan de lijst toegevoegd, onder uitdrukkelijke vermelding dat die plaatsing niet kon worden geïnterpreteerd als certificaat van goed gedrag. De Tweede Kamer had onder druk van maatschappelijke organisaties geëist dat plaatsing alleen mocht plaatsvinden als er met het land een *Memorandum of Understanding* (MoU) zou worden afgesloten, waarin een aantal ijkpunten zou worden opgenomen. Zo zou Rwanda verder moeten democratiseren, de mensenrechten moeten respecteren en voortgang moeten boeken bij het vredesproces met Congo. Deze voortgang zou periodiek moeten worden geëvalueerd door onafhankelijke *consultants*, die daartoe ook maatschappelijke organisaties zouden raadplegen. De rapportage van deze *consultants* zou vervolgens moeten worden besproken in het jaarlijkse bilaterale overleg over de samenwerking en zij biedt dus een handvat voor een stevige kritische dialoog. Dit proces is nu ruim een jaar gaande en verloopt veelbelovend.¹

In feite praten we hier dus over een vorm van 'slimme conditionaliteit'. Het gaat niet om condities vooraf, maar om condities 'in het proces'. Op deze wijze kan Nederland trachten bij te sturen en bijdragen aan het verbeteren van het bestuur. Want laten we wel wezen, het ontbreken van goed bestuur is uiteindelijk gewoon onderdeel van de ontwikkelingsproblematiek. *Goed bestuur* moet dus als *doelstelling* en niet als voorwaarde worden gezien. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid adviseerde dit eerder ook al, maar de WRR vond bij Herfkens geen gehoor.

Het idee van een Algemeen Fonds, zoals gesuggereerd door Koch, klinkt erg sympathiek en eigenlijk ook zeer 'herfkensiaans'. Herfkens had immers ook – terecht – de pest aan alle per donor verschillende procedures en eisenpakketten waaraan ontvangende landen moeten voldoen. Maar is dit idee wel zo nieuw? In feite komt het Algemeen Fonds van Koch neer op een pleidooi voor het multilaterale kanaal. De bezwaren daarvan zijn bekend: er bestaat een toenemende argwaan over de effectiviteit van multilaterale kanalen als Wereldbank of UNDP. Herfkens, een grote fan van de Wereldbank, heeft nooit echt hard kunnen maken dat multilaterale kanalen effectiever zijn dan bilaterale. Proeftuin voor Herfkens' multilaterale aanpak was Indonesië. Daar werd ons bilaterale geld slechts via multilaterale kanalen besteed. Recent onderzoek toont echter aan dat deze aanpak in het door Nederland gesteunde onderwijsprogramma corruptie bepaald niet heeft uitgesloten (oplopend tot een verlies van zo'n 30% van de financiële middelen).²

Een tweede probleem is politiek van aard: donorlanden blijken nu eenmaal enige (bilaterale) herkenbaarheid nodig te hebben van hun hulpprogramma's, al was het maar om het draagvlak onder de kiezers te behouden. Een Algemeen Fonds, zoals Koch bedoelt, zal daarom in de praktijk niet echt van de grond komen.

Wél selectiviteit dus, maar gecoördineerd met andere donoren via het afsluiten van gezamenlijke *Memorandums of Understanding* met gelijkgezinde landen, gericht op verbetering van de kwaliteit van bestuur en beleid en daardoor op armoedebestrijding en vredebevordering. Zoals in het geval van Rwanda, waar Nederland inmiddels samenwerking zoekt met de Zweden en de Britten. ■

Noten

- 1 De hulporganisaties ICCO, Kerk in actie, NOVIB en Cordaid hebben op eigen initiatief een *Rwanda Monitoring Project* opgezet, dat beoogt de officiële *monitors* scherp te houden en aan te dringen op een kritische dialoog als daartoe aanleiding is.
- 2 Onderzoek van Ypie Boesma, *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking in de aanbidding; een casestudy naar de in 2000 aan het Indonesische onderwijs beschikbaar gestelde OS middelen*, Amsterdam, 2002, blz. 83.

Over de auteurs

DR. M. VAN HULTEN is sociograaf en werkte voor NGO's, het VN-ontwikkelingsfonds (UNDP) en de Nederlandse regering in de Derde Wereld. Hij was staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in het kabinet-Den Uyl (1973-1977).
ERIK LAAN is cultureel antropoloog. Hij is thans plaatsvervangend directeur van de in Den Haag gevestigde lobbyorganisatie Bureau Beleidsvorming Ontwikkelingssamenwerking (BBO).

GENOOTSCHAPSPRIJS 2002

Inzendtermijn verlengd tot 1 mei 2003

Voor het afgelopen jaar 2002 stelt het NGIZ een prijs van EUR 750,- beschikbaar ter bekroning van een **doctoraalscriptie over een onderwerp aangaande internationale betrekkingen na 1945**. Deze zal door een onafhankelijke jury worden toegekend aan de auteur(s) van de beste aan de jury voorgelegde scriptie.

De leden van de jury zijn:

Prof.dr ir J.J.C. Voorhoeve (voorzitter), hoogleraar Internationale Organisaties Universiteit Leiden;
Jhr.dr G. van Benthem van den Bergh, oud-bijzonder hoogleraar Internationale Betrekkingen;
Mw dr M. van Leeuwen, terrorisme-expert Min BZK, oud-plv hoofd onderzoek Instituut Clingendael
Mw dr P. van den Tempel, oud-docent Internationale Betrekkingen Universiteit van Amsterdam
Prof.dr W.H. Roobol, oud-hoogleraar Europese Studies Universiteit van Amsterdam;
Prof.dr B.A.G.M. Tromp, bijzonder hoogleraar Internationale Betrekkingen namens het NGIZ aan de Universiteit van Amsterdam.

Secretaris van de jury: Mw drs I.M.A. d'Hooghe, secretaris van het bestuur van het NGIZ en wetenschappelijk medewerkster Afdeling Opleiding Instituut Clingendael

Naar de prijs kunnen mededingen studenten in de doctoraalfase (of afgestudeerden) aan een Nederlandstalige universiteit, en Nederlanders of Nederlandstalige Belgen, in een vergelijkbare fase (of afgestudeerd) aan een buitenlandse universiteit, die in het afgelopen academisch jaar een scriptie hebben geschreven over één van de volgende onderwerpen:

- algemene vraagstukken van internationale betrekkingen, zoals de ontwikkelings-samenwerking, be- en ontwapening, het internationale geldstelsel e.d. (waarbij in de probleemstelling de internationale aspecten van deze vraagstukken centraal moeten staan);
- ontwikkelingen in de internationale machtsverhoudingen, zoals die tot uiting komen in allianties, belangrijke vredesverdragen, statensystemen, e.d.;
- de buitenlandse politiek der verschillende landen;
- de wisselwerking tussen binnenlandse en buitenlandse politiek;
- internationale organisaties en integratieproblemen;
- theorievorming over internationale betrekkingen.

Dit is een tamelijk ruim terrein waarvan de grenzen mede bepaald zullen worden aan de hand van de relevantie van het behandelde onderwerp voor de actuele internationale politiek van na de Tweede Wereldoorlog. De criteria op basis waarvan de jury de ingezonden scripties zal beoordelen zijn:

- wetenschappelijke kwaliteit;
- oorspronkelijkheid;
- presentatie en vormgeving.

De scriptie moet beoordeeld zijn door een lid van het wetenschappelijk personeel van een Nederlandse of Nederlandstalige Belgische universiteit. De inzending van de scripties kan slechts geschieden door deze laatste persoon, op anonieme basis, d.w.z. de naam van de auteur(s) niet te vermelden. De scriptie moet in het Nederlands, Frans, Duits of Engels zijn gesteld en zijn getypt.

Voor nadere inlichtingen: Secretariaat van het NGIZ: tel 070 324 94 23, e-mail ngiz@clingendael.nl

Inzendingen voor de **Genootschapsprijs 2002** dienen te geschieden **vóór 1 mei 2003, in tweevoud** aan de Secretaris van de Jury van de Genootschapsprijs, Postbus 93539, 2509 AM, 's-Gravenhage.

Verbeelding van de diplomatie in overzicht en anekdotes

JAN SAMPIEMON

DE TIJD DAT JE IN DE T.E.E. TUSSEN Straatsburg en Amsterdam *Her Majesty's* diplomatieke koerier, tas met geheimen via een kettinkje verbonden met een polsband, kon aantreffen, ligt ver achter ons. De *Trans Europa Express* is niet meer en de diplomatieke verbindingen worden op een andere manier afgewikkeld. Hoewel, de romantiek van het vak zal toch wel niet helemaal verdwenen zijn. In regeringscentra wemelt het nog van de ambassades en het personeel ervan is sinds de Tweede Wereldoorlog alleen maar toegenomen. Maar de ambassadeur, de gevolmachtigde van zijn regering bij de staat waar hij is gestationeerd, heeft wel een heel andere taak gekregen nu staatshoofden en regeringsleiders via driedubbel beveiligde zogenoemde 'hot lines' direct met elkaar overleggen over de urgentste zaken.

In *Diplomacy* haalt Berridge een voorbeeld daarvan aan. De auteur dateert het ontstaan van *The White House-10 Downing Street 'hot line'* begin jaren zestig. Het gebruik ervan, meent Berridge, wordt in Whitehall beschouwd als 'een laatste diplomatiek middel', als alle andere middelen gefaald hebben. In oktober 1983 was dat moment kennelijk aangebroken voor premier Thatcher. Zij belde president Reagan persoonlijk ter ondersteuning van een schriftelijk beroep op de Amerikaanse regering om toch vooral niet tot een invasie van Grenada over te gaan, een Caribisch eiland, behorend tot het Britse Gemenebest. De invasie had desondanks plaats. De

Britse regering was zelfs niet geconsulteerd. Een dag later verontschuldigde de president zich bij de premier, eveneens per telefoon. Thatcher schreef in haar memoires blij te zijn geweest met Reagans telefoontje. In ieder geval werden de goede betrekkingen door die episode niet wezenlijk verstoord.

Dat crises het gebruik van de telefoon op het hoogste niveau intensiveren, ligt voor de hand. In de opmaat naar de Golfoorlog, begin 1991, belde president Bush de Maleisische premier in een restaurant in Tokio om zijn steun te vragen voor een beslissende resolutie van de VN-Veiligheidsraad. In die zelfde maanden telefoneerde de Amerikaanse president veertig maal met president Turgut Özal van Turkije, een land dat ook toen al van vitaal belang was bij de Amerikaanse interventie in het Midden-Oosten. De telefoon deed tevens dienst bij een beroep op, respectievelijk, president Marcos van de Filipijnen en de sjah van Iran om de eer aan zichzelf te houden en af te treden toen hun regimes begonnen te wankelen.

Van belang bij dit alles is, schrijft Berridge, dat taal geen barrière is en dat diplomatieke uitglifiers op clementie kunnen rekenen. Dat is een reden, meent de auteur, waarom de telefoon nauwelijks dienst doet tussen elkaar vijandige staten.

Een ander 'modern' instrument dat

G.R. Berridge: *Diplomacy, Theory and Practice*. New York: Palgrave, 2002; 234 blz.; £ 52,50 (hb)/ £ 16,99 (pb); ISBN: 0-333-96928-6 (hb)

in de hedendaagse diplomatie veelvuldig wordt gebruikt, is televisie. Hoewel het in klassieke termen 'niet hoort' voor een ambassadeur om publiekelijk invloed op zijn gastheer uit te oefenen, is dat toch meer en meer de praktijk geworden. Berridge citeert Sir Nicholas Henderson, die in 1979 als ambassadeur werd overgeplaatst van Parijs naar Washington. In zijn memoires schrijft Henderson dat het in de Amerikaanse hoofdstad als een gebrek aan overtuiging zou hebben gegolden als hij niet alles in het werk had gesteld de Britse belangen in het openbaar te verdedigen en te bevorderen. De propagandamogelijkheden voor ambassadeurs waren volgens Berridge waarschijnlijk de reden dat Saddam Hoessein de betrekkingen met de aanvallende landen pas drie weken na de aanvang van de Golfoorlog verbrak.

Diplomacy slaat intussen de geschiedenis van de diplomatie niet over. De klassieke vorm wordt doorgegaan 'het Franse diplomatieke systeem' genoemd, omdat Frankrijk een overheersende invloed had op de wijze waarop de onderlinge betrekkingen tussen landen zich ontwikkelden. Het Frans verdrong geleidelijk het Latijn als *lingua franca*, zoals het op zijn beurt inmiddels is afgelost door het Engels. De diplomatie begon in de middeleeu-

wen met twee typen diplomatieke missionarissen, de nuntius en de gevolmachtigde. De eerste was, in de woorden van Berridge, niet meer dan een 'levende brief', terwijl de laatste kon onderhandelen namens zijn soeverein en in staat was bindende afspraken te maken. In de loop van de vijftiende eeuw werden dergelijke *ad hoc*-missies geleidelijk aan vervangen door permanente residenties in de hoofdsteden van andere landen. De introductie van de *raison d'état*, 'de doctrine dat standaarden van persoonlijke moraliteit irrelevant waren in de staatkunde' (Berridge), maakte

het mogelijk betrekkingen aan te knopen met niet-christelijke mogendheden. Al in 1535 stichtte Frans I, koning van Frankrijk, een ambassade in Constantinopel aan het hof van de Ottomaanse sultan, 'speerpunt van de heilige oorlog van de islam tegen het christendom'. Permanente Ottomaanse diplomatieke vertegenwoordigers verschenen echter pas in 1793.

Diplomacy biedt een breed overzicht van de diverse vormen van diplomatie die in de loop der eeuwen en in de afgelopen decennia zijn ontstaan. De kunst van het onderhandelen, de betekenis en de risico's van

deadlines en ultimatum, multilaterale en bilaterale diplomatie, topconferenties, bemiddeling, commerciële diplomatie en de rol en kwetsbaarheid van ambassades passeren de revue. Voor de beginnende diplomaat is het boek een vademecum, voor de gevorderde mogelijk een, soms ironisch, *déjà vu*. Voor de leek biedt het een reeks van uit de bestaande literatuur en de diplomatieke overlevering bijeengesprokkelde, tot de verbeelding sprekende anekdotes.

J.H. SAMPIEMON is commentator van *NRC Handelsblad*.

Inzicht in Amerikaanse besluitvorming

RUUD JANSSENS

Kerremans heeft een degelijk en doorwrocht overzichtswerk geschreven over het federale politieke stelsel van de Verenigde Staten. De auteur, als politicoloog verbonden aan de Katholieke Universiteit Leuven, beschikt duidelijk over een grote en gedegen kennis van het Amerikaanse politieke stelsel, onder andere door een jaar studieverblijf in Washington, D.C. Hij toont de lezer hoe dat politieke stelsel is ontstaan en tegelijkertijd hoe ideeën en procedures die aan het eind van de achttiende eeuw zijn ontstaan nog steeds een belangrijke rol spelen in de huidige Amerikaanse politiek. Zo komen voorbeelden als de *impeachment*-procedure tegen president Bill Clinton en de uitspraak van het Hoger Gerechtshof in de verkiezingsstrijd tussen George W. Bush en Al Gore aan de orde.

Kerremans heeft niet een overzichtswerk van de gehele Amerikaanse politiek willen schrijven, maar hij heeft zich beperkt tot bepaalde aspecten. Hij stelt in de eerste zin van zijn boek dat hij 'een duidelijker beeld' wil geven 'van de manier waarop de Amerikaanse federale besluitvorming verloopt'. Jammer genoeg legt hij niet uit waarom een duidelijker beeld van dit

aspect van de Amerikaanse politiek volgens hem noodzakelijk is. Ook andere keuzen licht Kerremans niet toe.

Het is opvallend dat hij bijna exclusief aandacht heeft voor politiek op federaal niveau. De verhouding tussen federale politiek en die van afzonderlijke staten komt niet aan de orde, terwijl ik me kan voorstellen dat een behandeling van dat onderwerp het belang van het federale besluitvormingsproces nog duidelijker maakt.

Zoals te verwachten legt Kerremans de scheiding der machten in het Amerikaanse politieke stelsel (de *checks and balances* uit). Hij behandelt tevens de oorsprong van het stelsel, om aan te geven hoe bepaalde karakteristieken, zoals de *Bill of Rights* (waarin in het bijzonder de rechten van individuele burgers zijn vastgelegd) of de rolverdeling tussen president en Congres, zijn ontstaan. Meer dan in de meeste handboeken over het Amerikaanse politieke stelsel legt hij de nadruk op de rol van de president en hoe de verkiezing van een presidentskandidaat verloopt (dit

Bart Kerremans: De Hoed van Uncle Sam: De federale politieke besluitvorming in de Verenigde Staten van Amerika.

Leuven/Leusden: Acco, 2001; 463 blz.; € 37,50 ; ISBN: 90-334-4539-5

onderwerp neemt ongeveer de helft van het boek in beslag). Aanzienlijke aandacht is er ook voor de verkiezing en rol van het Congres (bijna een kwart van het boek gaat hierover). De rol van het Hoogerechtshof komt echter slechts sporadisch ter sprake, terwijl de grondleggers van het Amerikaanse politieke stelsel vooral een machtsbalans nastreefden tussen president, Congres en Hoogerechtshof. Ook de rol van belangengroeperingen in het Amerikaanse bestel, die veel in de belangstelling staat bij diegenen die zich zorgen maken over het democratisch gehalte van dit politieke stelsel, krijgt slechts kort aandacht van Kerremans, aan het eind van zijn boek.

Kerremans probeerde met *De Hoed van Uncle Sam* – een leuk-klinkende titel, die hij overigens nergens toelicht – een aantal doelen te bereiken. Ten eerste wilde hij duidelijk maken hoe het Amerikaanse politieke stelsel func-

tioneert, omdat de Amerikaanse politiek in de hele wereld invloedrijk is. Ten tweede was het zijn intentie de lezer een aantal instrumenten aan te reiken om Amerikaanse politiek beter te begrijpen. Hij ziet dit als een noodzaak, omdat hij weinig positief is over de berichtgeving in de media ten tijde van Amerikaanse verkiezingen. Op deze beide punten is Kerremans over het algemeen succesvol, in zoverre dat hij zich tot federale politiek beperkt. Ten derde vond de auteur dat inzicht in het Amerikaanse politieke systeem een meerwaarde kan opleveren voor inzicht in het eigen politieke stelsel. Hoewel het over het algemeen waar is

dat een vergelijking tussen politiek in eigen land en de situatie in de Verenigde Staten de lezer de specifieke karakteristieken van het eigen politieke systeem doet beseffen, moet ik erkennen dat ik niet alle verwijzingen naar de Belgische politiek direct kon plaatsen, omdat Kerremans een gedegen kennis van het Belgische politieke stelsel veronderstelt.

Afgezien van de vraag hoe succesvol Kerremans is in het nastreven van zijn voornemens, moet ook gezegd worden dat zijn ambities nogal algemeen zijn. Op zich zelf is dit misschien niet zo vreemd, omdat de auteur uiteindelijk vooral een hand-

boek over het federale politieke stelsel in de Verenigde Staten heeft geschreven. Van dat soort boeken zijn er niet veel in het Nederlands. In het Engels zijn er echter des te meer van dit soort boeken en het is de vraag wat Kerremans' boek toevoegt aan de bestaande kennis. Het is jammer dat de auteur, die duidelijk veel van het Amerikaanse politieke stelsel weet, zich beperkt tot een overzichtswerk en niet verder gaat dan een algemene beschouwing van dat politieke systeem.

DR R.V.A. JANSSENS is hoogleraar amerikanistiek aan de Universiteit van Amsterdam.

Een compleet en indrukwekkend relaas over de Koude Oorlog

DOEKO BOSSCHER

Dit boek heeft een eerder leven gehad onder de titel *Het grote misverstand*. Het bestond in zijn eerste versie al toen de Koude Oorlog naar moderne historiografische maatstaven nog niet was afgelopen. Dat maakt het interessant goed te kijken naar de periodisering die het thans hanteert, maar vooral ook naar eventuele verschuivingen in de persoonlijke visie van auteur Vanden Berghe.

In de historiografie van de Koude Oorlog, die al gauw na het uitbreken van het conflict op gang kwam, is de vraag naar begin en einde een vertrouwde kwestie. Al viel te twisten over het beginjaar, ooit was er een begin geweest, dus kwam er ook een einde, als het niet al gekomen was. In de jaren '60 en '70 was vooral het begin een punt van discussie. De Oorlog in Vietnam verschaftte inspiratie om het buitenlands beleid van de Verenigde Staten opnieuw te bezien. Was Amerika behalve aan die nutteloze oorlog in het Verre Oosten misschien ook (mede)schuldig aan de Koude Oorlog? Was de oorlog in Azië een onderdeel van die bredere strijd tussen Oost en West? Wie op beide vragen al dan niet volmondig ja zei,

vertoonde de neiging het conflict vroeger te laten aanvangen dan tot dat moment de gewoonte was geweest. Naarmate de Koude Oorlog meer en meer als een oorlog op wereldschaal tussen de communistische en de kapitalistische ideologie werd uitgelegd, kwam het begin logischerwijs (althans volgens de logica der zogeheten revisionisten) steeds meer te liggen in de periode van *het ontstaan van de Sovjetunie* en kregen de Verenigde Staten steeds meer de schuld.

In latere jaren begon de vraag naar het einde te wringen. Was de oorlog nog gaande? Of was het einde gekomen, maar enigszins aan de aandacht ontsnapt? De Cubacrisis (1962) heeft een tijd als eindpunt gediend. Toch klopte er iets niet, want vanwaar dan al die boze retoriek in de jaren '70, het zichtbare onderlinge wantrouwen van Brezjnev, Reagan en andere leiders, de vele crises in de betrekkingen tussen hun landen, de moeizame overleggronden die draaiden om reducties van aantallen

Yvan Vanden Berghe: *De Koude Oorlog, 1917-1991*.

Leuven/Leusden: Acco, 2002; 391 blz.; € 34,20; ISBN: 90-334-4869-6

wapens en afbakening van invloedssferen? De sfeer van een koude oorlog hield aan.

In de oudere versie van zijn boek deed Vanden Berghe zich kennen als lid van de school die de Koude Oorlog in die latere fase als een soort fantoom beschouwde: een kunstmatig in stand gehouden conflict tussen politici die wel wisten dat alles voorbij was, maar er belang bij hadden het vuur niet te (laten) doven. Wederzijds stoken en prikkelen was in de jaren '80 feitelijk al niet meer nodig. Toch ging het door, als resultante van een combinatie van allereerst doelbewust handelen en daarnaast vooroordelen, ingesleten gewoonten en ambtelijke inertie.

Nu de Koude Oorlog definitief voorbij is, huldigt de auteur dit ooit gewaagde standpunt nog steeds. Zonder de revolutie van 1989 geheel en al te bagatelliseren – hij spreekt van

een 'wonderjaar' – legt hij de nadruk op de geleidelijkheid (de *evolutie*) in het proces, dat zou leiden tot zulke sensationele feiten als de Duitse eenwording en de toetreding van voormalige solide sovjet-bondgenoten tot NAVO en Europese Unie. Al voordat de *Wende* zich voltrok, was de oorlog nuchter beschouwd geschiedenis.

In de inleiding van *De Koude Oorlog* doet de auteur verslag van de tegenwerking en verguizing die hem als vanwege zijn standpunten bijna automatisch enigszins omstreden historicus vroeger ten deel zijn gevallen. Het is vanuit hedendaags perspectief moeilijk te begrijpen dat het milde revisionisme in oudere edities aanleiding heeft kunnen geven tot een soort boycot. Was hij indertijd nog wel eens gedwongen te speculeren over besluitvormingsprocessen die zich bij gebrek aan openbare bronnen aan het wetenschappelijk oog onttrokken, in deze laatste, geheel omgewerkte editie toont Vanden Berghe zich een haast bedaagd vakman. Hij baseert zich op de artikelen en boeken die de 'state of the art' in het onderzoek over de Koude Oorlog vertegenwoordigen en geeft alle bronnenonderzoekers keurig hun krediet. Hoewel hij meent door de later bekend geworden feiten grotendeels in het gelijk te zijn gesteld, is triomfantelijkheid nergens te bespeuren.

De vraag naar de deugdelijkheid van de evolutiethese blijft intussen bestaan. Het vele materiaal dat Vanden Berghe aandraagt om zijn visie te verdedigen, wil toch niet helemaal overtuigen. Met een figuur als Gorbatsjov weet de auteur nauwelijks raad. Aan de ene kant moet het lijken alsof de implosie van het sovjetsysteem er toch wel gekomen zou zijn, los van de invloed van de man die op 11 maart 1985 Tsjernenko opvolgde als leider van zijn land. Aan de andere kant is er door toedoen van Gorbatsjov onnoemelijk veel gebeurd. Hij moge een *tovenaarsleerling* zijn geweest, die krachten opriep die hij uiteindelijk niet meer kon beheersen (wat het lastiger maakt van persoon-

lijke verdiensten te spreken, nog afgezien van het feit dat de teloorgang van eerst de Sovjetunie, later Rusland, volgens sommigen een te hoge prijs was voor het einde van de Koude Oorlog), maar zijn *historische betekenis* staat vast. Al met al wringt de stelling inzake een al veel eerder afgelopen Koude Oorlog gaandeweg steeds meer. Het is overigens slechts een van de weinige tekortkomingen van dit rijke handboek.

Aardig aan het relaas van Vanden Berghe is vooral ook zijn brede kijk op het conflict. Dit boek beschrijft de Koude Oorlog op alle fronten in de wereld. Azië, het Midden-Oosten en Afrika krijgen meer aandacht dan in veel andere studies en ook Latijns-Amerika staat in de belangstelling. Dit laatste werelddeel (en dan vooral Midden-Amerika) speelde een rol als betwist gebied in de periode die Vanden Berghe aanduidt als 'het Carter-intermezzo' en in niet mindere mate, maar wel op een wat andere manier, in de jaren '50 en in de periode-Reagan. Niet ten onrechte noemt de auteur het beleid van Carter inconsistent. Een Amerikaanse president die de confrontatie met de Sovjetunie uit de weg wil gaan of zelfs doelbewust werkt aan structurele verbetering van de onderlinge betrekkingen, moet niet een figuur als Zbigniew Brzezinski als adviseur voor de nationale veiligheid aanstellen.

Toch maakt Vanden Berghe het zich wat Carter betreft wat al te gemakkelijk, door alleen maar te constateren dat zijn beleid niet klopte – woorden en daden stonden haaks op elkaar – en dat hij de lijn van Nixon en Kissinger doortrok. Het is een algemeen bezwaar van dit soort studies over een groot thema gedurende een lange periode, dat alles logisch en daarmee een beetje vanzelfsprekend wordt gemaakt. Dat Carter met al zijn feilen toch ook het getij op veel punten gewoon tegen had, dat een aantal dingen hem bij de handen afbrak, dat hij bijvoorbeeld weinig heeft kunnen doen om de explosie van haat en anti-Amerikaans geweld in Iran te

voorkomen, ontsnapt dan aan de aandacht.

In feite presenteert Vanden Berghe de hele Koude Oorlog als 'logisch'. Met zoveel woorden merkt hij op dat alleen het *verloop* anders had gekund: de strijd *als zodanig* acht hij 'onvermijdelijk'. Grote woorden. Misschien waar, maar misschien ook niet, als men bedenkt hoe in bepaalde perioden (bijvoorbeeld 1939-1945) het gezamenlijk belang van de vroegere vijanden het won van de tegenstelling. De verkeerde mensen op de verkeerde plaats, met de verkeerde inspiratie op het verkeerde moment, maken het lastig een *modus vivendi* te bedenken. Daarmee is een *modus vivendi* nog niet ondenkbaar (geweest). De uiterst chaotische en bijna alle toeschouwers verbijsterende gebeurtenissen in de jaren 1985-1992 hebben ons geleerd dat maar heel weinig ontwikkelingen *überhaupt* onmogelijk zijn.

De Koude Oorlog, 1917-1991 biedt een compleet en ronduit indrukwekkend relaas over haast alle gebeurtenissen die met dit conflict in verband stonden. Het is zowel gedetailleerd als algemeen van strekking, zowel naslagwerk als basis voor een brede oriëntatie. De stellingen aan het eind (een veertigtal, waaronder ook enkele die te lapidair zijn om werkelijk aan het denken te zetten) bieden de lezer een nuttige samenvatting van hetgeen de auteur heeft willen betogen. Het is ten slotte niet onbelangrijk vast te stellen dat de lezers in het Nederlandse taalgebied hiermee over een zeer toegankelijk en toch alleszins serieus te nemen overzicht van deze geschiedenis zijn komen te beschikken.

DR. D.F.J. BOSSCHER is hoogleraar eigentijdse geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

De waarheid over globalisering

OLAF MERK

Soms zijn er van die boeken waarvan je zou willen dat iedereen ze leest. Meestal zijn dat grote romans of verstilte gedichten. Het zijn echter zelden boeken die zijn geschreven door een econoom. *Open World* van Philippe Legrain is zo'n zeldzaam aanbevelenswaardig boek. Misschien wel omdat het in niets lijkt op een economie-boek; maar vooral ook omdat het glashelder inzicht biedt in een van de meest relevante hedendaagse ontwikkelingen: 'globalisering'.

Globalisering staat in de aandacht. Felle demonstraties worden georganiseerd, verhitte discussies gevoerd en stapels boeken volgepend. Daarbij lijkt globalisering op weinig sympathie te kunnen rekenen. Alleen al een vluchtige blik op de titels van recente publikaties over globalisering maakt dat duidelijk. *The end of globalization*, *Perverse globalisering*, *Terreur van de globalisering*, het klinkt allemaal niet erg aangenaam. Zelfs boeken die slechts zijdelings over globalisering gaan, gebruiken het gewraakte woord in hun titel.¹ Kennelijk verkoopt dat beter; misschien duidt het er ook op dat niet duidelijk is wat onder globalisering moet worden verstaan. Globalisering lijkt soms wel een verzamelbegrip geworden voor alles wat als slecht wordt beschouwd. Daarom komt het boek van Philippe Legrain zeer gelegen: het maakt haarfijn duidelijk wat globalisering is en wat de effecten ervan zijn.

Globalisering is geen privatisering en deregulering, evenmin is het al datgene wat mensen tegenstaat aan een moderne markteconomie. Globalisering is de combinatie van integratie en internationalisering op politiek, economisch en cultureel vlak. Globalisering hoeft geen angst aan te jagen, want zij brengt eigenlijk alleen maar voordelen, aldus Legrain. Om dat te bewijzen werkt hij systematisch de misverstanden over globalisering af.

Elk hoofdstuk begint met citaten uit publikaties van bekende anti-globalisten, zoals Naomi Klein, Noreena Hertz en Ralph Nader. Stap voor stap worden hun redeneringen nagelopen en getoetst aan de feiten. Eén voor één ontkracht hij ze; van de case voor anti-globalisme blijft weinig over. Een aantal van zijn bevindingen op een rij:

- Globalisering maakt landen rijker en individuen vrijer. Arme landen met een open economie groeiden in de jaren '70 en '80 zes keer zo snel als arme landen met een gesloten economie. In de jaren '90 groeiden ontwikkelingslanden die globaliseerden met gemiddeld 5% per jaar, terwijl de niet-globaliserende ontwikkelingslanden met slechts 1,4% per jaar groeiden. Deze inkomensgroei komt zowel de middenklassen als de armste bevolkingsgroepen ten goede. De enige manier waarop arme landen rijk kunnen worden, is door globalisering. Dit blijkt ook uit de succesverhalen in het recente verleden (Taiwan, Zuid-Korea).
- Globalisering is nauwelijks verantwoordelijk te stellen voor het verlies aan banen in het bedrijfsleven, maar zij schept wel veel nieuwe banen. Protectionisme is dan ook een zeer ineffectieve manier om werkgelegenheid in stand te houden.
- *Multinationals* wordt vaak uitbuiting verweten, maar zij zorgen in de praktijk vaak voor betere arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden dan lokale werkgevers. Er is geen enkele aanwijzing dat globalisering leidt tot een *race to the bottom* van ondernemingen die voortdurend hun vestigingen verplaatsen naar plek-

Philippe Legrain: *Open world. The truth about globalisation.*

London: Abacus, 2002; 367 blz.; £ 12,95
ISBN: 034911644 X

ken waar lonen en milieu-eisen het laagst zijn.

- Dat bedrijven mensen tot merk-slaven maken, is onzin; zij blijken juist veel moeite te moeten doen om in de gunst van zelfbewuste consumenten te blijven.
- Amerikanisering van culturele uitingen over de wereld treedt niet op. En in tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, hebben nationale overheden nog veel instrumenten in handen om ongewenste effecten van dit soort globalisering op te vangen.

Ziehier enkele stellingen die Legrain poneert en onderbouwt. Deze stellingen culminerend in een slothoofdstuk dat oproept tot het voeren van een essentieel debat: niet over de wenselijkheid van globalisering, maar over het *soort* globalisering dat we willen. Legrain erkent dat er verbeteringen mogelijk zijn; daaraan te werken vormt de echte uitdaging, niet het beslechten van misplaatste gevechten die gebaseerd zijn op misverstanden.²

Legrain heeft met zijn boek een aanzet tot dat debat gegeven. Tot nu toe is de discussie eenzijdig gevoerd: anti-globalisten hebben hun vertogen gehouden; voorstanders van globalisering hielden hun mond. Voorstanders vonden het niet de moeite waard weerwoord te bieden en het grotere publiek te overtuigen van iets dat zij vanzelfsprekend achten.³ Er is niet serieus ingegaan op de beelden en voorbeelden van anti-globalisten. Legrain doet dat wel. Vooroordelen worden onbevoordeeld bekeken en getoetst aan feiten. Ingewikkelde din-

gen worden simpel uitgelegd. Behalve analyse biedt zijn boek daarmee ook hoop. Als de waarheid zo simpel is, waarom zou het anti-globalisten dan ook niet kunnen overtuigen? Essentieel is dan wel dat zij het lezen; en dat laatste valt van harte aan te bevelen.

Noten

1 Zoals het boek *Globalization and its discon-*

tents van Joseph Stiglitz (2002), dat eigenlijk over het falen van het beleid van het IMF gaat. De titel van de Nederlandse vertaling (*Perverse globalisering*) doet er nog een schepje bovenop.

2 Mogelijkheden tot verbetering ziet Legrain bijvoorbeeld op het terrein van internationale regulering van financiële markten en in het versoepelen van de patentering van medicijnen tegen malaria, HIV en andere ziekten waarmee de armste landen te

maken hebben.

3 Jagdish Bhagwati neemt dit bijvoorbeeld waar bij veel economen. Zie zijn *Free Trade Today* (2002).

DRS O.M. MERK is werkzaam bij het ministerie van Financiën. Deze bespreking schreef hij op persoonlijke titel.

De Belgische Genocidewet onder de loep

LARISSA VAN DEN HERIK

Op 12 februari 2003 besliste het Belgische Hof van Cassatie dat de Israëlische premier Sharon op dat moment niet door de Belgische rechter vervolgd kon worden voor de oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en genocide die hij gepleegd zou hebben in Sabra en Shatilla, Zuid-Libanon, in 1982. Zolang Sharon premier van Israël is, geniet hij namelijk immuniteit, aldus het Hof. Het onderzoek naar de tweede aanklaagde in deze zaak, de voormalige legeraanvoerder Amos Yaron, kon wel worden voortgezet, ook al was Yaron niet in België aanwezig. De uitspraak van het Hof betekent weer een ijkpunt in de discussie die is losgebarsten naar aanleiding van de 'Belgische Genocidewet'. Deze discussie, die gevoerd wordt in de rechtszaal, de media en in de literatuur, spitst zich toe op twee discussiepunten, betreffende het strafrechtelijk universaliteitsbeginsel en de volkenrechtelijke immuniteitsleer.

De Belgische Genocidewet geeft slachtoffers van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden de mogelijkheid via een klacht bij een onderzoeksrechter een strafprocedure te entameren. Daarnaast kan ook de Openbaar Aanklager een zaak aanhangig maken bij de Belgische rechter. De Genocidewet is gebaseerd op een nagenoeg ongelimiteerde toepassing van het *universaliteitsbeginsel*.

Ingevolge dit beginsel is de Belgische rechter bevoegd in geval van bepaalde internationale misdrijven recht te spreken, ongeacht waar de misdaad heeft plaatsgehadt, wat de nationaliteit van de dader is en waar deze zich bevindt. Normaliter is alleen de nationale rechter bevoegd van het land waar de misdaad gepleegd is, op grond van het zogenaamde *territorialiteitsbeginsel*, of de rechter van het land van de nationaliteit van de dader, op grond van het zogenaamde *nationaliteitsbeginsel*.

Naast het punt van de universaliteit leek de Belgische wet oorspronkelijk ook een daad te stellen wat betreft de volkenrechtelijke immuniteitsleer, daar het de traditionele immuniteitsregels, die in het bijzonder ministers en diplomaten beschermen, terzijde leek te schuiven. Het Belgische Hof van Cassatie bevestigde echter de traditionele immuniteitsregels, en kende Sharon als premier *immuniteit* toe. Het Hof van Cassatie moest ook wel het Internationale Gerechtshof (IGH) volgen, dat in de zaak *Congo tegen België* (14 februari 2002), België op de vingers had getikt inzake het arrestatiebevel dat dit land had uitgevaardigd tegen Yerodia Ndombasi, terwijl deze nog

Jan Wouters en Heidi Panken (red.):
De Genocidewet in Internationaal Perspectief.
Gent: Larcier, 2002; xi + 377 blz.; € 87,- ;
ISBN: 2-8044-0958-9

minister van buitenlandse zaken was in de regering-Kabila. De stelregel is nu dus dat zittende leden van regeringen immuniteit genieten. De Belgische wet werd in de zaak voor het IGH uiteindelijk niet getoetst op het universaliteitsbeginsel, hetgeen de afzonderlijke rechters niet belette hun uiteenlopende visies daarover uiteen te zetten in aangehechte 'separate' en 'dissenting opinions'.

De discussie over de Genocidewet wordt voortgezet in het boek van Wouters en Panken. Dit boek is samengesteld naar aanleiding van een in 2001 gehouden studiedag over de Belgische Genocidewet. Gelukkig hebben de diverse auteurs nog de mogelijkheid gekregen hun bijdragen aan te passen aan de hierboven geschetste ontwikkelingen van 2002. Bovendien zijn de wetsvoorstellen ter interpretatie en wijziging van de Genocidewet opgenomen als bijlagen en worden deze toegelicht in enkele bijdragen. Zo is het boek zeer relevant voor de huidige discussie over het universaliteitsbeginsel, de internationale immuniteitsleer, en meer algemeen over de berechting van *interna-*

tionale misdaden door *nationale* rechtscolleges.

Zoals blijkt uit de titel, besteden de elf bijdragen in het boek aandacht aan de Genocidewet vanuit internationaal perspectief. De bijdragen zijn afwisselend in het Nederlands, Engels en Frans geschreven. De eerste bijdrage, van de twee redacteurs, biedt een uitstekend overzicht van de wet. Hier wordt de totstandkoming van de wet beschreven, en worden de verdiensten en de controversen van de wet nauwgezet bestudeerd. Bovendien wordt een blik in de toekomst geworpen, waarbij mede de nieuwe wetsvoorstellen worden besproken. Het eerste, interpretatieve, wetsvoorstel bevestigt dat aanwezigheid van de verdachte op Belgisch grondgebied niet een absoluut vereiste is voor rechtsvervolging op grond van het universaliteitsbeginsel. Het tweede voorstel tot wijziging bepaalt onder meer dat de Belgische rechter de internationale immuniteitsregels in aanmerking dient te nemen.

Drie bijdragen bieden een breder kader waarin de Genocidewet gesitueerd moet worden. Zo gaat Van Boven nader in op het *complementariteitsbeginsel*, dat ten grondslag ligt aan het permanente Internationale Strafhof. Ingevolge dit beginsel dienen internationale misdaden in eerste instantie voor nationale rechtscolleges vervolgd te worden, terwijl het Strafhof een meer aanvullende rol speelt indien nationale rechtscolleges het laten afweten. Vander Beken beschouwt in zijn bijdrage de rechtsconflicten die kunnen ontstaan wanneer dezelfde misdaad voor meerdere rechtscolleges berecht kan worden. Ook hij stelt dat het gros van de internationale misdaden in de praktijk op de schouders van nationale rechtscolleges zal komen te liggen (blz. 137). Deze nationale rechtscolleges zullen zich dan bij de toepassing van internationaal recht kunnen laten inspireren door relevante internationale rechtspraak, hetgeen bevorderlijk zou zijn voor de rechtseenheid. Vanuit dit oogpunt is de uiteenzetting

van belangrijke reeds bestaande internationale rechtspraak van de *ad hoc*-tribunalen door Boelaert-Suominen dan ook zeer waardevol.

De belangrijkste vraag blijft echter hoever staten kunnen gaan met berechting van misdaden waarmee zij op het eerste gezicht niets te maken hebben. Is de enkele stelling dat internationale misdaden de gehele internationale gemeenschap aangaan, voldoende om een dergelijke 'inmenging' in de interne aangelegenheden van een andere staat te rechtvaardigen, of spelen ook andere overwegingen een rol en dient een dergelijk optreden, dat plaatsvindt op grond van het universaliteitsbeginsel, aan banden te worden gelegd? Deze kwestie wordt hartstochtelijk bediscussieerd in de overige zeven bijdragen, waarin uiteenlopende standpunten en zeer tegengestelde meningen naar voren worden gebracht.

Zo stelt David dat de hele discussie over universaliteit en immuniteit weliswaar interessant is, maar toch overbodig. De Genocidewet is volgens hem geheel in overeenstemming met het internationale recht. De uitspraak van het IGH dat België handelt in strijd met de internationale immuniteitsregels, acht hij slecht gemotiveerd en onduidelijk. Hij wijst er daarbij onder meer op dat het IGH om onbegrijpelijke redenen de mogelijkheid heeft opengelaten voor een verdachte immuniteit te claimen voor de internationale misdaden waarvoor hij is aangeklaagd, met de bewering dat deze begaan zouden zijn in de uitvoering van officiële staatstaken (blz. 180-181; zie ook het artikel van Wouters en Panken, blz. 19, en dat van Naert, blz. 113-114). In zijn zeer interessante bijdrage over de reikwijdte van immuniteit stelt Naert voor zittende staatshoofden en ministers alleen immuniteit toe te kennen ingeval van een officieel bezoek in België (blz. 114).

Bossuyt en in het bijzonder Verhoeven daarentegen kraken in hun bijdragen zeer kritische noten over de Genocidewet. Beiden wijzen erop dat

de Belgische wetgever niet eenzijdig de geldende volkenrechtelijke immuniteitsregels kan veranderen (blz. 169 resp. 189). Dit is natuurlijk juist, maar toch kan ook gesteld worden dat het ontstaan van een nieuwe gewoonterechtelijke regel over het algemeen een kwestie van wat langer adem is. Voor het ontstaan van gewoonterecht is een bepaalde rechtsopvatting en statenpraktijk nodig. Dit laatste is België nu juist aan het creëren. De Belgische *ad hoc*-rechter Van de Wyngaert toonde in haar afwijkende mening bij het vonnis van het Internationaal Gerechtshof aan dat België hierin niet geheel alleen staat.

Beide auteurs dragen echter nog meer zwaarwegende argumenten tegen de wet aan. Zo wijst Bossuyt er bijvoorbeeld op dat rechtspraak op grond van het universaliteitsbeginsel in afwezigheid van de verdachte neerkomt op een nogal symbolische daad, waarvoor het strafrechtelijk apparaat niet direct bedoeld is (blz. 170). Verhoeven stelt daarnaast dat de wet riskeert het primaat van de buitenlandse betrekkingen bij de rechter te leggen in plaats van het bij de politiek te laten (blz. 186). Hij wijst verder op de chaos die kan ontstaan als andere landen het Belgische voorbeeld volgen (blz. 187), en hij vraagt aandacht voor de rechten van de verdachten, als zij berecht worden door een vreemde rechter, die recht moet spreken over feiten die ver van hem vandaan gepleegd zijn (blz. 191).

Al met al maken de vele informatie en de diversiteit aan opvattingen het boek tot een bijzonder boeiend geheel, dat bovendien zeer leeswaardig is, gezien de actualiteit van het onderwerp.

MR LARISSA VAN DEN HERIK is aio en docent Volkenrecht aan de Vrije Universiteit, Amsterdam. Zij onderzoekt de bijdrage van het Rwanda Tribunaal aan de ontwikkeling van het internationale recht.

Verkiezingswaarneming door de molen

WILLEM VEENSTRA

Verkiezingswaarneming is tegenwoordig aan de orde van de dag. In het bijzonder de jonge democratieën in Midden- en Oost-Europa mogen zich in een constante belangstelling verheugen van de internationale gemeenschap. Alleen al een organisatie als de OVSE heeft sinds 1990 waarnemers op pad gestuurd bij meer dan 100 verkiezingen, landelijk en lokaal, in deze regio. Verkiezingen met tussen de 150 en 200 internationale waarnemers zijn de afgelopen jaren normale praktijk geworden.

Wat verstaan we precies onder verkiezingswaarneming? Men zou verwachten dat waarneming wat meer omvat dan het bezoeken van een groot aantal stemlokalen op de verkiezingsdag zelf. Belangrijke onderdelen van het electorale proces zijn immers ook de eraan voorafgaande verkiezingscampagne en het traject na de verkiezingen dat moet leiden tot regeringsvorming. In de praktijk blijken deze activiteiten zich vrijwel geheel aan de (internationale) waarneming te onttrekken, zo blijkt uit een recent onderzoek van J.J.G. Schmeets, waarmee hij promoveerde in de managementwetenschappen aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Zo wordt er maar zeer beperkt gebruik gemaakt van zg. *long term observers* (LTO's).

De huidige praktijk van verkiezingswaarneming ontmoet al langere tijd kritiek. Zo wordt bijvoorbeeld gepleit voor een veel beperkter aantal internationale waarnemers per verkiezing, die meer steekproefsgewijs te werk zouden moeten gaan. Tegelijkertijd zou de waarneming moeten worden uitgebreid tot het gehele verkiezingsproces, te beginnen bij de registratie van kiezers, waarbij in veel landen met nog maar een korte traditie van vrije verkiezingen vaak nog van alles misgaat.

Schmeets had met zijn onderzoek

voor ogen verbetering aan te brengen in de systematiek en objectivering van verkiezingswaarneming. Hij ontwikkelde daartoe

een *meetinstrument* op basis van dertien waarnemingsmissies in de periode 1995-2001 in de Russische Federatie, Bosnië-Herzegovina, Albanië, Armenië, Georgië en Kosovo. Deze verkiezingen werden soms opgelegd door de internationale gemeenschap als onderdeel van een (vredes)regeling, zoals in Bosnië en Kosovo. Bij het vergelijken van de onderzoeksresultaten maakte Schmeets gebruik van een speciaal ontwikkelde 'overall voting index', met in totaal vier uiteenlopende manieren van vergelijking van verkiezingen. Aan een meer gestandaardiseerde methodologie voor verkiezingswaarneming wordt intussen blijkbaar gewerkt.

Uit het onderzoek blijkt dat er vaak een gebrek aan consensus bestaat over de vraag wat precies moet worden verstaan onder 'vrije en eerlijke' verkiezingen. Schmeets geeft aan dat niet-gouvernementele organisaties en lokale partijen bij de onderzochte verkiezingen soms iets heel anders verstaan onder 'free and fair' dan de officiële waarnemers. In één van zijn stellingen stelt de auteur voor, de aanduiding 'free and fair' maar te vervangen door 'equal, free and secret'. Hij toont overtuigend aan dat deze termen in de praktijk eigenlijk beter hanteerbaar zijn.

Veelzeggend zijn de voorbeelden die Schmeets geeft van de gang van zaken die zich soms voordoet bij de stemlokalen. Hij wijst o.a. op de aanwezigheid van een soms grote politiemacht buiten maar ook wel binnen het stembureau, agitatie van politieke opposenten tot aan de stembokjes

J.J.G. Schmeets: *Vrije en eerlijke verkiezingen in de OVSE-regio? De ontwikkeling van een meetinstrument.*

Nijmegen, 2002 (dissertatie Katholieke Universiteit Nijmegen); 331 blz.; ISBN: 90-803525-1-0

toe, niet zelden een tekort aan stembiljetten, onverzegelde stembussen en onregelmatigheden bij het tellen van de stemmen.

Van alle onderzochte verkiezingen kwamen de presidentsverkiezingen in Georgië van 2000 het slechtst uit de bus. Bij niet minder dan 45% van de stemlokalen was het oordeel van de waarnemers hier negatief. Op de tweede plaats kwam Armenië (1998), met 16%. Ook bij diverse verkiezingen in de Kaukasus en Albanië was sprake van malversaties. In de Kaukasus was eigenlijk nergens het predikaat vrije en eerlijke verkiezingen van toepassing. Het beste scoorden de Russische presidentsverkiezingen (1996) en de parlamentsverkiezingen in Kosovo (2001), elk met een negatieve score van slechts 2%.

Internationaal gelden voor het houden van verkiezingen de zg. 'Kopenhagenbepalingen'. Elk toetredend land wordt geacht deze bepalingen, waarin de hele gang van zaken rond verkiezingen is geregeld, in zijn nationale kieswet op te nemen. Volgens Schmeets blijft een groot aantal landen nog in gebreke. Ook aan de operationalisering van de bepalingen naar het niveau van het waarnemen zelf schort het vaak nog.

Bij verbetering van het instrument verkiezingswaarneming moeten volgens de auteur vooral de OVSE, de Raad van Europa en de Europese Unie goed met elkaar samenwerken. Die samenwerking is de laatste jaren al sterk verbeterd na een periode van fricties als gevolg van, zo Schmeets, het eigengereide optreden van het

OVSE-orgaan dat zich met verkiezingen bezighoudt, het ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights).

Twee stellingen bij het proefschrift van Schmeets gevoegd verdienen zeker nadere discussie. Zo pleit hij voor herinvoering van de opkomstplicht ter waarborging van een betere afspiegeling van het electoraat. Ook in West-Europa gaan van tijd tot tijd stemmen op voor herinvoering van de opkomstplicht, nu veel kiezers vaak niet meer de moeite nemen te gaan stemmen. Schmeets gaat niet

uitvoerig in op de voors en tegens. Is er inderdaad een verband tussen afschaffing van deze plicht en de democratische 'volwassenheid' van een land/samenleving? Verder staat volgens Schmeets het uitrusten van verkiezingswaarnemers met T-shirts, petjes en andere opzichtige attributen – zoals nogal eens voorkomt – op gespannen voet met het idee dat waarnemers meer onregelmatigheden constateren indien hun komst onvoorspelbaar en onopvallend is.

De eveneens bij het proefschrift gevoegde stelling van de auteur dat de

Nederlandse Tweede Kamer-verkiezingen van 15 mei vorig jaar niet hadden mogen plaatsvinden omdat ze niet beantwoordden aan de Kopenhagen-verplichtingen, zullen we maar voor lief nemen. Ze komt in ieder geval tegemoet aan diegenen die al langer menen dat binnen de OVSE te veel met het opgestoken vingertje wordt gewezen naar al of niet vermeende misstanden 'ten oosten van Wenen'.

WILLEM VEENSTRA is als adviseur van de Task Force OVSE verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Positie van de vrouw in Afghanistan en Pakistan

MAARTEN VAN DEN HEUVEL

Tessa Terpstra had anderhalf jaar in Pakistan en Afghanistan als hulpverlener gewerkt toen de aanslag op de Twin Towers de wereld schokte. Voordat ze was vertrokken, was de aandacht in Nederland voor dat deel van de wereld beperkt geweest, maar dat veranderde snel na de aanslag en de erop volgende Amerikaanse jacht op Bin Laden. De situatie in Afghanistan werd een regelmatig terugkerend onderwerp in kranten, tijdschriften, televisieprogramma's en op symposia. Het was op een van die symposia, 'georganiseerd door een gerenomeerd onderzoeksinstituut in Den Haag', dat de inmiddels teruggekeerde Tessa Terpstra het gevoel kreeg dat ze iets miste. 'Het publiek op het symposium bestond voornamelijk uit oud-militairen in double-breasted marineblauw die om de haverklap bij de interruptiemicrofoon stonden. Het ging in de discussie uitgebreid over Afghanistan en over "die mensen daar" met hun vermeende antiwesterse houding. Over de populariteit van Bin Laden, de steun van de bevolking voor de Taliban en hoe wij ons daar in het Westen tegen kunnen verdedigen. Kortom: het ging over ons probleem met hen – nooit over hen zelf. Bij alle beschrijvingen van Afghani-

stan en Pakistan sinds 11 september mis ik de gezichten.' Om de Afghanen en Pakistanen een gezicht te geven, besloot ze *Tennis in Kaboel* te schrijven.

Tennis in Kaboel staat vol met interessante belevenissen en observaties over het leven van een *expat* in Afghanistan en Pakistan. Veel daarvan hebben te maken met Tessa Terpstra's voortdurende worsteling met de vraag in hoeverre ze zich moet aanpassen aan de lokale gebruiken. Vlak na haar aankomst in Pakistan krijgt ze van de organisatie waar ze in dienst is getreden een cursus hoe zich te gedragen in gezelschap. Ze dient zich te kleden in de traditionele Shalwar Kameez, om haar lichaamscontouren te verhullen; mag daar vervolgens niet 'aan zitten frunniken' want dan vestig je juist weer de aandacht op je lichaam; ze mag niet lopend of fietsend over straat; en als ze met de auto gaat, dan wel op de achterbank en niet naast de chauffeur; zelf rijden is uiteraard ook taboe.

Terpstra is opgeleid als cultureel antropoloog en tijdens haar studie werd er telkens op gehamerd dat het

Tessa Terpstra: *Tennis in Kaboel: een Nederlandse vrouw in Afghanistan.*
Amsterdam: uitgeverij Bert Bakker, 2002; 272 blz.;
€ 16,95;
ISBN: 90-351-2496-0

grootste taboe voor een antropoloog is om op te vallen. De enige juiste houding is je zo snel mogelijk de lokale gebruiken eigen te maken, zodat je in de massa kunt opgaan en beter kan observeren. Vol goede moed doet ze daar in haar nieuwe werk dappere pogingen toe, hetgeen af en toe tot in onze westerse ogen kolderieke situaties leidt.

In haar kleine kantoor werkt een flink aantal mannen en vrouwen door elkaar. Dat is een probleem, aangezien aanrakingen tussen beiden uit den boze zijn, zelfs als dat per ongeluk gebeurt. 'Mijn collega's fladderen in een continue dans om elkaar heen en blijven minimaal een meter uit elkaars buurt. Het kantoor is niet groot voor de eenentwintig mensen die er werken en er zijn talloze deuropeningen waarin je tegen elkaar kunt opbotsen. Ik ben onder de indruk van de virtuositeit waarmee het mijn collega's lukt dit te vermijden. Ze schijnen een

soort radarsysteem te hebben waarop ze de bewegingen van de anderen kunnen volgen.' Uiteraard gaat het een keer mis en botst ze tegen een mannelijke collega aan. 'Er valt een ijzige stilte [...] Mijn collega's staan als verschrikte vogeltjes bij elkaar. Een aantal bloost. [...] Dat moet ik niet meer doen.' Ze zet stug door en kan na een tijd tot haar grote voldoening constateren dat ze het 'fladderen' onder de knie heeft gekregen.

Maar hoezeer ze ook haar best doet zich aan te passen, Terpstra blijft toch een buitenstaander. Daardoor gaat ze twijfelen of ze zich niet teveel heeft willen aanpassen. Vooral in haar werk uit zich dat. Ze wil een aantal dingen in de organisatie veranderen, maar 'als ik me niet aan mijn collega's aanpas zullen ze nooit bereid zijn naar me te luisteren en veranderingen door te voeren. Maar als ik me te veel aanpas zal het moeilijk voor me worden om kritiek op hen te hebben. Ik weet nu al dat ik in een duivels

dilemma zit.' Wanneer ze in conflict komt met haar collega Idrees en haar andere collega's niet de kant van de 'buitenstaander' kiezen, heeft ze er spijt van dat ze zich zo heeft willen aanpassen en niet van het begin af aan met haar vuist op tafel heeft geslagen. Als ze nadien meer haar eigen gang gaat, krijgt ze te horen: 'Het is niet meer zo als eerst. Ik wil dat het weer zo wordt. [...] je bent niet meer zo meegaand. Dat is niet goed. Mensen zullen dat niet accepteren.' Als uiteindelijk de leiding van de organisatie van haar vraagt om ook in het kantoor een hoofddoek te dragen, is voor haar de maat vol. 'Mijn verlangen om me aan te passen is nu een eis tot aanpassing geworden.' Ze weigert en besluit uiteindelijk naar Nederland terug te keren.

Wie dit zo leest zou kunnen denken dat Tessa Terpstra nogal gedesillusioneerd uit Afghanistan is teruggekeerd. Dat is niet het geval. Ze schrijft met veel gevoel over de bij-

zondere mensen die ze ter plekke heeft ontmoet; of dat nu gaat om haar collega Saboor, die haar het grootst mogelijke compliment geeft dat hij haar als een zuster is gaan zien, maar vervolgens daarom wil dat ze ook op kantoor een hoofddoek gaat dragen; of de bewaker Abdullah, die haar bij wijze van oefening tijdens de Engelse les toonloos vertelt hoe zijn vrouw en vier van zijn kinderen in de oorlog zijn omgekomen; of de kruidenier in Kaboel, die haar een lollie toestopt in de hoop dat ze vaker bij hem boodschappen komt doen. Tessa Terpstra is er zeker in geslaagd hen voor mij tot leven te brengen, zoals ze zich ten doel had gesteld. Of daardoor de eerdergenoemde symposiumgangers de wereld anders zullen gaan bekijken, vraag ik me echter af.

DRS MAARTEN VAN DEN HEUVEL studeerde talen en culturen van het islamitisch Nabije Oosten aan de Universiteit Leiden.

New Clingendael Publication

Debating Europe's Future: The Political Setting of the European Convention (Conference report)

On November 22nd, 2002 the Clingendael Institute organized, in collaboration with the Germany Institute of the University of Amsterdam, an international expertmeeting in order to shed light on the political context in which the European Convention has to work. Attention was paid in particular to the emergence of centre-right governments in various member states, and to the national positions of Germany, the Netherlands, and the United Kingdom regarding the future institutional and constitutional set-up of the European Union.

With contributions by: Gijs de Vries; Peter Mair; Anna Michalski; Joachim Schild; Geoffrey Edwards; Stefaan de Rynck

This Clingendael Essay may be ordered by paying € 7,50 to giro account 924999 of the Clingendael Institute in The Hague. Please indicate the title: 'Debating Europe'. For further information: Research Department Clingendael, # 31-70-37466622/605. The Essay is placed on the Clingendael website (www.clingendael.nl) in downloadable format.

Barry Rubin & Judith Colp Rubin (red.): Anti-American Terrorism and the Middle East. A Documentary Reader.

New York: Oxford University Press, 2002; 392 blz.; \$ 30,- ISBN 0-19-515715-X

Aan de terroristische aanvallen op de Verenigde Staten van 11 september 2001 ging dertig jaar van terroristische activiteit jegens Amerikaanse doelen vooraf. 'Indeed, the issue of Middle East terrorism directed against Americans can accurately be described as one of the main causes of international conflicts involving the United States even before September 11.' (blz. 3) Aan de hand van soms uit het Arabisch vertaalde historische documenten (uitspraken, interviews, officiële stukken) brengt deze bundel bovengenoemde ontwikkeling, de *issues* die eraan ten grondslag liggen, in kaart. De eerste twee hoofdstukken dragen respectievelijk de titels 'The Radical Critique of Islam' en 'The Revolutionaries'. Kritiek op de traditionele islam in de jaren '40 (zie het document van de Muslim Broederschap en de opvattingen van de Iraanse moslimleider Ayatollah Ruhollah Khomeini) mondt uit in de hedendaagse revolutionaire opstelling van diverse islamitische groeperingen. Tegen de achtergrond van toenemende terroristische activiteit treft men in hoofdstuk 3, 'American Policy and Anti-Americanism', reacties aan van Amerikaanse regeringsleiders (zie o.a. de *State of the Union Address* van president Jimmy Carter van januari 1980), alsmede anti-Amerikaanse teksten, bijvoorbeeld een tekst van de hand van de Palestijnse geestelijke en lid van de Fatwa Raad, Ahmad Abu Halabiya, getiteld: 'An Anti-American Sermon' van oktober 2000 gericht tot Clinton, en een tekst getiteld 'Why Attack America' van januari 2002 van de hand van Al-Qaeda leider Ayman Al-Zawahri. In de hoofdstukken 4 ('Usama Bin Laden and his Movement'), 5 ('Al-Qa'ida's War on Ameri-

ca') en 6 ('September 11, Al-Qa'ida, and The Taliban') treft men veel recente documenten aan. De hoofdstukken 7 ('Middle East Reaction to September 11') en 8 ('September 11 and the War against Terrorism') bevatten o.m. de tekst van een radiorede van Saddam Hoessein en een artikel van de Egyptische journalist Ibrahim Nafi, teksten van George Bush Jr., een speech van Tony Blair, de tekst van de door president Bush uitgevaardigde 'Executive Order on Detention, Treatment and Trial of Certain Non-Citizens in the War against Terrorism', een analyse van de Amerikaanse contra-terrorisemewetgeving, en de tekst van resolutie 1373 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 28 september 2001, waarin het terrorisme wordt veroordeeld. De bundel sluit af met een chronologie van 'Middle East-Connected Terrorism Against Americans' (ruim 120 items) in de periode juni 1969-juni 2002. (F.v.d.B.)

Sunghan Im: Bureaucratic Power, Democracy and Administrative Democracy.

Aldershot e.a.: Ashgate Publishing Limited; 2001; viii + 373 blz.; £ 49,95 ISBN 0-7546-1807-2

Als gevolg van industrialisatie en de opmars van wetenschap en informatietechnieken is de samenleving steeds gecompliceerder geworden. Dit leidde ertoe dat de politieke democratie meer en meer aan betekenis inboette en dat de 'non-ideologische' macht van de bureaucratieën, gespecialiseerd in en beschikkend over technologische kennis en de nodige informatie, toenam. Deze toename van bureaucra-

tische macht ten koste van de (ideologisch georiënteerde) politieke macht en haar instituties heeft zich zowel voorgedaan in liberaal-democratische als communistische samenlevingen. Na een verhandeling over 'elitisme' en 'democratie' behandelt de auteur onderwerpen als 'bureaucratie en ideologie', 'theorieën van bureaucratische dominantie', de 'machtspositie van de bureaucratie' en (de pogingen tot) de instelling van 'institutionele controlemechanismen' over de bureaucratie. Maar, zo wordt al in de inleiding naar voren gebracht: 'The control of Bureaucracy by politicians has not been successful, but rather shown its limitations.' Er lijkt niet te ontkomen aan de constatering dat de 'policy making power' is verhuisd naar de bureaucratie. Op de korte termijn kan men ter beheersing en democratisering van de bureaucratie denken aan versterking van de institutionele controle, aan een ombudsman, een 'city manager', pogingen tot verwezenlijking van 'bureaucratic security', participatie van de burger (maatregelen die de auteur alle behandelt), maar voor de lange termijn dient men te streven naar 'administratieve democratie' ter vervanging van de huidige vorm van democratie, door de auteur betiteld als 'institutionele democratie'. Dit dient echter te geschieden op basis van de ontwikkeling van een nieuwe filosofie en een passend waardenstelsel, waartoe de auteur aanzetten geeft. Zo doet hij in het tweede deel van zijn studie een poging het concept van een administratieve democratie nader uit te diepen, probeert hij de noodzakelijkheid ervan aan te tonen, geeft hij de richting ervan aan en

S I G N A L E M E N T E N

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg, die ook alle bijdragen aan deze aflevering verzorgde (F.v.d.B.). De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/library/publications

benadrukt hij dat een belangrijk onderdeel van een 'administratieve filosofie' een stelsel van waarden is. Hij besluit dan ook met een schets van een 'concept of administrative ethics', de inhoud daarvan en hoe die te realiseren (blz. 343-359). Professor Sunghan Im is verbonden aan de Kangwon National University of Korea en was in 1980 en 1987 verbonden aan de universiteiten van Harvard en Oxford. (F.v.d.B.)

John J. Kirton and Junichi Takase (red.): New Directions in Global Political Governance. The G8 and international order in the twenty-first century.

Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2002; xxv + 368 blz.; £ 45,= ISBN 0-7546-1833-1

Bovengenoemde studie verscheen in *The G8 and Global Governance Series*, een reeks over de problematiek, de instituties en de participanten van het 'G8 network of global governance' en andere actoren en uitdagingen die de wereldorde van de 21ste eeuw vormgeven. Het betreft hier een bundel met zestien essays, waarin de betekenis van de G8-topconferenties en vooral de 'new directions in global security governance' en 'global institutional governance' worden geanalyseerd. Die blijken betrekking te hebben op de verdelende en desintegrerende invloed van globalisering op de ontwikkelingslanden, het grote belang op wereldschaal van menselijke, ecologische en sociale veiligheid, de globalisering van de democratische revolutie en de daarbij behorende eis van participatie van de burger, de voortdurende koude oorlog in Azië en het nieuwe politieke leiderschap in de meeste G8-landen. Wat dit laatste betreft is er kritiek op het beleid van Bush. Volgens een van de auteurs – zo heet het in de conclusie van de bundel op blz. 255 – is deze teruggekeerd naar de 'old doctrine of competitive national security, at the expense of the emerging approach of co-operative human security that

Canada, the Human Security Network (HSN), and the G8 recently did so much to pioneer'. Een van de andere auteurs is echter van mening dat de Verenigde Staten en hun president snel gesocialiseerd zullen worden door het G8-systeem. Feitelijke assessments van de verrichtingen van de G8 treft men aan in 'analytical appendices'. De bijlagen bevatten verder documenten, zoals de conclusies van de topconferentie van juli 2000 in Miyazaki van de G8-ministers van buitenlandse zaken en de tekst van te ondernemen initiatieven voor conflictpreventie (onder meer het tegengaan van de wereldomvattende proliferatie van kleinere wapens). Verder zijn er twee verklaringen over regionale problemen en ten slotte de tekst van het G8-Okina-wa Communiqué van 23 juli 2000. De auteurs van de bundel zijn verbonden aan instellingen als de London School of Economics, de universiteiten van Toronto, Osaka, Tokio en Zuid-Californië e.a. (F.v.d.B.)

Michael Bothe and Boris Kondoch (red.): International Peacekeeping. The Yearbook of International Peace Operations, volume 7, 2001. Den Haag/Londen/New York: Kluwer Law International, 2002; xii + 475 + C 135 blz.; + CD-Rom; ISBN 90-411-1929-5

In dit jaarboek wordt onder diverse invalshoeken gerapporteerd over vredeshandhavende activiteiten. De klemtoon valt daarbij op de internationaal-juridische en politieke kant van 'peacekeeping'. 'Peacekeeping' – aldus de bijgevoegde introductie, die uitlegt dat dit jaarboek een voortzetting is van het vroegere tijdschrift *International Peacekeeping* – 'is treated in a pragmatic light, seen as a form of international military cooperation for the preservation or restoration of international peace and security, attention being focused primarily on UN peacekeeping operations.' Het jaarboek is bedoeld voor diplomaten, ambtenaren, politici, militairen, jour-

nalisten, academici en andere in de materie geïnteresseerden. Tegen deze achtergrond treft men in het eerste deel van het jaarboek een groot aantal analyserende artikelen, notities en boekbesprekingen aan van de hand van deskundigen op het gebied van de vredeshandhaving. Zo zijn er artikelen over 'vredeshandhaving en bevordering van mensenrechten', over diverse vredesmissies in de praktijk, vredeshandhaving als doctrine, de beperkingen van een sanctiebeleid, de diplomatieke rol van kleine staten, en over kwesties als die van de internationale jurisdictie. De notities betreffen onder meer reacties op het eindrapport van de 'Independent International Commission on Kosovo'. Dit deel wordt afgesloten met een uitgebreide bibliografie. Het tweede deel van het jaarboek bevat een kroniek van alle voor vredeshandhaving relevante gebeurtenissen ('Peacekeeping Chronicle of Events') in de periode juli 2000-juni 2001. Een bijgevoegde CD-ROM bevat het derde deel van het jaarboek. Hierop zijn de *basic documents* verzameld: resoluties van de Veiligheidsraad in het jaar 2001, officiële documenten over '11 september' en met betrekking tot vredeshandhaving (zoals het jaarverslag van de secretaris-generaal van de VN), documenten die betrekking hebben op sancties ondernomen onder hoofdstuk VII van het VN-handvest, aanbevelingen van de 'International Society for Military Law and the Law of War', zoals gepresenteerd op het XVde internationale congres in Lillehammer (juni 2000), en ten slotte een kaart met de lopende *peacekeeping*-missies. Beide redacteurs zijn verbonden aan het Instituut voor Publiek Recht van de Johann Wolfgang Goethe Universiteit, Frankfurt a/Main. (F.v.d.B.)

J.M.J. Bosch (samenst.): Jaarboek 2001-2002 van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap.

Den Haag: KVBK, 2002; xiii + 349 blz.; ISBN 90-74916-08-2

In dit jaarboek brengt de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgsmacht verslag uit van haar activiteiten in de periode 2001-2002. Men treft er ruim twintig artikelen en redactionele commentaren in aan, die voor het grootste deel eerder verschenen in de *Militaire Spectator*, het door de Vereniging uitgegeven tijdschrift. Ze komen zowel uit de militair-wetenschappelijke, universitaire als ambtelijke hoek en geven een gevarieerd beeld van het reilen en zeilen van de Nederlandse krijgsmacht en van de grote invloed op de krijgswetenschap van de internationale ontwik-

kelingen. Het Jaarboek bevat artikelen over de 'dubbele pet van de Koninklijke Marechaussee', de modernisering van het personeelsbeleid, over de civiel-militaire samenwerking in Bosnië-Herzegovina, over de luchtmacht in Europa en over de coördinatie van de Nederlandse veiligheidsdiensten in verleden, heden en toekomst. Ook is plaats ingeruimd voor de rede die toenmalig minister van Defensie, De Grave, op een symposium in Duitsland hield over 'Integrating Defence Capabilities'. Het Jaarboek bevat tevens de tekst van een voordracht van de kolonel der mariniers, A.G. van Ede, over de deelname aan de United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea UNMEE, die gecomplementeerd wordt door een artikel van J.A. de Moor, wetenschappelijk medewerker van het Instituut voor Militaire Geschiedenis KL, over de

historische achtergronden van het conflict dat zich in deze regio afspeelde. Ten slotte een artikel van Peter Chalk (Senior Policy Analyst Rand Corporation) over 'Transnational threats and the challenges of the 21st century' (waarin zaken als binnenlands geweld, terrorisme, de drugshandel, de milieuproblematiek, volksverplaatsingen e.d. aan de orde komen) en een overzicht van de bemoeienissen van het Nederlandse parlement met militaire zaken in 2001. Het betreft hier een driemaandelijkse rubriek getiteld 'Staten Generaal', eerder gepubliceerd in *Vrede en Veiligheid, Tijdschrift voor Internationale Vraagstukken*, die verzorgd wordt door H.W. Bomert, verbonden aan de Katholieke Universiteit van Nijmegen. (E.v.d.B.)

Deze rubriek bevat beknopte aankondigingen van bijeenkomsten op het terrein van de internationale betrekkingen die een openbaar karakter hebben. Kopij, bij voorkeur in voorbereide vorm, kan uiterlijk de vijfde dag van de maand voorafgaande aan de maand van verschijning van beoogd nummer van de *Internationale Spectator* worden ingeleverd bij mevr. S. van Ankeren, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, fax. 070-3282002; tel. 070-3245384.

Agenda

Activiteit Suriname en het Guiana Shield Initiative (lezingenreeks) Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA)
Plaats Keizersgracht 395-397, Amsterdam
Organisator CEDLA i.s.m. het Nederlands Comité van de International Union for the Conservation of nature (IUCN)
Kosten onbekend
Datum 17 mrt t/m 19 mei (op maandagen: 15.15-17.00 uur)
Aanmelding CEDLA, onderwijssecretariaat (tel. 020-5252521) of website: www.cedla.uva.nl/fs_courses.htm

Activiteit Youth and the Politics of Generational Conflict in Africa (conferentie)
Plaats Poortgebouw, Rijnsburgerweg 10, Leiden
Organisator Afrika Studiecentrum (ASC)
Kosten 850 euro
Datum 24 en 25 apr.
Aanmelding ASC (tel.: 071-5273358; fax: 071-5273344; email: winden@fsw.leidenuniv.nl)

Zwart wit of gekleurd - De toekomst van Sub-Sahara Afrika: Wederzijdse verantwoordelijkheid? (jaarcongres CLIO, onder voorzitterschap van Lolle Nauta, en met medewerking van o.a. Ayaan Hirsi Ali) De Meerwold, Groningen
Organisator CCLIO, Studievereniging van Beleid en Bestuur in Internationale Organisaties, Rijksuniversiteit Groningen
Kosten 650 euro
Datum 16-17 april
Aanmelding EIPA, Lisette Borghans (tel. 043-3296334; email: l.borghans@eipa-nl.com)

Abkhasia, Nagorno-Karabakh and Chechnya: Challenges in the Caucasus for the Netherlands OSCE Chairmanship-in-Office (Ronde-Tafelconferentie)
 Perscentrum Nieuwspoor, Lange Poten 10, Den Haag
Organisator Nederlands Helsinki Comité (NHC) i.s.m. Interkerkelijk Vredesberaad (IKV)
Kosten gratis
Datum 28 april (13.00-17.00 uur)
Aanmelding NHC, Vincent Cillessen (e-mail: intern2@nhc.nl)

Peter van Ham

argues that the United States are not only fighting a war on international terrorism by classical, military means, but are also engaged in a battle over the 'hearts and minds' of the Muslim world. The author examines how America's public diplomacy tries to manage the aftershocks of 9/11 by reaching out to what is often referred to as the 'Arab street'. Public diplomacy's task is to appeal to the core values of foreign audiences by using new techniques which are frequently directly derived from commercial practice. The paper offers a brief overview of the critique which has been expressed towards US public diplomacy, and finally argues that public diplomacy may be considered an 'asymmetrical response' to the 'asymmetrical warfare' conducted by Al-Qaeda c.s.

Jan Melissen

aims at conceptual clarification of public diplomacy in the framework of a discussion of its role in Dutch foreign policy. The author argues that the time is ripe for giving greater priority to public diplomacy in the conduct of foreign relations, and he maintains that there are a number of lessons to be learnt from recent experiences and practices in the United States and other countries. Public diplomacy is part of a complex pattern of international relationships, and it should therefore be modest in its aims and objectives. Professionalism is however in order and diplomatic services can learn from outsiders with expertise in the field of communication. The public diplomacy of the Netherlands would in the author's view benefit from careful diplomatic targeting, i.e., a focus on a selected number of countries that matter most in Dutch foreign policy. The author also makes a case for identifying 'niches' in international diplomacy that would permit the Netherlands to capitalize on its strengths and hence to increase its international profile. Making choices in diplomacy is essential for a country of the size of the Netherlands, and prioritization facilitates the development of 'win-win' diplomacy. The author argues that public diplomacy is part of a general evolution in diplomatic practice, which boils down to increasing collaboration with non-state actors and more communication with civil society in other countries.

Ernst Sucharipa

offers some reflections on the future of diplomacy and deals with challenges and tools for the 21st-century diplomat, discussing what has changed, and what will continue to change in diplomacy as a profession and in the environment in which it operates, stressing in particular changed interstate structures, new international actors, and the rise of domestic ministries as co-actors in foreign-policy making. He then goes on to highlight the tasks of bilateral diplomacy in the context of the European Union and to list essential qualifications of the ideal 'new age' diplomat.

Carl Ceulemans

analyses the concept of preventive military action, one of the central concepts of the new American national security strategy. Although the concept constitutes a very controversial issue, a number of just-war theorists – among them the American philosopher Michael Walzer – argue that in some cases preventive military action is legitimate. Walzer believes that for a preventive military action to be just, the existence of a sufficient threat is necessary. When we apply Walzer's approach to the American national security strategy two elements become clear. First, Walzer's concept of sufficient threat isn't readily applicable to the specific dangers as described in the national security strategy. Secondly, not all the dangers seem to warrant a preventive course of action. The terrorist threat clearly requires an anticipative approach, but such an approach is not that obvious for the threats emanating from states related with terrorism or rogue states suspected of the possession of weapons of mass destruction.

Johan O. Verboom

analyses the merits and shortcomings of the Chemical Weapons Convention, which has been in force for five years. Given its main achievements the Convention may be considered a success. Chemical weapons are being destroyed and measures are in place to prevent the production and development of new weapons in the Convention's member states. However, there is still much to be done. A number of countries have not joined the Convention and strict implementation of the Convention by the member states is essential. One of the challenges in the coming period is for the Convention to make an important contribution to the fight against terrorism.

Alexander Moens

deals with Canadian security and foreign policy and the crisis into which it has been plunged after 'September 11'. The emphasis on 'homeland defence' on the North-American continent following the terrorist attacks on New York and Washington, as well as the growing integration of their economies, have resulted in ever closer security and economic relations between Canada and the United States. These developments have dumped Canada, traditionally a state with more European than American characteristics, into an identity crisis. Under fierce pressure from the Bush government to cooperate more closely with Washington in security areas, Canada's search for a political identity has been made much more difficult. Since current developments have made it highly unlikely that this pressure can be resisted, Canada has to divert its attention to its social and cultural policies in order to maintain some sort of separate political identity.

Civiel/Militair

Magazine voor maatschappij en krijgsmacht

Met in het voorjaarsnummer o.a.:

Maarten van Rossem (Universiteit Utrecht): 'Steeds als de Amerikanen militair hebben gedineerd, mogen de Europeanen de afwas doen en de rommel opruimen.'

Jan Franssen (Commissie-Franssen): 'Merkwaardig dat de defensie-organisatie zich zo diep in de problemen heeft laten komen.'

Plus: De publieke opinie over Irak. Oude cijfers, nieuwe cijfers en de slordige berichtgeving in de media.

Maar ook: Studentenweerbaarheid, militair recht, volksgezondheid en oorlog, de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht en columns van prof.dr Cas Vroom en prof.dr Sjo Soeters.

Neem nu gratis en vrijblijvend een proefabonnement op dit kwartaalblad! Bel, mail of schrijf:

Stichting Maatschappij en Krijgsmacht (SMK)
Brasserskade 227 A
2497 NX Den Haag
015-2844745
cm@smk.nl

Kijk ook op internet: www.smk.nl

Van Gorcum



BERENSCHOT FUNDATIE

BELADEN BEGRIPPEN

ZORG OP LOCATIE

LEREN VOOR LEIDERSCHAP

OVER LEVEN VAN CONCERNS

WERKEN AAN WEER AAN HET WERK!

ORGANISEREN IN TIJDEN VAN SCHAARSTE

HRM IN PROJECTEN

BESTEL ON-LINE
WWW.VANGORCUM.NL

Koninklijke Van Gorcum
Postbus 43
9400 AA Assen

STURING VAN MARKTWERKING

De bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering

Peter Plug, Mark van Twist, Ludy Geut

2003, 82 p. € 21,50 - ISBN 90 232 3898 2

De auteurs laten zien dat overheidssturing van marktwerking - zoals alle vormen van overheidsinterventie - enkele inherente tekortkomingen kent. Daarom moet er, naast sturing van bovenaf (door de overheid), meer effectieve sturing van onderop (door de burger) komen. Tegelijkertijd kan het vermogen van de overheid om markten te sturen worden versterkt. De auteurs formuleren hiertoe een aantal aanbevelingen.

Verkrijgbaar in de boekhandel of rechtstreeks bij de uitgeverij

[p] 0592 37 95 56
[f] 0592 37 95 52
[e] info@vangorcum.nl
[i] www.vangorcum.nl

INTERNATIONALE

Spectator

maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

IEDERE MAAND ACHTERGRONDEN EN ANALYSES

THEMA'S 2003

Bruggen over de Atlantische afgrond; ontwikkelingshulp permanent herijkt; Belgisch buitenlands beleid: Vlaams of Brussels?: Middellandse Zee als symbool van verbondenheid; postmoderne diplomatie; economie en expansiedrift in Centraal-Afrika; uitbreiding Europese Unie als witte olifant; de Europese Conventie en de legitimering van de Europese Unie; brokstukken van Nederlands Europees beleid; islam en fundamentalisme in Indonesië en elders; de As van het Kwaad: van paria's tot partners

WIE ZICH NU ABONNEERT ONTVANGT DE SPECIALE KENNISMAKINGSKORTING!

€ 41,- (voor 1 jaar)
Startersabonnement voor studenten
€ 22,50 (voor 1 jaar)

✂ **Bestelbon**

Fax of stuur deze bon in een ongefrankeerde envelop naar:
Uitgeverij Van Gorcum, Antwoordnummer 3, 9400 VB Assen
telefoon 0592-379555 fax 0592-379552 e-mail: info@vangorcum.nl www.vangorcum.nl

naam _____
adres _____
postcode _____ woonplaats _____
datum _____ handtekening _____
collegaartnr. _____
abonneert zich tot wederopzegging op de INTERNATIONALE Spectator en ontvangt in 2003 de kennismakingskorting

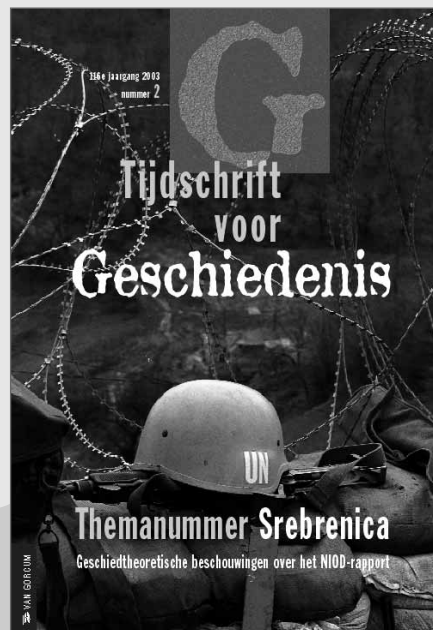
Binnenkort verschijnt

Tijdschrift voor **Geschiedenis** Themanummer Srebrenica

Geschiedtheoretische beschouwingen over het NIOD-rapport

onder redactie van: *Frank Ankersmit, Maria Grever, Ed Jonker,
Rik Peters en Kees Ribbens*

in dit nummer geschiedtheoretische beschouwingen naar
aanleiding van het Srebrenica-rapport van het NIOD



Het themanummer bevat onder anderen de volgende bijdragen:

- Floribert Baudet, *Srebrenica, een 'veilig' gebied. Het laatste woord over de val van een safe area?*
- Antoon de Baets, *Na de genocide: waarheidsstrategieën van rechters en historici*
- Jan van der Dussen, *De bredere context in het Srebrenica-rapport: achtergronden en oorzaken*
- Michiel Baud en Frank van der Vree, *Geschiedschrijving, politiek en moraal*
- Frank Ankersmit, *'Een schuld zonder schuldigen?': Morele en politieke oordelen in het Srebrenica-rapport*
- Rik Peters, *Tussen logica en retorica: argumentatie in het NIOD-rapport*
- Hans Blom en Bob de Graaff, *Het Srebrenica-onderzoek: een extreem geval van eigentijdse geschiedenis*

Het nummer opent met een beschrijving en analyse van het rapport en sluit af met een epiloog.

Het themanummer verschijnt in mei, verzeker u zelf van toezending van een exemplaar door nu een nummer te bestellen via onderstaande bon. (abonnees op het Tijdschrift voor Geschiedenis ontvangen automatisch een exemplaar)

Stuur bon naar:

Koninklijke Van Gorcum BV,
Antwoordnummer 3,
9400 VB Assen.
Fax 0592-379552.
E-mail: tijdschrift@vangorcum.nl

Reserveringsbon



Ja, ik reserveer exempla(a)r(en) van het **Srebrenica-nummer** van
het Tijdschrift voor Geschiedenis voor € 19,90 per exemplaar

Naam

Adres

Postcode en woonplaats

Datum

Handtekening