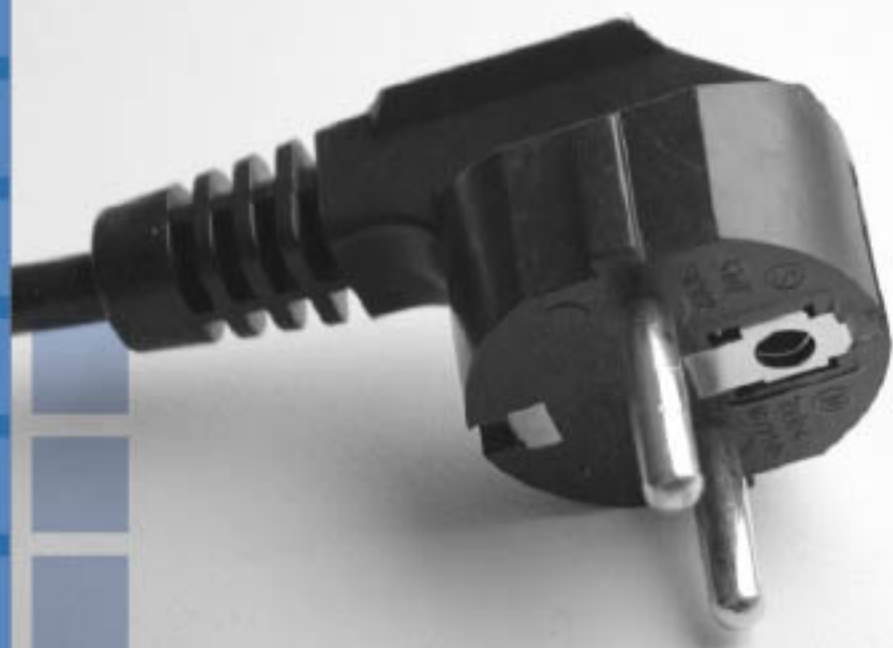


# Internationale Spectator

Jaargang 60 - nr 4 - april 2006



Internationale spanningen **om energievoorziening**

**Economisch** autisme **in** Latijns-Amerika

Juridische **kanttekeningen** bij Uruzgan-missie



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via [www.internationalespectator.nl](http://www.internationalespectator.nl)

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.

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

#### Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'  
Redactie Internationale Spectator  
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag  
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669  
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of  
pschregardus@clingendael.nl  
www.internationalespectator.nl

#### Kernredactie

Jaap W. de Zwaan (hoofdredacteur)  
Peter A. Schregardus (eindredacteur)  
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

#### Algemene redactie

C.J.M. Arts, E. Bakker, Y. Vanden Berghe,  
S. Biscop, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,  
J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,  
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

#### Abonnementen-administratie

Koninklijke Van Gorcum BV  
Administratie Internationale Spectator  
Postbus 43, 9400 AA Assen  
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552  
E-mail: internationalespectator@vangorcum.nl  
www.vangorcum.nl

#### Abonnementsprijzen

Nederland en België:  
Particulier € 55,50  
Instelling € 65,-  
Student € 44,50 (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 24,50 (1 jaar)  
Buitenland:  
Particulier € 79,90  
Instelling € 90,-  
Student € 65,50

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

#### Advertentietarieven

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

#### Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV,  
Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op  
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen  
en inzichten blijven geheel voor verantwoor-  
delijkheid van de schrijvers.

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



Nederlands  
uitgeversverbond

Groep uitgevers voor  
vak en wetenschap

## Inhoud April 2006

### COLUMN

#### Edwin Bakker

Het bangste volkje van Europa 165

### ENERGIE & GEOPOLITIEK

### ARTIKELEN

#### Coby van der Linde

Energie in een veranderende  
wereld 167

#### Aad Correljé & Lucia van Geuns

Signalen uit de oliemarkt:  
de juiste strategie op het juiste  
moment 171

#### Jacques de Jong & Stephan Slingerland

Een beetje verslaafd bestaat niet:  
omslag in het Amerikaanse  
energiebeleid? 175

#### Susann Handke

'De stenen aftasten en de rivier  
oversteken':  
het Chinese energiebeleid 179

#### Christoph Tönjes & Wilbur Perlot

Wie is afhankelijk van wie?:  
de betrekkelijke kwetsbaarheid  
van de EU-gasmarkt 184

#### Coby van der Linde & Geert Greving

Turbulentie in de pijpleiding:  
gasconflict Rusland-Oekraïne  
en Russisch-Europese  
energielaties 189

#### Stephan Slingerland & Lucia van Geuns

Van Lissabon tot Kyoto:  
de ambities van het Europese  
energie-innovatiebeleid 193

#### Ruud ten Hoedt

Hugo Chavez en het economisch  
autisme in Latijns-Amerika 197

#### Yoko Eeckhout

Amerika's financieel-economisch  
verval: gevaar voor de wereld 203

#### Lars van Troost

Uruzgan in Den Haag: de zachte  
dood van harde garanties 208

### RESPONS

#### Emerson Vermaat

Goedkope verwijten niet van  
deze tijd 211

#### Merel Baracs

Repliek: Nuances wel degelijk  
gewenst 213

#### Thijs de Ruyter van Steveninck

Repliek: Antillen te klein om  
zonder Nederland te overleven 213

### BESPREKINGSARTIKEL

#### Jan Sampiemon

Hoofdschuddend de wereld  
door 215

### BOEKBESPREKINGEN

#### Didier Seroo over

*Cardoso blikt terug op  
presidentschap van Brazilië* 220

#### Arend Jan Boekestijn over

*Het verantwoord engagement  
nu ook in het Nederlands* 222

#### Geske Dijkstra over

*Een inleiding in de  
ontwikkelingsproblematiek* 224

### SIGNALEMENTEN

226

### SUMMARIES

228

### IN MEMORIAM

**HANS VAN DER MEULEN** 231

# Het bangste volkje van Europa

Moslimextremisme geldt sinds enkele jaren als een van de grootste bedreigingen voor Europa. Deze bedreiging is de laatste tijd vooral zichtbaar in de vorm van het uit de hand gelopen *cartoon*-conflict. Beelden van woedende moslims in de Gazastrook, Syrië, Iran, Pakistan en Indonesië geven velen het gevoel dat Huntingtons *clash of civilizations*, een toekomstschets die ooit als theoretisch verzinsel werd aangeduid, tegenwoordig allesbehalve theorie is. De georkestreerde bijeenkomsten voeden de angst dat het verbranden van Deense en andere Westerse vlaggen zal uitmonden in meer dan alleen het in vlammen opgaan van een stuk stof. Het zou moslims in Europa kunnen aanzetten tot gewelddadige actie of buitenlandse islamistische terroristen aantrekken. In het bijzonder in Denemarken zelf is de angst voor terrorisme groter dan ooit. Er is echter één plek in Europa waar men de afgelopen maanden nóg banger was voor terrorisme: ons eigen land. Uit de meest recente *Eurobarometer* (nr. 64, januari 2006) blijkt dat maar liefst 40 procent van de Nederlanders terrorisme ziet als een van de belangrijkste problemen waarmee ons land geconfronteerd wordt. Daarmee zijn we meer met terrorisme bezig dan de Britten, de Spanjaarden en de Denen, waarvan ongeveer een derde vindt dat terrorisme een *top issue* is. In vergelijking met onze buurlanden Duitsland en België zijn we gewoon een stelletje bangeriken. Slechts één op de twintig Belgen en Duitsers is bijzonder bezorgd over terrorisme. Wanneer we de Nederlandse angst naast de cijfers over terroristische incidenten leggen, ontstaat een enigszins beschamend beeld. Anders dan bijvoorbeeld de Britten en Spanjaarden mogen Nederlanders zich immers gelukkig prijzen in een land te wonen waar terrorisme een bijzonder zeldzaam verschijnsel is. Sinds 1990 was hier sprake van een zeer beperkt aantal incidenten, waarbij 'slechts' twee doden vielen: Pim Fortuyn en Theo van Gogh. Bij Fortuyn kan men er zelfs aan twijfelen of het echt om een terroristische aanslag ging.

Waarom zijn die Nederlanders zo bang? Zijn ze niets gewend en sidderen ze al bij de gedachte dat er ook in hun land een aanslag kan plaatsvinden? Dit speelt ongetwijfeld een rol. Na de aanslagen van Palestijnen en Molukkers in de jaren zeventig werd

de rust aan het terroristische front slechts sporadisch verstoord door organisaties als de ETA en de IRA. Gaat het dan zo goed met ons land, dat we ons nergens anders zorgen over kunnen maken dan over terrorisme? Diverse sociaal-economische indicatoren lijken hier helaas niet op te wijzen. Ook criminaliteit en het immigratievraagstuk houden velen bezig.

En hebben we misschien meer dan in andere Europese landen te maken met een gebrek aan leiderschap, waardoor een Mohammed B. of een Samir A. met het grootste gemak dit land op z'n kop kunnen zetten? De slechte ervaringen met het beperken van de commotie rond terroristische incidenten, zoals de moord op Van Gogh, de arrestaties in het Haagse Laakkwartier en de zoveelste aanhouding van Samir A., geven aanleiding te veronderstellen dat een *gebrek aan leiderschap* inderdaad een relevante factor is. In al deze gevallen bleef het in eerste instantie opvallend stil, terwijl Nederland zich afvroeg wat het allemaal nog meer verwachten kon. En daar waar het van de kant van het kabinet niet stil was, werd gesuggereerd dat het land in oorlog was of werd de dreiging in zekere zin bevestigd in de vorm van vérgaande wetsvoorstellen waarvan het maar de vraag is of ze een positieve bijdrage leveren aan de strijd tegen terrorisme.

Een andere verklaring voor de extreme Nederlandse angst voor terrorisme is mogelijk dat men naast internationaal terrorisme ook geconfronteerd wordt met *home grown*-terrorismen en met allerlei verhalen over jonge Nederlandse *jihadisten* in of op weg naar Irak of Tsjetsjenië. Mogelijk is het additionele 'Nederlandse' karakter van de dreiging een van de voornaamste verklaringen voor de extreem hoge score op de *Eurobarometer*. Velen zullen het gevoel hebben dat het gevaar plotseling van wel heel dichtbij komt. Het gevaar zou bovendien produkt van eigen bodem zijn en gevoed worden door allerlei problemen rond integratie, discriminatie en acceptatie van migranten; zaken die men allesbehalve onder controle heeft. Ook zou het gevoed worden door als zodanig gevoelde beledigingen aan het adres van moslims door publicisten en politici als Theo van Gogh, Paul Cliteur, Rob Oudkerk, Ayaan Hirsi Ali en Geert Wilders.

Overigens is het de vraag of Mohammed B., Samir A. en de Hofstadgroep inderdaad vooral als een Nederlands produkt gezien moeten worden. Deze jongens lijken immers eerst en vooral begaan met het lot van moslims in het buitenland.

Mogelijk zijn Nederlanders banger dan andere Europeanen, omdat ze beseffen dat wat elders gebeurt ook van invloed kan zijn op de kans op een aanslag in eigen land en dat het Nederlands buitenlands beleid in de moslimwereld soms bepaalde risico's meebrengt. Vergeleken met de meeste andere EU-lidstaten doet Nederland immers bijzonder actief mee aan de door de Verenigde Staten geleide *Global War on Terror*.

Maar misschien zijn we vooral zo bang voor terrorisme omdat Nederlandse politici, al dan niet bewust, de angst onder de burgers aanwakkeren. Veel Kamerleden lijken elkaar te willen overtreffen in het wijzen op het terroristische gevaar. Ook ministers schieten af en toe door; denk aan vice-premier Zalm, die na de moord op Van Gogh stelde dat het nu oorlog was. Gelukkig zijn er ook ministers die de afgelopen maanden hun zorgen hebben geuit over de angst voor terrorisme. Zo stelde begin februari minister Van Ardenne (Ontwikkelingssamenwerking) dat de politiek de burgers bang heeft gemaakt en dat de samenleving op scherp staat. Minister Pechtold (Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijkszaken) gaf al eerder herhaalde malen aan dat Nederland zich bij de keel laat pakken door de angst voor terrorisme. Hij stelde het eens te zijn met Geert Mak, die in zijn pamflet *Gedoemd tot kwetsbaarheid* schrijft: '[a]ngst voorkomt niet de situatie waarvoor men bang is, maar scheidt die juist.' Het is niet zeker of Mak daarmee gelijk heeft. Wat wel zeker is, is dat Mohammed B., Samir A. en anderen succes kunnen claimen. Een moord, enkele bedreigingen aan het adres van politici en een aantal onuitgevoerde of verijdelde aanslagen bleken helaas voldoende om Nederland in de ban van het terrorisme te brengen. Dit lijkt toch iets te veel eer voor een moordenaar en een groepje *wannabe terrorists*.

Het is juist dit enorme 'succes van de angst' dat grote zorgen zou moeten baren. Het legt namelijk een buitensporige druk op politici en beleidsmakers om overal op te reageren, 'iets' te doen en het liefst 'hard' op te treden. Met dit af en toe wilde en niet altijd effectieve optreden wordt de angst echter in stand gehouden of zelfs versterkt en dreigen we in een vicieuze cirkel terecht te komen. Misschien is

Nederland daarmee vooral door eigen toedoen op drift geraakt en zo binnen Europa het land geworden waar de zorg om het terrorisme het grootst is. Gezien het tot nu toe beperkt aantal terroristische incidenten in eigen land, is dit overdreven te noemen.

De Britten en Spanjaarden hebben, gelet op de recente aanslagen en de aanhoudende bedreigingen, veel meer reden bang te zijn. De Denen doen er na alle dreigementen in binnen- en buitenland zelfs verstandig aan de terreurdreiging bijzonder serieus te nemen. Daarentegen zouden de Nederlanders zichzelf een dienst bewijzen door iets minder met terrorisme bezig te zijn. Hier ligt uiteraard een belangrijke taak voor politici en beleidsmakers. Dezen zouden terughoudender moeten zijn in hun reactie op terroristische incidenten of zaken als de *cartoon*-kwestie. Kamerleden die dergelijke gebeurtenissen gebruiken om zichzelf te profileren, zouden zich eens de vraag moeten stellen of zij met hun uitspraken of met het op internet plaatsen van de gewraakte spotprenten niet juist loopjongens van terrorisme en extremisme zijn.

Maar misschien is een dergelijke kritische houding voor sommigen wat te veel gevraagd. In het algemeen is het in Nederland nog steeds slecht gesteld met het besef dat juist de angst voor terreur een van de doelstellingen van terroristen is. Die angst zal, mede met het oog op het besluit om troepen naar de Afghaanse provincie Uruzgan te sturen, waarschijnlijk niet snel weggebben. Wel lijkt het vrijwel zeker dat de volgende *Eurobarometer* (juli 2006) zal aangeven dat de Nederlanders niet meer het bangste volkje van Europa zijn. Die titel zal tegen die tijd ongetwijfeld zijn overgenomen door de Denen.

Dr E. Bakker is verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

# Energie in een veranderende wereld

De recente veranderingen in de geopolitieke en geoeconomische machtsverhoudingen dwingen ons na te denken over omstandigheden waaronder in de toekomst olie en gas geproduceerd en verhandeld zullen worden. Recent is het besef ontstaan dat de beschikbaarheid van olie en gas door allerlei politieke en economische belemmeringen beperkt kan zijn, terwijl de vraag naar olie en gas in de wereld blijft groeien. Een vooruitzicht van grotere schaarste roept allerlei reacties op, die variëren van grotere inspanningen op het gebied van energiebesparing tot een geopolitieke strijd om invloed over de olie- en gasrijke regio's.

Zekerheid van vraag en aanbod is een centraal thema geworden van politieke leiders. De gascrisis tussen Rusland en Oekraïne en de tijdelijke gevolgen daarvan voor de aanvoer van gas naar Europa hebben de aandacht voor voorzieningszekerheid verscherpt. Op de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad op 23/24 maart 2006 is een 'groenboek' besproken met de nieuwe voorstellen voor Europees energiebeleid. De hernieuwde inspanningen om dat beleid coherenter te maken, worden mede gestimuleerd door de veranderingen in de interne en externe energiesituatie. De groeiende importafhankelijkheid, niet alleen van Europa, maar ook van de Verenigde Staten en Aziatische landen, zoals China en India, alsmede de toenemende concentratie van het aanbod bij slechts een paar grote netto-exporterende landen, nopen tot meer inspanningen op energiegebied.

Zo noemde president Bush zijn land in zijn recente *State of the Union* verslingerd aan olie en kondigde hij maatregelen aan om de invoerafhankelijkheid van vooral de landen om de Perzische Golf te verminderen. Ook de recente overeenkomst met India op nucleair gebied past in dit beleid. In China wordt gewerkt aan een nieuwe energiestrategie en ook president Poetin maakt als voorzitter van de G8 van zekerheid van vraag en aanbod bij energie een belangrijk thema voor de bijeenkomsten dit jaar in het kader van de G8. Alom wordt opgeroepen meer werk te maken van invoering van alternatieve energiebronnen, omdat men serieuzer dan ooit rekening houdt met het uitblijven van investeringen in olie- en gasproducerende landen. Tegelijkertijd nemen daarmee de onzekerheden voor producerende landen toe, omdat zij voor grote investeringsbeslissingen staan

om de productiecapaciteit te vergroten en zij zich zorgen maken, mede door de opstelling van enkele invoerlanden, over de ontwikkeling van de vraag. Kortom, het thema energieveiligheid zit in de lucht.

## Krappe markten

Het Internationaal Energie Agentschap (IEA) presenteerde tot 2005 steeds de bevindingen van een energiemodel waarin de beschikbaarheid van olie, maar ook gas, werd gebaseerd op de veronderstelling dat er een open internationaal investeringsklimaat bestaat. Indien deze veronderstelling wordt losgelaten, verandert het perspectief van vraag en aanbod drastisch.

Uit de *World Energy Outlook 2005* blijkt dat indien er in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, om wat voor reden dan ook, minder wordt geïnvesteerd dan in het referentiemodel [prognoses op basis van huidig beleid; eindred.] van de IEA nodig wordt geacht om aan de vraag te voldoen, in 2030 in plaats van de voorziene 50 miljoen vaten per dag uit die regio, er slechts 35 miljoen geproduceerd zullen worden. In dit 'Deferred Investment Scenario' wordt in de regio in 2030 ook eens 206 bcm minder gas geëxporteerd. De prijzen van olie en gas zullen aanzienlijk hoger uitkomen indien het aanbod beperkter is. De ontwikkelingen in het aanbod van olie en gas in het Midden-Oosten en Noord-Afrika zijn van groot belang voor de voorzieningszekerheid van de Verenigde Staten, Europa en Azië, waar men verwacht veel meer olie en gas uit deze regio's te kunnen importeren.

In de *World Energy Outlook 2005* komen we een passage tegen die essentieel is voor de context waarin we vooruitzichten van de wereld moeten zien: 'Political developments in MENA [the Middle East and North Africa] are of great importance to the energy security of the rest of the world, because of the region's large and growing share of world energy supply. The Middle East and North Africa has often been the scene of civil unrest and the cause of instability of the international oil market.' (blz. 61) Hieraan moet worden toegevoegd dat de geopolitieke tegenstellingen, nu en in het verleden, de rust en stabiliteit in de regio niet altijd goed hebben gedaan.

Zijn er redenen aan te nemen dat de huidige geopolitieke verhoudingen in de wereld zich dusdanig

ontwikkelen, dat de rust en stabiliteit in energierijke regio's wél zullen worden gediend? Het belang van rust en stabiliteit in het Midden-Oosten, Noord-Afrika, de Kaspische-Zeeregio, Afrika en Zuid-Amerika is immers evident. Zo'n situatie is denkbaar in een harmonieuze internationale ordening, maar zij wordt meteen veel minder logisch in een geopolitieke omgeving waar strategische nationale belangen en geopolitieke machtsstrijd de boventoon voeren. Het is dan heel wel denkbaar dat zo'n geopolitieke strijd juist *in én over* landen en regio's waar strategisch belangrijke energievoorraden zijn, wordt uitgevochten.

### **Globalisering van energiemarkten**

Na de val van de Berlijnse muur werd in veel Westerse landen uitgegaan van een internationale ordening waarin het verder internationaliseren of liberaliseren van de internationale economie centraal stond; dit verschijnsel stond ook wel bekend als 'globalisering'. De vraag welk geopolitiek model de economische relaties zal structureren, is relevant, omdat sinds enkele jaren de marktordering en het energiebeleid in Nederland en de Europese Unie gebaseerd zijn op de veronderstelling van een voortschrijdende globalisering. Die zou de toegang tot olie- en gasreserves voor

tuur van de economische globalisering, juist met meer nadruk dan voorheen willen vasthouden aan het zoeken en vinden van een eigen weg, waarin de eigen politieke, economische en sociale inzichten en belangen vooropstaan.

### **Nationale belangen**

De Verenigde Staten maakten een kapitale misrekening door de nieuwe internationale ordening in de jaren negentig niet te voorzien van een coherente visie op de noodzakelijke mores op politiek, economisch, juridisch en sociaal gebied, en in plaats daarvan vooral te vertrouwen op de logica van de markt als brenger van volledige integratie. Na 9/11 veranderde Washington van koers en begon, omwille van de Amerikaanse nationale veiligheid, de mores meer van bovenaf op te leggen.

Voor het optreden in Irak in 2003 heeft veel losgemaakt, waardoor landen nadrukkelijker een eigen koers zijn gaan volgen op het gebied van buitenlands beleid en wat betreft het waarborgen van de toekomstige olie- en gastromen. Het is voor China zeker aanleiding geweest de energiebetrekkingen met allerlei landen aan te halen en in het beleid niet te rekenen op de Verenigde Staten als land dat op lange termijn de voorzieningszekerheid van China zal waarborgen. China had immers het vooruitzicht – nadat de VN-sancties tegen Saddams Irak waren opgeheven – dat het in dat land aanzienlijke oliereserves tot ontwikkeling mocht brengen. Ook Franse en Russische bedrijven waren dergelijke projecten beloofd na opheffing van het sanctieregime. Voor een aantal producerende landen, zoals Venezuela en Iran, die onder sterke politieke druk stonden dieper te integreren in de wereldeconomie en vooral de politieke mores van het systeem te omarmen, bood de komst van onder andere China als belangrijke speler op de wereld-energiemarkt gelegenheid zich aan die druk te onttrekken.

### **Zwakke globalisering**

Er zijn succesvolle autocratische regimes ontstaan, zoals in China, Rusland en andere Aziatische landen, die deel kunnen nemen aan de internationale economie, maar wel op eigen voorwaarden, waarbij zij hun nationale belangen kunnen laten prevaleren. Na 2001 vertrouwen zij die belangen niet meer toe aan de hegemon van het internationale marktstelsel. Zij vonden een antwoord in wat we nu 'zwakke globalisering' kunnen noemen. Van beoogde

## ***Slechts een derde van de bewezen olie- en gasreserves is toegankelijk voor buitenlandse directe investeringen***

Westerse bedrijven immers vergemakkelijken en de beperkende invloed van overheden in producerende landen verminderen.

Op energiegebied zou globalisering dus kunnen afrekenen met de politieke barrières die de toegang tot grondstoffen, olie- en gasreserves en tot aantrekkelijke nieuwe afzetmarkten beperkten. Thans is slechts een derde van de bewezen olie- en gasreserves toegankelijk voor buitenlandse directe investeringen. Internationale directe investeringen worden in het Westen beschouwd als hét instrument om olie en gas van hun nationaliteit te ontdoen.

De huidige geopolitieke verhoudingen laten echter zien dat landen als China, Rusland en enkele andere belangrijke olie- en gasproducerende landen, in plaats van zich te onderwerpen aan de enkele recep-

'mores-volger' zijn autocratische regimes dus steeds meer 'mores-bepaler' geworden.

Met de recente opkomst van China en India en het herstel in Rusland is er genoeg stuwkracht ontstaan om deze en andere landen de eigen voorwaarden voor markttoegang, investeringen en concurrentie te laten formuleren, zonder dat ze afgesloten worden van grondstoffen, kapitaal en afzetmarkten. Ook de olie- en gasproducerende landen zijn gecharmeerd van zwakke globalisering, omdat voor veel elites in die landen gewone globalisering weinig te bieden heeft.

Het perspectief van vrije toegang tot olie- en gasreserves, alsmede de rol voor Westerse energiebedrijven en banken bij de ontsluiting van die reserves, verandert drastisch als juist olie- en gasproducerende landen zwakke globalisering omarmen en aansluiting vinden bij de benadering van de internationale betrekkingen, zoals die door China, India en Rusland wordt gehanteerd. Zwakke globalisering maakt namelijk de nationale belangen tot de meetlat van het internationaal handelen en niet de internationale markt, noch de belangen van de hegemoon, de Verenigde Staten.

De olie- en gasproducerende landen willen, in welke geopolitieke omstandigheden dan ook, de opbrengsten van olie en gas voor het eigen land veiligstellen. In de afgelopen 20 jaar hebben ze moeten leven met een internationale markt, vooral voor olie, waarin de economische rente vooral werd geïncasseerd door de Westerse consumerende landen. De producerende landen zien nu dat hun positie is verbeterd door de toenemende vraag naar *hun* olie en gas. Wijzer geworden, zullen ze alles in het werk stellen om niet overmatig en ongecoördineerd te investeren en ze zullen zodoende het risico vermijden dat ze weer langdurig in een rol van marginale aanbieder gedrukt kunnen worden. Wat is dan de consequentie voor Europa indien belangrijke consumerende en producerende landen zwakke globalisering omarmen?

## Europa

In vele hoofdsteden in de EU wordt inmiddels een inschatting gemaakt van de consequenties van de geopolitieke veranderingen voor het nationale energie- en buitenlands beleid. De nationale belangen zijn niet dezelfde als de Europese belangen, omdat de energiemix nog steeds grote variaties te zien geeft en de voorzieningszekerheidsrisico's asymmetrisch

zijn. Grote Europese energiebedrijven versterken daarom hun posities door fusies en overnames. Het antwoord uit Brussel blijft nog onduidelijk, want het Europese energie- en buitenlands beleid beschikt, door toedoen van die zelfde lidstaten, niet over evenwichtige bevoegdheden. De meest vérgaande bevoegdheden betreffen de interne markt en concurrentie, terwijl op het gebied van voorzieningszekerheid en buitenlands beleid deze bevoegdheden zwak ontwikkeld zijn. Het is duidelijk dat in een wereld van zwakke globalisering met het Europese concurrentiebeleid *alleen* geen strategisch internationaal energiebeleid gevoerd kan worden.

De Europese Unie zal de komende jaren de importafhankelijkheid zien groeien van 50% nu naar 70% van de energiebehoeften in 2030. De afhankelijkheid van slechts een kleine groep exporterende landen neemt toe. Thans is de helft van de EU-behoefte aan gas afkomstig uit drie landen, namelijk Noorwegen, Algerije en Rusland. De prijsstijgingen van de afgelopen jaren hebben ook in Europa geleid tot grotere politieke aandacht voor de voorzieningszekerheid van energie in Europa. De conclusies van de recente *IEA Outlook* zijn dan ook uiterst relevant voor de EU.

De bevoegdheid van de EU op het gebied van voorzieningszekerheid van olie en gas is beperkt. In 1974 hebben de lidstaten de bevoegdheid op het gebied van oliecrisisbeheersing grotendeels neergelegd bij het IEA. Op het gebied van gas bestaat alleen nationaal beleid. Naarmate de interne energiemarkt vordert, zal het moeilijker worden voor lidstaten hun nationale voorzieningszekerheidsbeleid gestalte te geven zonder daarbij de maatregelen in andere lidstaten mee te wegen. Gezien het feit dat de kosten van nationale voorzieningszekerheid kunnen leiden tot het uitblijven van een *level-playing field* op de interne markt, zal enige coördinatie wellicht vanzelf ontstaan tussen landen en bedrijven met intensievere onderlinge energiehandel. Er is echter geen garantie dat alle landen en/of bedrijven adequate maatregelen zullen treffen, terwijl een verstoring in de energievoorziening wél consequenties kan hebben voor de energievoorziening in naburige landen. Het groenboek is een uitdrukking van de toegenomen belangstelling bij de lidstaten om meer coherentie aan te brengen in hun energiebeleid.

In dit groenboek worden voorstellen gedaan energiebeleid tot een beleidsterrein te maken waarop de EU bevoegd is. Naast de bevoegdheden voor de



interne energiemarkt en het klimaatbeleid komt daar dan het voorzieningszekerheidsbeleid bij. Het groenboek laat zich voorspelbaar samenvatten door de aspecten *duurzaam, concurrerend en veilig*.

Toch stelt het groenboek op essentiële onderdelen ook teleur, omdat het document geen initiatieven omvat die op de huidige uitdagingen een strategisch antwoord bieden. Veeleer leest het als herhaling van voorstellen die eerder terzijde zijn gelegd of die nog op effectieve uitvoering wachten. Een belangrijk nieuw element is de strategische EU-energie-*review* die regelmatig aan de Raad en het Parlement zal moeten worden gepresenteerd en kansen biedt op betere en meer transparante informatie over de energiesituatie in de lidstaten en de mogelijkheden van duurzaam, concurrerend en veilig beleid. Wellicht dat via het proces van een dergelijke *review* het inzicht groeit in effectievere methoden van spreiding en managen van risico's.

Er moet maar worden afgewacht of de lidstaten het geduld hebben in dit Europese proces te investeren en niet alsnog vervallen in meer nationaal of regionaal beleid. Het groenboek is tot stand gekomen uit een gevoel van urgentie over de ontwikkelingen in de externe energiesituatie, maar het weerspiegelt in feite vooral een gevoel van urgentie over intern EU-beleid. De passages die gewijd worden aan betere relaties met de producerende landen, zijn teleurstellend naar binnen gericht en geven er nog te weinig blijk van dat de EU de belangen van die landen even serieus wil nemen als de eigen agenda. Wat zijn dan de kansen van de nu voorliggende voorstellen om door de lidstaten te worden omarmd?

Tijdens de bijeenkomst van Hampton Court, in het najaar van 2005, hebben de regeringsleiders de Commissie gevraagd te komen met voorstellen voor een meer coherent energiebeleid. Politiek lijkt dus het tij te keren en kan verwacht worden dat de EU-regeringsleiders *in abstracto* de voorstellen steunen. Meningsverschillen over de inrichting van de markt, de steun aan nationale energiebedrijven, de kosten van een geharmoniseerd voorzieningszekerheidsbeleid, de plaats van kernenergie, en de relaties met energie-exporterende landen (zoals Rusland) kunnen echter belangrijke struikelblokken vormen, als de details moeten worden ingevuld. Bovendien zal door de toenemende invoerafhankelijkheid het energiebeleid belangrijke buitenlands-politieke dimensies krijgen, een terrein van beleid waar overeenstemming in het Europa van 25 vaak nog ver te zoeken is.

Ook kan de tijdsspanne die de afstemming van het beleid vergt, te lang zijn, waardoor lidstaten toch een eigen koers gaan volgen. Kortom, van een afgewogen EU-energiebeleid is nog lang geen sprake.

Gezien de constructie van de EU zal het antwoord op zwakke globalisering niet uit Brussel kunnen komen; dat kan pas als Brussel met de benodigde politiek-strategische bevoegdheden is uitgerust en de lidstaten de Unie de juiste marsroute meegeven. Europa zal zich strategisch moet heroriënteren op de concurrentie- en reguleringsagenda om de marktsector strategisch te kunnen positioneren in de veranderde internationale omstandigheden. De reguleringstrategie loopt achter op de markt en de snelle geopolitieke veranderingen. Mogelijk dat de discussies op grond van het nieuwe 'groenboek' van de Europese Commissie het nationale tij kunnen keren en de coherentie van 25 nationale benaderingen van energiebeleid en -strategieën kunnen vergroten.

## Conclusie

De invoerlanden houden met meer nadruk dan voorheen rekening met de mogelijkheid dat de olie- en gasmarkten krap blijven. De onzekerheid over totstandkoming van voldoende investeringen en de concurrentie van andere invoerlanden leiden tot een heel andere visie op de energietoekomst dan enkele jaren geleden. Het energiebeleid van de EU-lidstaten is op essentiële onderdelen, zoals nationale marktinrichting en voorzieningszekerheid, vooral een nationaal beleid. De boodschap van het IEA noopt tot een andere aanpak. De aanzet te komen tot een coherent EU-energiebeleid heeft geresulteerd in een nieuwe groenboek. De intenties zijn goed, maar, zoals zo vaak in Europa, is het 'eerst zien en dan geloven'.

De internationale verhoudingen zijn aan grote veranderingen onderhevig in een periode dat de internationale energierelaties fundamenteel veranderen. Die energierelaties zijn de afgelopen paar jaar sterker gepolitiseerd door de veranderingen in de vraag- en aanbodverhoudingen en de concurrentie met nieuwe tot de markt toetredende landen. Het strategisch belang van beschikbaarheid van energie heeft geleid tot het weer hogerop schuiven van energie op de nationale en internationale politieke agenda.

Coby van der Linde is hoofd van het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP) en hoogleraar Geopolitiek en Energiemanagement aan de Universiteit Groningen.

# Signalen uit de oliemarkt

## *De juiste strategie op het juiste moment*

Hoge olieprijsen, stijgende vraag, teruglopende oliereserves en uitputting, alsmede toenemende afhankelijkheid van instabiele producenten bepalen thans de beeldvorming rond de oliemarkt.<sup>1</sup> Internationale organisaties, nationale overheden, *consultants* en onderzoeksinstituten, oliemaatschappijen en lobbyorganisaties suggereren een waaier aan strategieën om het hoofd te bieden aan de problemen op de oliemarkt. Bekende voorbeelden zijn vervanging van olie door biobrandstoffen, wind of kernenergie; energiebesparing; meer marktwerking of meer overheidsinterventie; voorraadvoorzorging; diversificatie van leveranciers; vraag- en aanbodsturing door hogere of juist lagere heffingen; en dialogen tussen invoer- en producentenlanden. Meestal worden combinaties van maatregelen voorgesteld.

Deze rapporten en aanbevelingen leren ons dat er een fikse probleem bestaat bij de huidige analyse van de oliemarkt en de daaruit voortvloeiende keuze van de maatregelen. In veel gevallen worden losse symptomen gebundeld tot een doemscenario van de beschikbaarheid en de prijs van olie. Gegeven dit scenario lijkt de oplossing gevonden te kunnen worden in het zo snel mogelijk onafhankelijk worden van olie. Voorbeelden zijn de Amerikaanse *State of the Union* en de plannen van de Britse, Franse en Nederlandse regeringen.

Een analyse van de oliemarkt moet echter uitdrukkelijk onderscheid maken tussen vraag- en aanbodaspecten die vooral te maken hebben met de huidige marktomstandigheden, en anderzijds ontwikkelingen die pas op langere termijn echt relevant zullen worden. De keuze van geschikte maatregelen en strategieën zal moeten aansluiten op de aard van de problemen op de oliemarkt en oog moeten hebben voor de termijn waarop ze spelen. Als deze analyse niet expliciet gemaakt wordt, kunnen maatregelen een negatief effect hebben en zelfs problemen veroorzaken.

### **Vraag en aanbod van olie**

Op korte termijn zijn veel van de factoren die de vraag bepalen relatief statisch van aard, waardoor variaties in vraag en aanbod vooral tot veranderingen in de prijzen en voorraden leiden. Op de langere

termijn hebben aanpassingen het karakter van verschuivingen tussen diverse soorten olieproducten en andere energiebronnen, en anderzijds van veranderingen in de energie-intensiteit van de economie. Bij een langdurig hoger niveau van de olieprijs zien we een toename van het gebruik van kolen, aardgas, kernenergie en 'alternatieve' energiebronnen; de inzet van energiebesparende technologie; en terugloop van energie-intensieve activiteiten.

De factoren die het aanbod van olie bepalen, variëren op de korte, de middellange en de langere termijn. Op *zeer korte termijn* is de beschikbare capaciteit van de aanwezige installaties om die olie uit de grond te halen, in tankers te laden en te raffineren een betrekkelijk vast gegeven. Het totale aanbod is dan ook vooral afhankelijk van besluiten van overheden en oliemaatschappijen over de inzet van deze capaciteit. Daarnaast kunnen zich door calamiteiten, politieke onrust of oorlogen tijdelijke onderbrekingen van de olieproductie voordoen.

Op de *middellange termijn* wordt het aanbod van olie bepaald door de investeringen van oliemaatschappijen in de productie van bekende oliereserves; en in geologische studies, proefboringen en produktieschattingen om nieuwe reserves te creëren. Voor een deel dienen deze investeringen ter vervanging van uitgeputte velden. Daarnaast zal er in exploratie en uitbreiding van de productiecapaciteit geïnvesteerd worden, indien er uitzicht bestaat op een toenemende vraag naar olieproducten en op termijn op een redelijke olieprijs.

Op de *lange termijn* wordt het aanbod van olie bepaald door de omvang van winbare reserves. Winzekerheid van olievelden wordt door geologische, technische en economische factoren bepaald. Er bestaat geen overeenstemming over de betekenis van het begrip 'winbare reserves', en dus ook niet over de omvang ervan. Een *statistisch perspectief* gaat uit van winbaarheid gegeven de huidige olieprijs en techniek. In de visie van de *peak oil*-aanhangers zal de wereldolieproductie binnenkort haar piek bereiken, omdat alle grote olievoorkomens reeds gevonden zijn. Wat nog rest zijn kleine, dure reserves op moeilijk bereikbare plaatsen. Hierdoor zullen de prijzen sterk stijgen.<sup>2</sup>

Een dynamische interpretatie gaat uit van een autonome technologieontwikkeling, als gevolg van toenemende ervaring met het exploratie- en productieproces. Daarnaast is er de stimulerende werking van schaarste en de daarmee samenhangende hoge olieprijsen op specifieke investeringen in de ontwikkeling van technologie. Deze interpretatie leidt tot veel hogere reserveschattingen, waarbij ook groot-schalige productie van reserves in de diepzeebodem en van (onconventionele) zware olie en teerzanden wordt ingecalculleerd.<sup>3</sup>

### **De huidige oliemarkt**

Op zeer korte termijn is de totale productiecapaciteit dus een vast gegeven en wordt de productie bepaald door de inzet van deze capaciteit. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de lidstaten van de *Organisation of Petroleum Exporting Countries* (OPEC) en de zogenaamde non-OPEC-producenten. In OPEC-landen wordt de olieproductie gecontroleerd door staatsoliemaatschappijen (National Oil Companies, NOC's), zoals Saudi Aramco en de

## **Het onderscheid tussen korte, middellange en lange termijn is van wezenlijk belang**

National Iranian Oil Company, die rekening moeten houden met de nationale politiek en de besluitvorming in OPEC-verband. Elders wordt olie geproduceerd door de internationale *majors* (International Oil Companies, IOC's), zoals ExxonMobil, Shell, BP en Total, en een groot aantal kleinere lokale oliemaatschappijen.

Aan de hand van de vraag- en aanbodverhoudingen voor de diverse soorten ruwe olie en producten komen de prijzen tot stand. De relatieve schaarste in de huidige oliemarkt geeft aanleiding tot hoge prijzen en een grote beweeglijkheid van de prijzen in reactie op soms relatief kleine veranderingen in de balans van vraag en aanbod. Dit komt door een aantal factoren, die op zich zelf geen verband met elkaar houden, maar elkaar wel versterken. Zo is het grote overschot aan productiecapaciteit, dat vanaf het begin van de jaren tachtig door OPEC gebruikt werd om vraag en aanbod in evenwicht te houden, 'verdamp't door de trage maar gestage groei in de vraag naar olie sinds midden jaren '80. Het succes van de Chinese econo-

mie en de economische *boom* in de Verenigde Staten en Europa, eind jaren '90, hadden echter een onverwacht sterke stijging in de vraag naar olie tot gevolg.

Investerings in nieuwe capaciteit bleven echter achter bij de vraagontwikkeling, vanwege de lage olieprijsen in de jaren '90.<sup>4</sup> Het was niet duidelijk dat er op korte termijn capaciteitstekorten in productie en raffinage zouden ontstaan. De IOC's blijven immers olie uit bestaande bronnen produceren, zolang de variabele produktiekosten te dekken zijn. Zij investeerden echter weinig en richtten zich vooral op korte termijn-*shareholder value*, onder druk van de financiële markten. De OPEC-producenten zagen in deze periode het vermijden van overcapaciteit en een te hoge productie als primair doel. Daarnaast speelde de vraag hoe snel Irak, als potentieel belangrijke producent, op de markt zou terugkeren.

In de huidige krappe markten biedt uitbreiding van olieproductie en raffinagecapaciteit geen soelaas. Ontspanning van de markt kan thans alleen plaatsvinden door afname van de vraag en door de inzet van alternatieve brandstoffen, in het bijzonder in de elektriciteitsproductie. Strategische interventievoorraden van ruwe olie en olieproducten zijn van belang voor het opheffen van mogelijke aanbodsonderbrekingen door weersomstandigheden, rampen en oorlog. Dit vergt internationale samenwerking. De aanpassing van heffingen, om consumenten te beschermen, heeft een negatief effect, omdat het vraagbeperking afremt.

### **Het aanbod van olie op korte termijn**

Aanhangers van de *peak oil*-gedachte betogen dat de wereldolieproductie haar hoogtepunt nadert. Indien de markt uitzicht geeft op een aanhoudende vraag naar olie en de daarmee samenhangende hoge prijzen, zullen oliemaatschappijen echter investeren in het zoeken naar nieuwe reserves en in nieuwe productiefaciliteiten. Als men succes heeft, duurt het toch vijf tot tien jaar voordat nieuwe velden in productie zijn gebracht. Bovendien zijn er slechts beperkte mogelijkheden tot investeren. De IOC's hebben direct toegang tot slechts 20% van de wereld-oliereserves, vooral in de niet-OPEC-landen. Sommige OPEC-lidstaten staan *joint-ventures* toe met hun eigen NOC's; andere sluiten buitenlandse maatschappijen uit. Daarnaast bestaan er onzekerheden over het investeringsklimaat in belangrijke niet-OPEC-landen, zoals Rusland en de voormalige sovjetrepublieken. In veel traditionele productie-

gebieden, zoals de Verenigde Staten en de Noordzee, zijn de belangrijkste velden al in produktie genomen. Bovendien worden exploratie en produktie bemoeilijkt door streng milieubeleid en door het *Not In My BackYard* (NIMBY)-effect.

De expansie van de produktiecapaciteit zal dan ook voor een belangrijk deel afhangen van de investeringen van de NOC's in OPEC-landen. Sommige landen, zoals Saoedi-Arabië en Koeweit, zijn hiertoe in staat. Saoedi-Arabië wil de komende vijf jaar \$ 50 miljard investeren. Veel andere OPEC-lidstaten hebben echter grote moeite te investeren, omdat ze geen buitenlands kapitaal willen toelaten en ze hun inkomsten vaak spenderen aan weinig produktieve maar politiek gevoelige aangelegenheden, zoals subsidies voor de eigen bevolking en wapens. Daarnaast lijkt men minder geneigd de verbruikerslanden tegemoet te komen met lagere olieprijsen.

Juist op de kortere termijn is het dus van belang maatregelen te nemen die doeltreffend zijn bij de bevordering van het investeringsklimaat. Basiselementen hierin zijn het mijnbouw- en belastingregime, marktregulering en marktwerkingsbeleid, milieu- en andere vergunningen en vrijheid van kapitaalverkeer. In veel (potentiële) produktielanden bestaan er bovendien grote lokale of algemene weerstanden tegen olie- en gasproduktie, omdat er niet voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van de bevolking en de aanvaardbaarheid c.q. noodzakelijke legitimiteit van grondstoffenwinning door buitenlandse bedrijven.

In algemene zin is het van belang tot een aanvaardbare balans te komen tussen producenten en afnemers door middel van het aangaan van dialogen over bovengenoemde en andere aspecten, zoals technologie-overdracht, ondersteuning bij het genereren van toegevoegde waarde, enz. Een belangrijk onderdeel van een dergelijke strategie lijkt het vermijden van een geforceerde 'weg van de olie'-strategie door consumenten uit OESO-landen. Hierdoor worden producentenlanden slechts in het defensief gejaagd, terwijl zo'n houding tegelijkertijd fungeert als rem op investeringen door de olie-industrie.

### De middellange termijn

De voorraad olie die technisch en economisch gewonnen kan worden, bij huidige prijzen, is nog ruim voldoende voor de komende 20 jaar. Volgens BP omvatten de bewezen reserves aan 'conventionele' olie ongeveer 2150 miljard vaten, waarvan er tot 2004 ruim 1000 zijn verbruikt.<sup>5</sup> Van de resterende

'bewezen' reserves bevindt zich meer dan 60% in de Perzische-Golfregio. Daarnaast zijn er nog aanzienlijke voorkomens in Afrika, Zuid-Amerika en de voormalige Sovjetunie.

Er bestaat verwarring over de precieze omvang van de reserves in de OPEC-lidstaten. OPEC paste medio jaren '80 het quotasysteem zodanig aan, dat de produktiequota gebaseerd werden op produktiecapaciteit en bewezen reserves.<sup>6</sup> Zo verdubbelden de meeste OPEC-landen de opgegeven reserves, zonder dat er nieuwe velden ontdekt waren of tot ontwikkeling gebracht.

Als de exploratie van conventionele reserves met grote inzet zal worden uitgevoerd in kansrijke gebieden in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en in de diepere kustwateren, zullen er ongetwijfeld nieuwe produceerbare reserves aangetoond worden. Daarnaast bestaan er mogelijkheden voor de produktie van zware olie en teerzanden, onder meer in Canada en Latijns-Amerika. Er zijn echter nog grote onzekerheden rond deze opties, vanwege de grote investeringen en technologische problemen en vanwege de politieke en economische factoren die de toegang tot deze reserves bepalen.

Op een middellange termijn, van 10 tot 25 jaar, zal de wereld waarschijnlijk steeds afhankelijker worden van olie en gas uit een beperkt aantal landen. Strategisch en economisch gezien is het onwenselijk afhankelijk te zijn van één exporteur: vanwege het gevaar van onderbreking van de aanvoer en de mogelijkheden van misbruik van marktmacht om olie- en gasprijzen op te drijven.<sup>7</sup>

Bovendien kan de noodzaak van duurzame energievoorziening op deze termijn een factor van belang gaan vormen. Het mondiale broeikas-effect, lokale milieueffecten vanwege produktie en verbruik van steeds grotere hoeveelheden energie, alsmede de voortgaande ontwikkeling van energietechnologieën en materialen, zullen druk uitoefenen ten gunste van nieuwe systemen en toepassingen waarbij duurzaamheid en energie-efficiëntie een steeds grotere rol kunnen spelen.

De ontwikkeling van dergelijke technologieën en hun geleidelijke toepassing zullen op korte termijn gestimuleerd moeten worden door subsidies en experimenten en op middellange termijn door 'marktontwikkeling', om ervaring op te doen op beperkte schaal. Later zullen de prijseffecten van de schaarste en afhankelijkheid vanzelf een drijvende kracht gaan vormen. Verder zal het noodzakelijk zijn de mondiale



en lokale milieu- en afhankelijkheidseffecten zichtbaar te maken in kosten en prijzen voor de betrokken vormen van energie. Een te vroege inzet van dergelijke maatregelen, wanneer fossiele brandstoffen nog relatief 'goedkoop' zijn en de technologie nog niet voldoende ontwikkeld is, zal negatieve gevolgen hebben voor de welvaart van zowel verbruikende als producerende landen en dus tot tegenstand leiden. De *timing* zal gestuurd moeten worden door 'transitiemanagement'.<sup>8</sup>

### De lange termijn

Op de lange termijn kan zowel de uiteindelijke beschikbaarheid van olie als de inzetbaarheid daarvan, vanuit het perspectief van duurzaamheid, een echt probleem vormen. Ruimschoots daarvoor zal in een groot aantal toepassingen geen olie meer gebruikt worden. In een beperkt aantal kritische toepassingen heeft olie zeer grote voordelen in vergelijking met andere energiedragers. Olie heeft een hoge energie-inhoud en is goed te transporteren en op te slaan onder atmosferische omstandigheden. Nieuwe conversie-technologieën kunnen hier een oplossing bieden; bovendien zijn de geproduceerde brandstoffen relatief milieuvriendelijk. Uiteindelijk zullen 'doorbraak-technologieën' de vervanging van olie in kritische toepassingen moeten bewerkstelligen.<sup>9</sup> Energie uit hernieuwbare bronnen is nu nog duur. Schone inzet van fossiele brandstoffen wordt daarom gezien als de brug naar een duurzame energievoorziening. Hoe lang die overbruggingsperiode moet gaan duren, is onzeker.

Sturing van zo'n transitie via huidig beleid en strategievorming lijkt een onmogelijkheid. De veelheid van opties en de onzekerheden met betrekking tot structurele, technische, sociale en economische kenmerken van samenlevingen rechtvaardigen slechts een evolutionaire, stap-voor-stap-benadering.

### Ter afsluiting

Duidelijk is dat de vraag- en aanbodverhoudingen voor energie en olie een zeer dynamisch fenomeen vormen. Zowel de vraag als het aanbod van olieproducten reageert met een vertraging op veranderingen in de markt en binnen een korte tijd kunnen overschotten of tekorten tot sterke prijsbewegingen leiden. De energiesector is daarmee een bron van zorg en dit leidt tot de roep om nieuw beleid. Dit artikel stelt dat te verwachten marktontwikkelingen binnen het juiste tijdsbestek beoordeeld moeten worden om adequaat beleid te kunnen voeren. Een opeenstapeling van in-

grepen in de markt, zonder verband met het *echte* probleem en het moment waarop het zich voordoet, kan desastreuze consequenties hebben voor de oliemarkt en de energievoorziening in bredere zin. Paradoxaal genoeg lijkt het verstandig niet direct op langere-termijndagingen, zoals *peak oil*, te reageren. Op de langere termijn is echter onmogelijk te voorspellen hoe technische, economische en politieke factoren elkaar zullen beïnvloeden. Bij gebrek aan deze inzichten lijkt het belangrijker ernaar te streven dat beleid en strategie op de kortere termijn consistent zijn met de doelen van het moment en de middellange termijn.

### Noten

- 1 OECD/IEA, *World Energy Investment Outlook: 2003 Insights* (Parijs, 2003) en *World Energy Outlook 2004* (Parijs, 2004).
- 2 C.J. Campbell, *The coming oil crisis*, Multi-Science Publishing Company, 1997; C.J. Campbell & J.H. Laherrere, 'The end of cheap oil', in: *Scientific American*, maart 1998.
- 3 Zie M.A. Adelman, *The economics of petroleum supply*, MIT Press, 1993; P.R. Odell, *Oil and Gas: crises and controversies*, Multi-Science Publishing Company, 2001.
- 4 P. Stevens, 'Oil Markets', in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 21, no. 1, 2005, blz. 19-42.
- 5 *BP Statistical Review of World Energy 2004*.
- 6 Het berekenen van winbare oliereserves wordt niet door alle oliemaatschappijen op dezelfde wijze gedaan. De IOC's gebruiken veelal statistische methoden voor het berekenen van reserves; deze omvatten 'bewezen' reserves met een winningskans van 90%; 'waarschijnlijke' reserves met een kans van 50%; en 'mogelijke' reserves met een kans van 10%. De oliereserves van de meeste NOC's zijn niet duidelijk, ook omdat deze bedrijven, anders dan de IOC's, geen verantwoording behoeven af te leggen over de geboekte reserves aan bijvoorbeeld de Amerikaanse *Securities and Exchange Commission* (SEC).
- 7 Coby van der Linde, *Energy in a Changing World, Eurasiagroup, Managing Strategic Supplies*, Cambridge University Press (te verschijnen); A.F. Correljé & G.J. Van der Linde, 'Oil and Gas Supply Security and Geopolitics', in: *Energy Policy*, Vol. 34, Issue 5, 2006.
- 8 Zie: D. Helm, 'The assessment: the new energy paradigm', in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 21, no. 1, 2005, blz. 1-13.
- 9 *Shell Global Scenarios to 2025. The future business environment: trends, trade-offs and choices*, Londen: Shell International Limited, 2005.

Aad Correljé is werkzaam bij de Sectie Economie van Infrastructuren, Faculteit TBM, TU Delft, en bij het *Clingendael International Energy Programme*; Lucia van Geuns is werkzaam bij het *Clingendael International Energy Programme*.

# Een beetje verslaafd bestaat niet

## Omslag in het Amerikaanse energiebeleid?

De Verenigde Staten zijn één van de belangrijkste spelers op de mondiale energiemarkt, niet in de laatste plaats omdat het Amerikaanse energieverbruik tot de hoogste ter wereld behoort. Het denken over energie in dit land heeft daarom grote invloed op de ontwikkelingen elders. De hogere olieprijs, het besef van kwetsbaarheid in de olieaanvoer als gevolg van de beide orkanen in 2005 en niet het minst het groeiend bewustzijn steeds afhankelijker te worden van olie-invoer uit politiek minder stabiele regio's hebben het Amerikaanse energiebeleid nieuwe politieke impulsen gegeven. Impulsen die niet alleen een binnenlands effect hebben, maar ook internationaal gezien van betekenis zijn. Zij kunnen de relaties met het Midden-Oosten beïnvloeden, maar ook die met een land als Venezuela. Zijn deze nieuwe impulsen aan het Amerikaans energiebeleid het antwoord op de uitdaging waarvoor George Bush zijn land gesteld ziet of past toch enige bescheidenheid?<sup>1</sup>

### Zoektocht naar een 'Amerikaans nationaal energiebeleid'


President Bush gaf in zijn jaarlijkse *State of the Union* op 31 januari 2006 een heldere boodschap: 'America is addicted to oil.' Hij erkende uitdrukkelijk de afhankelijkheid van de Verenigde Staten van olie-importen uit onstabiele regio's en waarschuwde voor de gevolgen hiervan. Daarom wil hij in 2025 de Amerikaanse afhankelijkheid van olie-invoer uit het Midden-Oosten met 75% verminderd hebben. Daarom kondigde hij een 'Advanced Energy Initiative' aan, waarbij het budget voor onderzoek naar schone energiebronnen fors wordt verhoogd en de mogelijkheden van schone kolen verder worden ontwikkeld: CO<sub>2</sub>-opslag bij kolencentrales, zonne-energie, wind, maar ook kerncentrales. Bovendien moet de invoering van biobrandstoffen en waterstoftechnologie voor voertuigen flink worden versneld.

Degenen die het Amerikaanse energiebeleid volgen, konden deze omslag al een tijdje zien aankomen. De *Energy Information Administration* (EIA) van het US Department of Energy publiceert jaarlijks een *Energy Outlook*, waarin verscheidene

scenario's voor de komende 25 jaar worden doorge-rekend. De verschillen in projecties tussen de studie van 2006 en die van een jaar eerder, met voorop de bijgestelde prognoses over de olieprijsontwikkeling, lieten vermoeden dat een belangrijke beleidswijziging niet lang op zich kon laten wachten. Ook de in 2005 van kracht geworden nieuwe energiewetgeving bevatte hier al tekenen van. Niettemin bekruipt de waarnemer ook een gevoel van 'waar hebben we dat eerder gehoord en gezien'. Zijn de Amerikanen al niet vele jaren op zoek naar een integraal energiebeleid? Mooie plannen, maar waar zijn de daden? Het is wellicht nuttig terug te blikken en de queeste naar een goed nationaal energiebeleid te volgen.<sup>2</sup> Een zoektocht die ook Europa kent en herkent en waar het herhaaldelijk bij is uitgegleden. Trouwens, ook Nederland kent dergelijke ervaringen.

Tijdens de oliecrisis kondigde president Nixon in november 1973 met de nodige bombarie het *Project Independence* aan, waarmee de Verenigde Staten al in 1980 geheel zelfvoorzienend op energiegebied zouden moeten zijn. Maar beleid om dat uit te voeren kwam niet echt van de grond, behalve dan de oprichting van de *Strategic Petroleum Reserve* in 1975.<sup>3</sup> Enkele jaren later deed president Carter een nieuwe poging, met zijn *National Energy Policy*. Hij zette fors in op besparing en op schone kolen, met voor dat laatste een 10-jaren-programma van maar liefst \$ 88 miljard. De inzakkende olieprijs in de jaren '80 en de mislukking van initiatieven om een benzineaccijns in te voeren, namen dat beleid steeds meer wind uit de zeilen. Zowel onder Reagan en Bush sr. als onder Clinton was er vervolgens weinig sprake van grote nieuwe energie-initiatieven. Wél werden in de jaren '80 de olie- en gasmarkten sterk gedereguleerd en kwam er onder Bush sr. in 1992 een heuse *Energy Policy Act*, die vooral impulsen gaf voor verdergaande liberalisering van de Amerikaanse energiemarkten.<sup>4</sup>

In 2000/2001 werd de natie geschokt door de stroomcrisis in Californië, later gevolgd door het Enron-schandaal. De aanslagen van 9/11 brachten het veiligheidsrisico sterk onder de aandacht, vooral



ten aanzien van enkele belangrijke exporterende landen, maar het was vooral de grote *blackout* op 14 augustus 2003, die grote delen van het noordoosten van de Verenigde Staten en het oosten van Canada in het donker zette, die de discussie over het energiebeleid weer nieuwe politieke impulsen gaf. Toen Bush jr. in 2001 aantrad, gaf hij, geprikkeld door de problemen in Californië, onmiddellijk zijn vice-president Dick Cheney opdracht een nationaal energiebeleid te ontwikkelen, 'designed to help the private sector, and government at all levels, to promote dependable, affordable and environmentally sound production and distribution of energy for the future'. Dat klonk als een klok en al op 17 mei 2001 werd een uitvoerig en alomvattend actieplan gelanceerd waarin op alle opties werd ingezet.

Toch werd de meeste nadruk gelegd op de aanbodzijde, inclusief de omstreden opening van het *Arctic National Wildlife Refuge* voor exploratie naar olie en gas. Het actieplan werd vertaald in een integraal voorstel voor een nieuwe *Energy Policy Act*, dat vervolgens vier jaar lang onderwerp werd van een politieke 'soap' op Capitol Hill. Zowel het Huis van Afgevaardigden als de Senaat ging actief aan de slag, amendeerde de voorstellen van het Witte Huis en zij kwamen in 2001 en 2002 beide met hun eigen, sterk verschillende versies. Politieke druk vanuit het *Oval Office* in 2003 en 2004 (met opnieuw aandacht voor energie in de *State of the Union*: 'to pass legislation to modernize our electricity system, promote conservation and make America less dependent on foreign sources of energy') leidde nog niet direct tot de gewenste doorbraak.

Pas in juli 2005 mocht president Bush eindelijk zijn nieuwe energiewet tekenen. De *Energy Policy Act 2005* was minder ambitieus dan de oorspronkelijke voorstellen uit 2001 waar het de voornemens over energieproductie betreft, maar de wet ging duidelijk verder op het gebied van energiebesparing en elektriciteit. Aan fiscale maatregelen bevatte de wet een totaalpakket van \$ 13,5 miljard voor een periode van 10 jaar, vrij evenwichtig verdeeld over de diverse beleidsopties.<sup>5</sup> De politieke reacties waren wisselend en varieerden van 'een mooi resultaat' tot 'een gemiste kans'.

Toen kwamen in het najaar de orkanen *Katrina* en *Rita*, ook wel aangeduid als *Katrita*, en de olie- en gasprijzen gingen nog verder omhoog. Het besef van kwetsbaarheid werd een politiek gegeven, terwijl hoge prijzen ook tot reacties leidden bij consumenten.

Algemeen nam de roep toe om een sterk energiebeleid en tal van voorstellen die het in de periode 2001-2005 niet haalden, kwamen opnieuw op de agenda. Bush achtte het politiek nodig in januari een nieuw idee te lanceren, het *Advanced Energy Initiative*, met schone energietechnologie en een grotere rol voor kernenergie als de twee sleutelwoorden. Onderzoeksbudgetten zullen voor de komende tien jaar verdubbeld worden, met een totaalbedrag van c. \$ 50 miljard voor nieuw onderzoek. De begrotingsvoorstellen voor 2007<sup>6</sup> gaan al uit van ruim 20% meer voor onderzoek naar biomassa, zonne-energie en schone kolen, waarbij vooral biobrandstoffen en waterstof voor de transportsector belangrijke impulsen krijgen. Het is interessant bij de diverse onderdelen van het Amerikaans beleid stil te staan.

### Het Amerikaanse energieplaatje

De *Annual Energy Outlook 2006* (AEO-2006) geeft een goed inzicht in de prognoses voor de ontwikkelingen van vraag en aanbod tot 2030. Van doorslaggevend belang daarbij is de veronderstelde olieprijs, die in vergelijking met de AEO-2005 een groot verschil laat zien. In de nieuwe projecties gaat de Energy Information Administration uit van een stijging van de huidige olieprijs van \$ 40 per barrel (2004) tot \$ 54 in 2025.<sup>7</sup> De hogere olieprijsen hebben forse consequenties. In het scenario gaat de *Outlook* uit van een stijgend olie-, gas- en kolenverbruik, maar ook van stijgende binnenlandse productie, vooral op kolengebied. Vergeleken met de AEO-2005 daalt mede daardoor de netto-importquote ten opzichte van 2005 van 38% tot 33%, wat nog steeds een lichte stijging inhoudt ten opzichte van de huidige 20%. In absolute hoeveelheden vinden overigens nog steeds forse stijgingen plaats.

Olie blijft de belangrijkste energiebron in de Verenigde Staten. Het grootste gedeelte van deze brandstof wordt gebruikt in de transportsector. Terwijl de vraag naar deze brandstof tot 2030 nog aanzienlijk zal toenemen, neemt de binnenlandse productie hiervan af. De enige, en beperkte, uitbreidingsmogelijkheid die nog wordt voorzien, ligt in de winning in diep water in de Golf van Mexico. Alternatief is het vergroten van de olie-import, die dan ook jaarlijks gemiddeld met 1,3% toeneemt. Hogere prijzen leiden tot een afnemende groei voor de invoer van LNG (vloeibaar aardgas) in 2030, ongeveer een derde minder. Toch zal die import fors toenemen, jaarlijks met bijna 2% tot 2030.<sup>8</sup> Hoge energieprijzen leiden

ook tot een aanzienlijk hoger kolenverbruik, wel met impulsen voor de ontwikkeling van schone kolentechnologie (kolenvergassing en -liquefactie en daarnaast opslag van CO<sub>2</sub>).

### **Kernenergie**

Interessant is de *revival* van kernenergie.<sup>9</sup> De *Annual Energy Outlook 2006* gaat uit van 6 gigawatt (GW) aan nieuwe kerncentrales in 2030, terwijl men een jaar eerder geen rekening hield met uitbreiding. In het *Advanced Energy Initiative* wordt veel aandacht gegeven aan het nieuwe *Global Nuclear Energy Partnership* (GNEP). Dat is vooral een politiek initiatief om de inzet van kernenergie als energiebron ook internationaal nieuwe impulsen te geven en de samenwerking daarbij te vergroten. Veel aandacht wordt in dit verband gericht op nieuwe technologieën om bestraalde splijtstof voor hergebruik geschikt te maken, zonder dat daarbij plutonium als zodanig wordt vrijgemaakt. Interessant is het non-proliferatie-aspect, waarvoor de Verenigde Staten het initiatief nemen om een internationaal consortium van landen op te richten dat over geavanceerde nucleaire splijtstoftechnologie beschikt en dat voor andere landen waarborgen wil geven voor voorziening in nucleaire brandstoffen tegen redelijke prijzen en zonder risico van proliferatie.<sup>10</sup>

### **Duurzame energiebronnen**

In de Verenigde Staten is er al langere tijd aandacht voor *renewable energy*. Belangrijk is dat meer dan 20 staten werken met *Renewable Portfolio Standards*, waarbij elektriciteitsproducenten verplichtingen hebben een aandeel groene stroom te halen, variërend van 5 tot 25% tussen 2008 en 2020. Ondanks deze inspanningen blijft het aandeel van duurzame energie in de elektriciteitsopwekking nog beperkt tot 7,5% in 2025. Ook is er veel aandacht voor biobrandstoffen voor de transportsector, zowel op statelijk als op federaal niveau, waarbij brede coalities worden gevormd. Technologisch wordt breed ingezet op ethanol, biodiesel, maar ook op meer geavanceerde systemen, zoals BTL (*bio-to-liquids*).

### **Besparingen**

De energie-intensiteit uitgedrukt in verbruik per \$ BNP vertoont al vele jaren een dalende trend. De economie wordt dus steeds energie-efficiënter, een ontwikkeling die in alle OESO-landen zichtbaar is. In absolute termen en in relatie tot het verbruik per hoofd van de bevolking blijft het Amerikaanse

energieverbruik op een ongeëvenaard hoog en nog steeds stijgend niveau. Dat heeft alles te maken met levensstijl en gedrag, niet alleen wat het autogebruik betreft, maar in toenemende mate ook het gebruik van elektriciteit.

De discussies over de auto zijn een politiek kruisvat. Olieverbruik en de auto zijn sterk met elkaar verbonden, want de transportsector draait nagenoeg geheel op olie en c. 60% van het Amerikaanse oliegebruik gaat naar de transportsector. Al in 1975 werden efficiëntienormen vastgesteld, maar die zijn tot op heden niet aangepast. Wel wordt ruimte gemaakt voor 'verder onderzoek' naar biobrandstoffen en hybride auto's, die zowel op traditionele als nieuwe energiebronnen kunnen rijden. Ook de op de waterstofeconomie gerichte programma's zullen op termijn invloed hebben op het oliegebruik van de transportsector. Verder is er veel en groeiende aandacht voor energiebesparingsprogramma's voor de bebouwde omgeving en voor industrieel verbruik. Technologische ontwikkelingen, doelmatigheidsnormen voor huishoudelijke apparaten en belastingkortingen zijn daarbij belangrijke instrumenten.

### **Internationale energiestrategie**

De geopolitieke ontwikkelingen op de energiemarkten en de vooruitzichten voor de komende jaren hebben de Amerikaanse regering ertoe gebracht energievoorzieningszekerheid met steeds meer nadruk mee te wegen in het buitenlands beleid. Onder leiding van de *National Security Council* van het Witte Huis wordt er aan een strategie gewerkt, met als titel 'the international dimensions of US energy policy'. Kernpunten van dit beleid zijn: vergroting van het energieaanbod, diversificatie, technologie en investeren in infrastructuur. De strategie zal in een aantal acties worden uitgewerkt, waarbij deze regionaal zullen worden verbijzonderd. Strategische energiedialogen zullen daarvoor worden gezocht, of zijn al gaande, met Europa en Rusland, China en India, het Midden-Oosten en Iran, West-Afrika en met het overige Westelijk Halfrond. Vermindering van de afhankelijkheid van de Perzische Golf heeft tot gevolg dat de afhankelijkheid van andere regio's moet toenemen of dat meer olie uit bronnen nabij teerzanden moet worden gehaald. Of met de grotere inzet van andere leveranciers de politieke stabiliteit van de olie-importen zal verbeteren, is nog maar de vraag, getuige de problemen in Nigeria en de gespannen relatie met Venezuela.

## Conclusies

De Verenigde Staten gaan uit van een structureel hogere olieprijs in de toekomst en hebben op basis daarvan hun modellen en het beleid voor de toekomstige energiemarkt aangepast. Op veel terreinen wordt fors ingezet, vooral op technologiegebied, met indrukwekkende programma's. Toch blijft de indruk bestaan dat het Amerikaanse energiebeleid het aan een algemene visie, strategie en beleid ontbreekt om de uitdagingen van de komende jaren het hoofd te bieden. Onduidelijk is nog wat de internationale energiestrategie zou moeten inhouden en in hoeverre het klimaat en de economische ontwikkeling daarbij betrokken worden.

Ook is er niet echt sprake van een 'National Energy Policy'. Op het niveau van afzonderlijke staten gebeurt veel, maar op federaal niveau blijven de inspanningen versnipperd. Als het energievraagstuk echt serieus genomen wordt – en daar is, gezien de geopolitieke en klimaatpolitieke ontwikkelingen alle aanleiding voor – dan is een 'man-on-the-moon'-aanpak nodig. Een aanpak met visie, strategie, middelen en organisatie. Een aanpak met durf en leiderschap, waarbij ook andere landen (en zeker ook de Europese Unie) uitgedaagd worden mee te doen en voorbeelden te volgen; een aanpak die productie-landen houvast geeft aangaande de marsroute naar een energievoorziening die op termijn duurzaam zal zijn; en een aanpak waarin op basis van wederzijdse belangen wordt overlegd en wordt samengewerkt. Er is voldoende potentieel en denkkraft aanwezig 'around Capitol Hill', nu nog de wil en de daadkracht.

## Noten

- 1 De website van het *US Department of Energy* (DOE) ([www.energy.gov](http://www.energy.gov)) geeft een schat aan informatie over het Amerikaanse energiebeleid, vooral op de informatie-afdeling te vinden op [www.eia.doe.gov](http://www.eia.doe.gov)
- 2 Ook hiervoor geeft de website van DOE mooie overzichten; zie: [www.cfo.doe.gov/me70/history](http://www.cfo.doe.gov/me70/history).
- 3 De desbetreffende wet regelde ook de participatie van de Verenigde Staten in het internationaal energieagentschap IEA.
- 4 Zie voor een beschrijving van de ontwikkeling in de Verenigde Staten in vergelijking tot die welke in de EU plaatsvond de CIEP-studie 'The regional approach in establishing the Internal EU Electricity Market', 2005. Zie de CIEP-website via [www.clingendael.nl](http://www.clingendael.nl).
- 5 Voor duurzame energie, olie en gas, elektriciteit, kolen en besparing resp. c. \$ 3,1; \$ 2,4; \$ 2,8; \$ 2,75 en \$ 2,1 miljard.
- 6 De begrotingsvoorbereiding voor het komende jaar start in de Verenigde Staten al eind januari.
- 7 De EIA hanteert voor de huidige olieprijs een waarde van 40 dollar per *barrel* (in 2004 dollars). Het gaat hierbij om de gemiddelde prijs van in de Verenigde Staten geïmporteerde ruwe olie met een laag zwavelgehalte. Deze prijs is enkele dollars lager dan die van premium ruwe olie, zoals de *West Texas Intermediate* (WTI) of *Brent*, die in de pers vaak wordt aangehaald als 'de olieprijs'.
- 8 In 2004 bedroeg de LNG-import 0,6 tcf, terwijl nu verwacht wordt dat die in 2030 4,4 tcf zal bedragen.
- 9 Hierbij dient te worden aangetekend dat het budget van DOE traditioneel een groot aandeel kernenergie bevat. Dat is een gevolg van het feit dat alle militaire nucleaire programma's geheel door DOE worden verzorgd (en niet door het Pentagon). Alle grote 'national labs' (o.a. Brookhaven, Lawrence Livermore, Los Alamos), die ook fundamenteel onderzoek doen, staan op de DOE-begroting, evenals het onderzoek naar en de opberging van radioactief afval, zoals de Yucca Mountain Facility en de WIPP in Nieuw Mexico. Alleen al voor Yucca Mountain staat \$0,5 miljard op de begroting voor 2007.
- 10 Interessant te weten is dat Nederland, dat samen met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland in het Urenco-project deelneemt, over deze plannen al een tijdje met de Amerikanen in gesprek is.

Jacques de Jong is bij het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP) gedetacheerd door het ministerie van Economische Zaken. Stephan Slingerland is werkzaam bij het CIEP.

# ‘De stenen aftasten en de rivier oversteken’

## Het Chinese energiebeleid

Er komt spoedig een algemene energiewet. Dit maakte Ma Fucai<sup>1</sup> op 12 januari 2006 namens de *task force energie* bekend. Deze wet zal de basis vormen van het toekomstige nationale energiebeleid en tevens de strategie voor de energievoorziening van China vastleggen. Na een jarenlange zoektocht lijkt het erop dat de regering beleidskeuzen heeft gemaakt die zowel voldoen aan de stijgende vraag naar olie van de Chinese economie als een antwoord vormen op de snel veranderende geopolitieke werkelijkheid van de internationale oliemarkt.

Dit artikel belicht de huidige economische en geopolitieke situatie met betrekking tot de olievoorzieningszekerheid van de Chinese economie.<sup>2</sup> Aan de hand van de Chinese oliediplomatatie van de afgelopen jaren volgt een voorspelling omtrent de hoofdlijnen van de ‘nieuwe’ energiestrategie en de geopolitieke speelruimte die China heeft om de risico’s die met de internationale olie-industrie gemoeid zijn, zoveel mogelijk te vermijden.

### Groeiende afhankelijkheid

Volgens recente publikaties van het Nationaal Bureau voor Statistiek van China is het BNP tussen 1979 en 2004 jaarlijks met gemiddeld 9,6% gestegen. In 2003, 2004 en 2005 bedroeg de stijging zelfs achtereenvolgens 10,0%, 10,1% en 9,9%. Als de regering doorgaat met de economische hervormingen, zal de economie ook de komende jaren op een vergelijkbaar hoog niveau doorgroeien.<sup>3</sup>

Door de snelle economische ontwikkeling is uiteraard ook het verbruik van energie de laatste jaren sterk gestegen. In 2004 heeft China 1,87 miljard ton kolen verbruikt (een toename van 14,4% ten opzichte van 2003), 290 miljoen ton ruwe olie (toename van 16,8%) en 41,5 miljard kubieke meter gas (toename van 18,5%). Terwijl kolen met een aandeel van 65% verreweg de belangrijkste energiebron is, staat olie met 20% op de tweede plaats in de Chinese energiemix.<sup>4</sup>

Het energieverbruik stijgt echter sneller dan de regering in 2003 had voorspeld. Niet ongebruikelijk

voor een economie in een groeistadium zoals de Chinese, groeit het energieverbruik sneller dan de economie. Door de verouderde en veelal inefficiënte infrastructuur en de snel stijgende vraag kampen de energiebedrijven met grote moeilijkheden om de bevolking en het bedrijfsleven adequaat van energie te kunnen voorzien. In de grote steden en economische centra zijn stroomonderbrekingen een bijna dagelijks verschijnsel. Ook kampt een aantal regio’s herhaaldelijk met gas- en benzinetekorten. De afgelopen maanden hadden vooral de stad Chongqing en de provincie Guangdong frequent met ernstige energietekorten te maken.

Sinds 1993 verbruikt China meer olie dan het zelf produceert. Daardoor is het land steeds sterker onderhevig aan de ontwikkelingen op de internationale oliemarkt. Tegenwoordig importeert de Volksrepubliek 44% van haar jaarlijks oliegebruik. Analisten verwachten dat de afhankelijkheid van de Chinese economie van olie-importen uit het buitenland zal stijgen tot 50% in 2010 en zelfs 60% in 2020.

Dit vooruitzicht vormt een moeilijk vraagstuk voor de beleidsmakers. Ze zijn vooral bang dat ontwikkelingen in het buitenland een negatieve invloed kunnen hebben op de groei van de Chinese economie, vooral door leveringsonderbrekingen en flinke prijsstijgingen op de oliemarkt.

### Het geopolitieke toneel

Uiteraard hebben de geopolitieke ontwikkelingen een grote invloed op de oliediplomatatie van de Chinese regering, in het bijzonder de oorlog in Irak. Het begin van de oorlog in 2003 en de daardoor veroorzaakte stijging van de olieprijs hadden immers grote invloed op de Chinese economie.<sup>5</sup> Deze ontwikkeling wees de Chinese leiders niet alleen op de zwakten van het energiebeleid,<sup>6</sup> maar bracht ook de toegenomen kwetsbaarheid van het land onder de aandacht. De vóór de oorlog van 2003 al bestaande *externe gevaren voor de olievoorziening* zijn de afgelopen jaren feitelijk nog toegenomen. Deze risico’s betreffen in het bijzonder het geostrategische

optreden van de Verenigde Staten op internationaal energiegebied, de onzekerheden die gepaard gaan met de recente ontwikkelingen binnen de Russische oliesector en de activiteiten van Japan als de belangrijkste regionale concurrent.

China had tien jaar lang met Rusland onderhandeld over een pijpleiding van het Siberische Angarsk naar Daqing in de provincie Heilongjiang. Toen de overeenkomst bijna rond was, bracht Japan een hoger bod uit voor een pijpleiding van Taishet naar de stad Nakhodka, die met haar haven Perevoznaya de kortste verbinding naar Japan biedt. Eind 2004 koos Moskou voor het Japanse voorstel. Dit was een grote teleurstelling, maar ook een belangrijke les voor de Chinese regering. Desalniettemin heeft Vladimir Poetin aan Hu Jintao beloofd dat er wel een tak van de pijpleiding naar China zal worden gebouwd voordat de pijpleiding naar de Stille Oceaan wordt afgemaakt. Bovendien exporteert Rosneft stijgende hoeveelheden olie via het spoor naar Noordoost-China.

Nadat het Russisch-Chinese project voor de eerste

belangen van de partijen, maar ook op geopolitieke overwegingen. Ten *tweede* heeft de regering een weg kunnen vinden om haar doel te bereiken zonder een directe confrontatie met één van de partijen aan te gaan.

De inspanningen voor een grensoverschrijdende pijpleiding zijn echter niet de enige activiteit van de regering om de olievoorziening voor China te waarborgen. Gedreven door de vrees voor een te grote afhankelijkheid – vooral van het instabiele Midden-Oosten – probeert de regering met zoveel mogelijk olieproducerende landen goede betrekkingen op te bouwen en zoeken de Chinese leiders ook de samenwerking met andere olie-importeurs.

Vanuit geopolitiek oogpunt zijn drie ontwikkelingen het meest opzienbarend. Ten *eerste* schrikt de Chinese oliediplomatie er niet voor terug ook met door het Westen als 'fout' gebrandmerkte regimes omvangrijke contracten te sluiten.<sup>8</sup> In ruil voor olie steunt China deze landen op het internationale toneel en maakt het daarvoor bereidwillig gebruik van zijn positie als permanent lid van de VN-Veiligheidsraad, zoals in de gevallen van Soedan en Iran. Ten *tweede* zal de samenwerking met Saoedi-Arabië verder versterkt worden. Want ondanks alle activiteiten in andere regio's, zal het Midden-Oosten – en vooral Saoedi-Arabië – de belangrijkste exporteur van olie naar China blijven. Ten *derde* volgt China wat betreft betrekkingen op energiegebied een strikt bilaterale benadering. Dat is het geval met olie- en gas-producerende landen, maar ook met concurrenten om energiebronnen. Zo zijn India en China onlangs overeengekomen niet langer met elkaar om olieconcessies in het buitenland te concurreren, maar in sommige regio's gezamenlijk op te treden. Zo kunnen beide landen immers veel kosten besparen.<sup>9</sup>

### **Beleidsvorming**

China kent geen nationale instelling als een ministerie van energie noch een speciale commissie die de energievraagstukken zou kunnen coördineren. Het ontbreekt dus aan een instantie die een consistent energiebeleid kan uitwerken.<sup>10</sup> De verbrokkelde institutionele structuur van de energiesector leidt tot een onsamenhangend energiebeleid, dat vaak meer door de leiders van de energiebedrijven wordt gevormd dan dat het via een integrale aanpak tot stand komt.<sup>11</sup> De Chinese 'strategie' voor het veiligstellen van de olievoorziening is daarom de uitkomst van talloze debatten en campagnes binnen de bureaucratie van een aantal ministeries en regerings-

## **Op de vreedzame weg verzekert China zich van steeds meer oliereserves**

transnationale oliepijpleiding was mislukt, zette de Chinese regering alles op een snelle voortgang van de bouw van een oliepijpleiding van Kazachstan naar de West-Chinese regio Xinjiang. Toch had China ook hier te maken met inmenging van buiten, *in casu* door de Verenigde Staten. Blijkbaar zijn de Amerikanen bang dat de rijke oliereserves van de Kaspische Zee grotendeels naar het Oosten stromen en er niet genoeg olie overblijft voor de dure Baku-Tbilisi-Çeyhan pijpleiding.<sup>7</sup> Inderdaad was het niet duidelijk of de China National Petroleum Corp. (CNPC) voldoende olie kon verkrijgen om de pijpleiding economisch te exploiteren. Eind 2005 werd echter een oplossing gevonden. Rosneft en Lukoil zullen olie via een oude pijpleiding van West-Siberië naar centraal-Kazachstan transporteren, zodat CNPC niet helemaal afhankelijk zal zijn van de Kazachse olie. Met deze oplossing toonden China, alsook Kazachstan en Rusland zich zeer tevreden.

Uit de afloop van deze projecten worden twee dingen duidelijk. Ten *eerste* kon China zijn zin (olie) krijgen ondanks de eerdere belemmeringen, die uiteraard niet alleen berustten op de economische

commissies. De deelnemers in de discussies rond de beleidsvorming zijn voornamelijk de drie grote energiebedrijven (CNPC, CNOOC en SINOPEC), de Nationale commissie voor ontwikkeling en hervorming, het ministerie van buitenlandse zaken, het Volksbevrijdingsleger, alsmede een aantal denktanks en universiteiten.<sup>12</sup>

Gezien de mogelijke consequenties van ontoereikende energievoorziening van de Chinese economie staat de energiezekerheid van China hoog op de politieke agenda. Zo werd in juni 2005 de nationale *task force energie* opgericht, die geleid wordt door minister-president Wen Jiabao. De secretaris van deze werkgroep is de voorzitter van de invloedrijke Nationale commissie voor ontwikkeling en hervorming, Ma Kai. Hij zal ook de groep leiden die is samengesteld uit deskundigen van alle 15 betrokken ministeries en commissies en die binnenkort het ontwerp zal schetsen voor een integrale energiewet. Deze wet moet naast institutionele ophelderingen – één instelling op ministerieel niveau die het beleid coördineert en een volledige regulering van de Chinese energiesector – ook de grondslag vormen voor de oliestrategie.

### Perspectief

Sinds het begin van de hervormingen verandert de Chinese regering haar economisch beleid stapsgewijs. Aangezien er geen blauwdruk voor de hervormingen bestaat, worden beleidswijzigingen vaak eerst op lokaal niveau of op kleine schaal beproefd, alvorens ze als nationale richtlijnen worden ingevoerd. Deze strategie wordt omschreven als *mozhe shitou guo he* ('de stenen aftastend de rivier oversteken'). Ook op energiegebied wordt deze benadering toegepast. Chinese politici en de drie grote energiebedrijven hebben de afgelopen jaren inderdaad van alles geprobeerd om in olieproducerende landen een voet aan de grond te krijgen. Ondanks een paar mislukkingen – bijvoorbeeld de pijpleiding van Rusland naar China en het overnamebod op het Amerikaanse Unocal door CNOOC – hebben ze zich niet voor niets ingespannen. De toekomstige oliestrategie zal daarom een afspiegeling zijn van het recente optreden van China op het internationale toneel.

Aan de hand van de handelwijze van de regering en de energiebedrijven, alsmede drie vaak gehanteerde ideologische *basisprincipes*, kunnen de hoofdlijnen van deze strategie geschetst worden. Deze principes betreffen vooral het economisch beleid; de hantering door de regering van de door de opkomst van China gewekte vrees in het buitenland; en de beginselen

van het Chinees buitenlands beleid als belangrijk raamwerk voor de oliediplomatie.

De zogenaamde *Vijf beginselen van de vreedzame coëxistentie* vormen de basis van het Chinese buitenlandse beleid. Deze beginselen hanteert China als maatstaf voor het aangaan van betrekkingen met andere landen en voor het optreden naar buiten toe. De beginselen houden in: het wederzijds respect voor de soevereiniteit en territoriale integriteit van andere landen; non-agressie; geen inmenging in de interne aangelegenheden van andere landen; op gelijkheid en wederzijdse voordelen gebaseerde bilaterale betrekkingen; en de vreedzame coëxistentie.<sup>13</sup>

Inderdaad heeft China een vreedzame omgeving nodig om zijn economische transitie te kunnen voltooien. Teneinde dit proces te versnellen, benut de regering de mogelijkheden van de 'globalisering' ten volle en bevordert zij economische integratie van China met het buitenland. Dit offensief beleid voert de regering al sinds een aantal jaren onder het devies *zou chuqu* (naar buiten gaan) – Chinese ondernemingen worden aangemoedigd in het buitenland bedrijven over te nemen. Op die manier moeten zij hun marktaandelen vergroten, octrooien en technologie verwerven en ervaring op de internationale markt vergaren teneinde hun slagkracht te verhogen, zodat de Chinese bedrijven tot volwaardige 'global players' kunnen uitgroeien. Ongeacht of het gaat om staats- of privé-ondernemingen, steunt de overheid derhalve de activiteiten van Chinese bedrijven in het buitenland door leningen en politieke contacten.

Onlangs werd, na een jarenlange discussie, de slagzin *heping fazhan daolu* (de weg van de vreedzame ontwikkeling) gepresenteerd. Deze formulering vervangt de eerder gebezigde *heping jueqi* (vreedzame opkomst). Deze wijziging is een teken van het groeiend ongemak van de Chinese regering over de vrees van andere landen voor de gevolgen van de politieke opkomst van de economische reus en benadrukt daarom het streven van de regering naar een vreedzame en harmonieuze wereldgemeenschap.

Op de vreedzame weg verzekert China zich dus alsmaar van meer oliereserves. Sinds Chinese bedrijven concessies in Canada, Latijns-Amerika, Afrika en Azië konden verwerven en ook de samenwerking op energiegebied met Rusland op gang is gekomen, staan zelfs de grootste producenten in de rij, om de kansen van de Chinese markt niet te missen. Zo bracht eind december 2005 de president van de OPEC, Sjeik Ahmad al-Fahd al-Sabah, een bezoek aan China om over de mogelijkheden voor meer samenwerking te spre-



ken, en begin 2006 kwam zelfs de Saoedi-Arabische Koning Abdullah op staatsbezoek. Tijdens dit bezoek werd een overeenkomst getekend die moet leiden tot verhoging van de jaarlijkse Saoedische export van olie en gas naar China van 39% en de bouw van nieuwe olieraffinaderijen in China.

Uiteindelijk konden ondanks het vaak *ad hoc* tot stand gekomen Chinese energiebeleid aanzienlijke successen worden geboekt. De oliediplomaten hebben zich ingespannen, nu kan de energiewet worden voltooid. De strategische hoofdlijnen zijn duidelijk: de Chinese regering zal haar strikt bilaterale aanpak van de energiesamenwerking zowel wat betreft producerende landen als belangrijke invoerlanden voortzetten en zich verder inspannen om de geopolitieke kwesties die met de internationale energiebetrekkingen gepaard gaan te omzeilen, teneinde elke directe confrontatie uit de weg te gaan.

De afgelopen jaren zijn Chinese bedrijven inderdaad in geostrategisch gevoelige regio's terechtgekomen, wat vooral de Amerikanen veel ongemak bezorgt.<sup>14</sup> Toch lijkt het erop dat men juist in Latijns-Amerika en Afrika blij is met de samenwerking met de Chinezen – in het bijzonder door de bereidheid van China vele miljarden dollars in infrastructuurprojecten te investeren.<sup>15</sup>

Het aandeel van de olie afkomstig van buitenlandse bezittingen van Chinese bedrijven bedraagt thans 20% van de gehele olie-import. Buitenlandse energiebedrijven tonen echter ook belangstelling voor de Chinese markt. Zo hebben BP, Shell en andere *multinationals* al een groot aantal projecten in China opgezet. Nog meer investeringen kunnen worden verwacht als de Chinese energiemarkt verder geopend wordt en de prijzen stapsgewijs worden aangepast aan het internationale niveau – een ontwikkeling die al gaande is. Bovendien zijn ook buitenlandse bedrijven bereid olie naar China te exporteren om daar hun tankstations te kunnen exploiteren. De nieuwe energiewet zal ook een uitgewerkte wettelijke basis voor dergelijke projecten bieden. Het ligt dus in de lijn der verwachtingen dat na de opening van de markt voor olieproducten – zoals eerder al in andere sectoren is gebeurd – buitenlandse bedrijven door de grote Chinese markt zullen worden aangetrokken en bereidwillig op mogelijke eisen van de regering, bijvoorbeeld de garantie van de olieaanvoer, ingaan.

Ook wat betreft het olietransport probeert China mogelijke geopolitieke brandpunten te vermijden. Het grootste ongemak bestaat volgens de Chinese analisten uit de transportroutes, in het bijzonder de Straat

van Malakka. Ruim 80% van alle olie die naar China wordt vervoerd, passeert deze geopolitieke flessehals. Teneinde deze wateren te vermijden, bouwen Chinese bedrijven tegenwoordig havens in Pakistan (Gwadar) en Burma (Sittwe). In de nabije toekomst zal olie uit het Midden-Oosten en Afrika naar deze havens verscheept worden. Vanuit Gwadar zal de olie dan via de *Karakorum Highway* naar Xinjiang kunnen worden vervoerd, terwijl de olie via een pijpleiding van Sittwe naar Kunming in de Zuidwest-Chinese provincie Yunnan getransporteerd zal worden.<sup>16</sup>

Deze projecten sluiten aan bij het plan van de Chinese regering een economische opleving van de westelijke en de centrale gebieden van het land te bevorderen. Ondanks de hoge kosten die met deze projecten verbonden zijn, kan het logistiek en economisch dan ook zinvoller zijn een deel van de olie naar het Chinese binnenland te transporteren, in plaats van eerst alle olie naar de Oost-Chinese kust te verscheppen.

De Chinese zoektocht naar energie verandert Azië en de hele wereld in een adembenemend tempo; en met elk land waarmee China bilaterale overeenkomsten sluit, vergroot het zijn geopolitieke speelruimte.

China heeft al heel wat stenen in de troebele wateren van de internationale olie-industrie gegooid. Terwijl de Verenigde Staten vechten tegen het wereldomvattende terrorisme en dromen van minder afhankelijkheid van het Midden-Oosten en er binnen de Europese Unie over een toekomstig energiebeleid gediscussieerd wordt, benut China de mogelijkheden van zijn integratie in de wereldeconomie om zich van voldoende energie voor zijn opkomst te verzekeren. Globalisering met sterke Chinese trekjes dus.

## Noten

- 1 Ma Fucai is de voormalige bestuursvoorzitter van China National Petroleum Corp. (CNPC), een van de drie grote energiebedrijven. Hij werd in 1998 *chief executive officer* van CNPC, maar moest aftreden nadat in december 2003 door een explosie in één van de vestigingen van het bedrijf in de buurt van Chongqing meer dan 200 mensen om het leven waren gekomen. Zijn medewerking bij de totstandkoming van de wet geeft blijk van de grote invloed van de energiebedrijven op de toekomstige regelgeving.
- 2 Dit artikel is grotendeels gebaseerd op publikaties en nieuwsberichten in het Chinees. Verwijzingen naar bronnen zijn slechts opgenomen als het gaat om publikaties in Westerse talen.
- 3 'The OECD on China's economy: a model of reform', in: *The Economist*, 15 september 2005 ([http://www.economist.com/finance/displaystory.cfm?story\\_id=E1\\_QQDSJSP](http://www.economist.com/finance/displaystory.cfm?story_id=E1_QQDSJSP))

- 4 Bernard D. Cole, 'Oil for the lamps of China': Beijing's 21st-century search for energy, Washington, DC: National Defense University Press, 2003, blz. 7.
- 5 In de eerste vier maanden van 2003 importeerde China 42,9% meer olie dan in 2002; de rekening steeg echter met 110,6%. China moest zich er ook bij neerleggen dat Irak voorlopig niet in staat zou zijn de Chinese leningen terug te betalen; bovendien zal CNPC door de bezetting van Irak geen olie kunnen winnen uit de drie olievelden waarvoor het bedrijf vóór de oorlog al concessies had verworven. Volgens het Nationaal Bureau voor Statistiek van China resulteert elke prijsstijging van 10 dollar in 0,5% minder groei van het Chinese BNP.
- 6 Zie voor een overzicht van de problemen van de Chinese energiesector: Philip Andrews-Speed, 'China's energy woes: running on empty', in: *Far Eastern Economic Review*, juni 2005 (<http://www.feer.com/articles/1/2005/0506/free/p013.html#top>)
- 7 Michael Klare, *Blood and oil: how America's thirst for petrol is killing us*, Londen: Hamish Hamilton, 2004, blz. 159.
- 8 Zie bijv. 'China and Africa: no questions asked', in: *The Economist*, 19 januari 2006 ([http://www.economist.com/research/articlesBySubject/displayStory.cfm?subjectid=478048&story\\_id=5425730](http://www.economist.com/research/articlesBySubject/displayStory.cfm?subjectid=478048&story_id=5425730)); China beseft echter ook dat deze landen niet de meest ideale partners zijn, maar Chinese analisten benadrukken dat de meeste concessies al door Westerse bedrijven zijn opgekocht en China derhalve geen andere keuze heeft dan in deze landen te gaan investeren.
- 9 'Take your partners: China, India and the oil market', in: *The Economist*, 19 januari 2006 ([http://www.economist.com/displayStory.cfm?Story\\_id=5420659](http://www.economist.com/displayStory.cfm?Story_id=5420659))
- 10 Erica S. Downs, 'The Chinese energy security debate', in: *The China Quarterly*, no. 177, maart 2004, blz. 30.
- 11 Andrews-Speed, *a.w. noot 6*.
- 12 Downs, *a.w. noot 10*.
- 13 Judith F. Kronberg & John R. Faust, *China in world politics: policies, processes, prospects*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 2005, blz. 14.
- 14 Jing-dong Yuan, 'America's China problem', in: *Asia Times Online*, 7 juni 2005 (<http://www.atimes.com/atimes/China/GF07Ad02.html>)
- 15 'China's oil diplomacy offers aid in Latin America', in: *Taipei Times*, 6 maart 2005 (<http://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2005/03/06/2003225714>); Hakim Ben Hammouda, 'Coopérer avec la Chine pour un vrai développement', in: *Afrique Asie*, februari 2006, blz. 18.
- 16 De voortgang van de bouw van de havens in het Pakistaanse Gwadar en het Burmese Sittwe waren ook onderwerpen tijdens de recente bezoeken van de Pakistaanse president Pervez Musharraf en de minister-president van Burma, Soe Win, aan China in februari 2006.

Susann Handke is werkzaam bij het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).

## New Clingendael Energy Paper

### Energy in a Changing World [*Energie in een veranderende wereld*]

Coby van der Linde

**Clingendael Energy Paper No. 11**  
Downloadable from [www.clingendael.nl/ciep](http://www.clingendael.nl/ciep)

On 22 November 2005 Coby van der Linde, Director of the Clingendael International Energy Programme, has delivered her inaugural lecture as professor in 'Geopolitics and Energy Management' at the University of Groningen. In her lecture she emphasised that the expectation of the United States and the European Union after 1989 was 'strong globalisation' with increased integration of countries in international markets and multilateral organisations. In this system the United States is mores-setter and the European Union its most important supporter. This expectation has only partially become reality. Different countries with different motivations have shun away from full integration and have at the same

time shown economic successes, most notable China and to a lesser extent Russia since 2000. The result is a form of 'weak globalisation' that might become the most dominant trend for the future, threatening the mores of the market system. At this moment the EU is not prepared for these developments and incapable of collectively finding an answer to weak globalisation. This new *Clingendael Energy Paper* contains the text of the inaugural lecture both in English and in Dutch.

Coby van der Linde is Director of the Clingendael International Energy Programme (CIEP).

For more information please contact Wendy Auf dem Brinke, Secretary of the Clingendael International Energy Programme. Tel.: +31 (0)70 374 6616, e-mail: [wbrinke@clingendael.nl](mailto:wbrinke@clingendael.nl)

# Wie is afhankelijk van wie?

## De betrekkelijke kwetsbaarheid van de EU-gasmarkt

Begin januari 2006 leidde de onderbreking van de export van Rusland naar Oekraïne tot grote ophef binnen de Europese Unie. Deze gas-'crisis' deed zich voor in een tijd waarin energievoorzieningszekerheid een steeds prominenter rol is gaan spelen in de Europese hoofdsteden, alsmede bij de EU in Brussel. Ook Nederlandse politici hebben laten weten de energievoorzieningszekerheid als prioriteit nummer één te zien.<sup>1</sup> Gezien de aard en omvang van de Europese gasmarkt is het echter de vraag of het gepercipieerde risico niet groter is dan het feitelijke risico. In ieder geval moet er bij afwegingen over maatregelen om de kwetsbaarheid van de EU te verkleinen, goed gekeken worden of de kosten wel opwegen tegen de baten.

### Hoge aardgasprijzen

De aardgasprijzen in de Westerse wereld hebben de afgelopen twee jaar ongekende hoogten bereikt. In continentaal Europa en in Azië zijn de prijzen meestal contractueel direct gekoppeld aan die van olieproducten. In het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten bepaalt de olieprijs via de uitwisselbaarheid van olieproducten en gas het verloop van de gasprijs op de hier bestaande zelfstandige gasmarkten. Hoge olieprijzen betekenen dus bijna automatisch hoge gasprijzen.<sup>2</sup> Daar komt bij dat de eigen productie van gas in Europa sneller terugloopt dan verwacht, vooral in het Verenigd Koninkrijk, terwijl de winning in de Verenigde Staten stagneert.<sup>3</sup>

De stijgende gasprijzen, in combinatie met bezorgdheid over de markt- en prijsstructuren op Europese gasmarkten, hebben ertoe geleid dat de voorspellingen voor gasgebruik in de elektriciteitssector de laatste jaren herhaaldelijk naar beneden zijn bijgesteld.<sup>4</sup> Gas blijft echter een gewilde brandstof voor elektriciteitsopwekking. Moderne gasgestookte centrales zijn zeer efficiënt; bovendien zijn ze snel te bouwen, tegen relatief lage bouwkosten. Ook zijn overheden, voornamelijk in Spanje en Italië, eerder geneigd vergunningen voor gasgestookte centrales af te geven dan voor kolencentrales, omdat gascentra-

les naar verhouding beduidend minder kooldioxide uitstoten. Tevens is er veel minder oppositie van de lokale bevolking (een minder groot 'Niet In Mijn Achtertuin'-effect), omdat gascentrales relatief klein zijn en de brandstoflevering door 'onzichtbare' pijpleidingen gaat.

### Vraag/aanbodverhouding

Aan de ene kant leiden de hogere prijzen tot iets lagere vraagverwachtingen, aan de andere kant vinden er nieuwe investeringen plaats in infrastructuur om nieuw gas naar Europese markten te brengen. De vraag/aanbod-verhoudingen voor de volgende jaren lijken daarom minder gespannen dan kort geleden nog werd verwacht. Naast nieuwe pijpleidingen uit Noorwegen, Algerije en Rusland wordt vooral de invoercapaciteit voor *Liquefied Natural Gas* (LNG) de komende jaren sterk vergroot. De kosten voor LNG, door afkoeling vloeibaar gemaakt en per schip getransporteerd aardgas, zijn de afgelopen twee decennia sterk verminderd, zodat landen als Nigeria, Qatar en Egypte LNG tegen concurrerende prijzen naar Europa kunnen brengen. Nu al speelt LNG in de Spaanse en Franse gasmarkt een grote rol en het zal binnenkort ook in het Verenigd Koninkrijk en Italië op grote schaal een plaats veroveren in de energievoorziening. In Nederland, België, Duitsland en Polen bestaan plannen voor de bouw van nieuwe of uitbreiding van bestaande LNG-ontvangstinstallaties.

### Stijgende zorg om voorzieningszekerheid

Een groeiende vraag naar gas en afnemende eigen productie leiden ertoe dat de Europese Unie steeds afhankelijker zal worden van geïmporteerd gas. Het meeste gas komt via pijpleidingen uit Rusland, Algerije en Noorwegen. De uit deze landen geïmporteerde hoeveelheden zullen de komende decennia toenemen en worden aangevuld door aanzienlijke hoeveelheden LNG. Het verschijnsel van stijgende hoeveelheden gas afkomstig uit een klein aantal landen baart politici en commentatoren in Europa

zorgen. Twee aspecten spelen hierbij een rol: ten *eerste* de vrees dat de afhankelijkheid door exporterende landen wordt gebruikt om economische en politieke doeleinden te bereiken; ten *tweede* de vrees voor grotere concurrentie met andere gas afnemende landen, waarvoor ook een stijgende afhankelijkheid van geïmporteerd gas wordt voorspeld. In het bijzonder LNG-exporteurs hebben daardoor ruimere keuze van afzetlanden. Europa, is de redenering, moet meer dan vroeger een aantrekkelijke markt voor producerende landen zijn om toevoer van nieuw gas te waarborgen.<sup>5</sup> Hoewel een deel van deze zorgen gegrond is, zijn kanttekeningen op hun plaats.

### **Gas als politiek drukmiddel?**

Als een pijpleiding eenmaal is gebouwd, is het voor de exporteur kostbaar gasleveranties om politieke redenen te onderbreken. Een pijpleiding verbindt immers de producent en de afzetmarkt vrijwel onlosmakelijk met elkaar en, anders dan bij olie, is het voor de exporteur vrijwel onmogelijk zijn produkt – tenminste op korte termijn – op andere markten af te zetten. De exporteur raakt substantiële inkomsten kwijt en hij moet er op lange termijn rekening mee houden dat de vraag naar zijn gas sterk vermindert, omdat leveranties als onbetrouwbaar kunnen worden aangemerkt.<sup>6</sup> Gas verbruikende landen zijn beter tegen (politieke) onderbrekingen beschermd naarmate zij meer voor het gas betalen, de potentiële vraag groter is en zij meer opties hebben om in de toekomst naar andere bronnen uit te wijken. In die zin verkeert de Europese Unie als geheel in een uitstekende positie. Voor LNG-importen ligt de situatie iets anders, omdat de producenten LNG, dat zij bijvoorbeeld niet meer aan EU-landen willen leveren, waarschijnlijk betrekkelijk gemakkelijk op andere markten kunnen afzetten. Maar ook LNG-leveranciers schaden hun lange-termijnpositie op internationale gasmarkten wanneer zij hun gas als politiek drukmiddel gebruiken. Bovendien biedt LNG de importerende landen in het geval van een leveringsonderbreking de mogelijkheid andere LNG-bronnen aan te spreken.

Dit neemt niet weg dat louter een sterke marktpositie voor produktielanden al genoeg kan zijn om politieke doeleinden te bereiken. Ongeacht de realiteit van een politieke onderbreking van gasleveranties kan perceptie van kwetsbaarheid voor politici en beleidsmakers in invoerlanden al voldoende zijn om zich tegenover leveranciers soepeler op te stellen, bijvoorbeeld over mensenrechten, zelfs zonder dat de

producerende landen de gasleveranties metterdaad ter discussie stellen.<sup>7</sup>

Het recente conflict tussen Rusland en Oekraïne is in veel krantenartikelen aanleiding geweest te concluderen dat Rusland gasleveranties doelmatig benut om op brute wijze politieke doelen te bereiken.<sup>8</sup> Wie de voorgeschiedenis van het conflict nader beschouwt, komt al snel tot de conclusie dat het Russische staatsbedrijf Gazprom zeker gebruik heeft gemaakt van zijn centrale rol in de Oekraïense gasvoorziening om uiteindelijk hogere prijzen door te zetten. Maar hier was ook een economische aanleiding voor, gezien de opstelling van het Oekraïense gasbedrijf Naftogaz.<sup>9</sup>

Eind 2005 had Oekraïne wel degelijk kansen om het conflict op te lossen. Zo had Rusland aangeboden zijn prijsverhoging pas na de Oekraïense verkiezingen van maart 2006 te laten ingaan. Duidelijk lagere tarieven waren ook mogelijk geweest indien Gazprom een aandeel in het Oekraïense pijpleidingennet, essentieel voor zijn exporten naar Europa, had mogen verwerven. Ongetwijfeld zit er een politiek element in het streven van Rusland hogere gasprijzen in Oekraïne te rekenen. Maar waarom zou Rusland Oekraïne met laag geprijsd gas subsidiëren zonder hiervoor economisch iets terug te krijgen, terwijl tegelijkertijd Oekraïne politiek meer en meer in de richting van het Westen opschuift?

Uit dit conflict valt op zich zelf moeilijk af te leiden dat Rusland als leverancier voor de Europese gasmarkt onbetrouwbaarder is geworden. Toch heeft het conflict ertoe bijgedragen dat het publieke debat over de relatie tussen energieleveringen en buitenlands beleid sterk aan belang heeft gewonnen. Een dergelijk debat valt toe te juichen.<sup>10</sup> Het is nu van belang de discussie in goede banen te leiden en juist ook de kansen te benadrukken die energierelaties met zich kunnen brengen en niet slechts de risico's.

### **Europa als een belangrijke afnemer**

De afhankelijkheid van gas is wederzijds. Tegenover het verlangen van consumerende landen naar voorzieningszekerheid staat het verlangen van producerende landen naar vraagzekerheid. De EU kent thans de grootste vraag naar gasimporten en zal volgens diverse voorspellingen de komende decennia ook met afstand de sterkste groei in het volume van importen tonen (zie tabel 2). Bovendien is de EU voor degenen die het beheer voeren over de grote gasvoorraden in Rusland, Noorwegen, Algerije,

**Tabel 1. Infrastructuurontwikkelingen in de EU-25**

Pijpleidingen in aanbouw of gepland (tot 2011) LNG-terminals						
	Capaciteit (mld m <sup>3</sup> p.a.)		Bestaand		In aanbouw of gepland (tot 2011)	
			Aantal	Capaciteit (mld m <sup>3</sup> p.j.)	Aantal	Capaciteit (mld m <sup>3</sup> p.j.)
Noorwegen – Verenigd Koninkrijk (Langeled)	23	België	1	4,5	1	4,5
Rusland – Duitsland (NGEP)	27,5-55	Frankrijk	2	16	1	8
Algerije – Spanje (diverse)	10-12	Griekenland	1	2		
Algerije – Italië (diverse)	10-16	Italië	1	3,5	3	22
Turkije – Oostenrijk (Nabucco)	ca. 20	Spanje	4	35	5	20
		Portugal	1	5,5		
<i>Totaal in aanbouw/ gepland</i>	<i>90,5-126</i>	Verenigd Koninkrijk	1	4,5	3	31
		Nederland			1	8-12
		Duitsland			1	6-10
		<i>Totaal</i>	<i>11</i>	<i>71</i>	<i>15</i>	<i>99,5-107,5</i>

Bron: CIEP database; bestaande capaciteit en projecten die zeer waarschijnlijk gerealiseerd worden.

Egypte en Libië, de dichtstbijzijnde, en daarmee potentieel ook de meest winstgevende, exportmarkt.

Producerende landen die men in Europa door hun onbetrouwbaarheid of al te politiek gebruik van gas-exporten niet graag als leverancier ziet, lopen mogelijk hoge inkomsten mis. Deze inkomsten missen ze ook, als ze bij de ontwikkeling van nieuwe projecten om politieke redenen ervoor kiezen andere, minder winstgevende markten voorrang te geven boven die van Europa. De EU moet voor haar voorzieningszekerheid echter ook wel wat doen. De markt moet aantrekkelijk zijn, willen producerende landen de vaak flinke investeringen opbrengen. In dit kader is het niet erg handig als de risico's van importafhankelijkheid worden overdreven, als drastische maatregelen tegen gevoelde bedreigingen worden afge-

kondigd of als de EU voortdurend en met nadruk aandringt op verandering van interne regelgeving in producerende landen. Die zouden zich kunnen afvragen of het wel aantrekkelijk is investeringen te doen ten behoeve van een markt waar de verbruikers bang lijken te zijn voor het produkt.

Ook in de toekomst zullen in de meeste exporterende landen staatsbedrijven de dienst uitmaken. Internationale gas- en oliemaatschappijen zullen in de meeste exporterende landen vooral aan bod komen, wanneer de lokale staatsbedrijven over te weinig kapitaal of te weinig expertise beschikken om bepaalde projecten te verwezenlijken. Dit is begrijpelijk: producerende landen willen in eerste instantie toch zoveel mogelijk opbrengsten van de gaswinning zelf houden.

**Tabel 2. Verwachte gasimporten in verscheidene regio's (mld kubieke meters)**

	2002	2010	2030	Groei 2002 – 2030
Europese Unie	233	342	639	406
OESO Noord-Amerika	0	33	197	197
OESO Azië	98	130	183	85
China	0	9	42	42
India	0	10	44	44

Bron: IEA World Energy Outlook 2004, blz. 140

### Internationale gashandel blijft kansen bieden

Internationale handel in gas heeft dezelfde voordelen als die in pindakaas. Het wordt geproduceerd waar dit het meest efficiënt is, terwijl handel het voor zowel importerende als exporterende landen mogelijk maakt hun welvaart te verhogen. Handel leidt hoe dan ook tot meer contacten tussen en integratie van landen. Streven naar minder importafhankelijkheid *per se* is welvaartsverlagend wanneer *onnodig* op dure alternatieven wordt ingezet, bijvoorbeeld op energiebronnen die lokaal kunnen worden geproduceerd. In het energiebeleid staan drie pijlers centraal; de verhouding kosten-prijs, milieu en voorzieningszekerheid. Deze drie moeten tegen elkaar worden afgewogen. Eenzijdig de nadruk leggen op voorzieningszekerheid ten koste van internationale handel in gas kan erg kostbaar zijn, met een welvaartsverlagend effect.<sup>11</sup>

### Vangnet

Hoewel exporterende én importerende landen bij een soepel verlopende internationale gashandel gebaat zijn, blijven er risico's bestaan voor de voorzieningszekerheid in importerende landen. De oorzaken kunnen technisch, economisch maar ook politiek van aard zijn, wanneer bijvoorbeeld belangrijke installaties door onrust in exporterende landen uitvallen. In die zin kan het nuttig zijn voor leveringsonderbrekingen van beperkte duur een vangnet achter de hand te hebben. Gasbedrijven in diverse lidstaten van de EU hebben in het verleden zulke vangnetten opgebouwd, gebaseerd op gasopslag en onderbreekbare leveringscontracten met grootverbruikers. In geliberaliseerde gasmarkten met concurrentie tussen verscheidene particuliere gasleveranciers blijkt het

moeilijker de ontwikkeling van dergelijke vangnetten te financieren. Overheden moeten daarom duidelijk definiëren wie door een dergelijk vangnet tegen welke bedreigingen beschermd moet worden en wie voor de invulling verantwoordelijk is. De Europese richtlijn 2004/67/EC schrijft dit voor, maar laat de afzonderlijke lidstaten ruimte eigen standaarden te definiëren.

Teneinde *free-riding* van landen met zwakkere standaarden in het geval van een crisis te voorkomen, zou het voordelen kunnen bieden standaarden op Europees niveau af te spreken, waarbij in de exacte invulling weer rekening kan worden gehouden met de condities in de lidstaten. De Europese Commissie heeft in 2002 al voorstellen in deze richting gedaan.<sup>12</sup> Misschien is het tijd deze voorstellen nog eens nader te bezien en aan een grondige kosten-batenanalyse te onderwerpen. Gezien de toenemende rol van gas bij de elektriciteitsvoorziening in de EU zouden afspraken over voorzieningszekerheid ook rekening moeten houden met de dwarsverbanden tussen gas- en elektriciteitsmarkten.

### Conclusie: geen autarkie maar dialoog

Europa zal steeds afhankelijker worden van gasimport. Het is een realiteit dat autarkie in de gasvoorziening voor Europa mogelijk noch wenselijk is. Voor de gasvoorziening van morgen is het vooral van belang dat investeringen tijdig plaatsvinden, zowel binnen de EU als in producerende landen. Gezien de positie van de Europese gasmarkt is te verwachten dat er voldoende interesse bestaat deze investeringen te doen, mits een aantal reguleringsonzekerheden wordt opgelost en mits de EU in een structurele dialoog met producerende landen de zorgen wegneemt die in deze landen leven. Een aanzet hiertoe geeft het nieuwe 'groenboek' van de Commissie. De vrees voor problemen met de leveringszekerheid moet niet worden overdreven en moet de energierelaties niet overheersen. De risico's van afhankelijkheid zijn minder groot dan soms wordt aangenomen en een te grote nadruk op beleid dat minder afhankelijk maakt, kan niet alleen een welvaartsverlagend effect hebben, maar ook de vraagzekerheid van producerende landen onnodig onder druk zetten, waardoor investeringen niet of onvoldoende tot stand komen.

Belangrijk is wél dat de EU als geheel in dialoog treedt met producerende landen en op basis van erkenning van de wederzijdse belangen haar beleidsdoelstellingen probeert te bereiken. Om eventuele



leveringsproblemen op te vangen, die niet noodzakelijk politiek van aard zijn, kan een vangnet worden opgezet dat gelijke condities en normen stelt aan alle EU-lidstaten. Tevens kan het vangnet de perceptie verminderen dat stijgende importafhankelijkheid een bedreiging vormt.

## Noten

- 1 'De voorzieningszekerheid is volgens hem [De Krom, toevoeging auteurs] nu probleem nummer één. Daarna komen de betaalbaarheid en dan pas het duurzame karakter van de opwekking. Dat is de volgorde.'; zie: 'De Krom: Delta-initiatief voor energie is geen nieuw plan', *Nieuwsdienst Energiea*, 6 februari 2006.
- 2 De hoge aardgasprijzen hebben in de EU een dubbel effect; ten eerste verhogen zij direct de kosten van elektriciteit en gas, gebruikt voor warmte in industrie en huishoudens. De koopkracht van consumenten daalt, aangezien het energieverbruik relatief prijs-inelastisch is. Ten tweede zullen de prijzen van kooldioxide-emissierechten stijgen, aangezien kolen aantrekkelijker worden voor opwekking van elektriciteit, terwijl bij de verbranding van kolen duidelijk meer kooldioxide vrijkomt dan bij de verbranding van aardgas.
- 3 Vergelijk bijv. *BP Statistical Review of World Energy*, juni 2005.
- 4 Christoph Tönjes, 'Gas to power in Europe', *IGU/EDI/CIEP discussion paper*, april 2005; Anouk Honoré, 'Future natural gas demand in Europe. The Importance of the Power Sector', Oxford Institute for Energy Studies, januari 2006.
- 5 Het concurrentieaspect en de mogelijke consequenties voor de Europese gasmarkt worden goed uitgewerkt in het advies van de Algemene Energieraad, *Gas voor morgen*, van januari 2005.
- 6 Dit is bijvoorbeeld het geval geweest bij olie in de jaren '70. De politieke onderbrekingen van destijds hebben ertoe geleid dat de EU-15 tot op heden minder olie verbruikt dan in 1978, waarbij het aandeel van OPEC-olie daalde van ruim 80% in 1978 tot 40% nu. Zie *BP Statistical Review of World Energy*, juni 2005. (De nieuwe lidstaten zijn buiten beschouwing gelaten, omdat voor deze landen in 1978 alleen maar een totaal aan importen bekend is en geen land van origine, ook al zal het voornamelijk olie uit Rusland zijn geweest.)
- 7 Voor een theoretisch raamwerk over de totstandkoming van buitenlands energiebeleid, zie hoofdstuk twee van F. Hoogeveen & W. Perlot, 'Tomorrow's Mores; The International System, Geopolitical Changes and Energy', *CIEP Energy Study*, december 2005.
- 8 Bijv. Co Welgraven, 'Europa denkt weer nucleair. Dilemma: kerncentrale in je tuin of een Rus aan de gaskraan', in: *Trouw*, 4 januari 2006; Sander van Walsum, 'Nauwe blik gijzelt energiebeleid', in: *de Volkskrant*, 4 januari 2006.
- 9 Voor een uitgebreide analyse zie het hierna volgende artikel van C. van der Linde & G. Greving, en Jonathan Stern, *The Russian-Ukrainian gas crisis of January 2006*, Oxford Institute for Energy Studies, 16 januari 2006 ([www.oxfordenergy.org](http://www.oxfordenergy.org)).
- 10 Mede omdat de politiek zich thans buigt over het advies van de Algemene Energieraad, samen met de Adviesraad Internationale Vraagstukken, om van energievoorzieningszekerheid een hoofddoelstelling te maken van het Nederlands buitenlands beleid. Zie AER/AIV, *Energiek Buitenlands Beleid; Energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling*, december 2005.
- 11 Over beleid ten aanzien van 'oil security' schrijft Robert Skinner van het Oxford Institute for Energy Studies: '(...) spawned a xenophobic policy jargon that included such economically nonsensical notions as energy independence, self-sufficiency and President Jimmy Carter's "Moral Equivalent of War"' (Robert Skinner, 'Energy Security and Producer-Consumer Dialogue: Avoiding a Maginot Mentality', *paper prepared for Government of Canada Energy Symposium, 28 October 2005*).
- 12 Zie [http://www.europa.eu.int/comm/energy/gas/legislation/legislation\\_sos.htm](http://www.europa.eu.int/comm/energy/gas/legislation/legislation_sos.htm). De toenmalige voorstellen geven nadrukkelijk aan dat gasopslag alleen een van vele instrumenten is om een 'vangnet' te creëren, en niet noodzakelijkerwijs het meest economische.

Christoph Tönjes en Wilbur Perlot zijn werkzaam bij het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).

# Turbulentie in de pijpleiding

## Gasconflict Rusland-Oekraïne en Russisch-Europese energierelaties

De gascrisis tussen Oekraïne en Rusland heeft grote gevolgen gehad voor de betrekkingen tussen Rusland en de Europese Unie. De angst dat de aanzienlijke leveranties uit Rusland aan de EU inzet zouden worden van een politieke en zakelijke machtsstrijd, werd door het tijdelijk stopzetten van de leveranties aan Oekraïne, en de effecten daarvan op de levering aan Europese afnemers, aangewakkerd. Het een-dimensionale beeld van Rusland als een toekomstig onbetrouwbare gasleverancier, dat werd opgeroepen door de publikaties over het gasconflict tussen het Russische Gazprom en Oekraïne, klopt net zo min als het een-dimensionale slachtofferschap van Europa.

Intussen heeft de Europese Commissie in een nieuw 'groenboek'<sup>1</sup> voorgesteld een strategisch partnerschap met Rusland aan te gaan. Wat de inhoud van zo'n speciale relatie moet worden, is nog onduidelijk; eerdere initiatieven ter verbetering van de energiebetrekkingen liepen immers steeds stuk op een te gering respect voor de wederzijdse belangen. De afgelopen maanden heeft de verhouding EU-Rusland toch averij opgelopen door de gascrisis van begin januari jl. en men mag niet verwachten dat het vertrouwen onmiddellijk hersteld zal worden. Daarvoor is deze relatie te complex.

We vergeten vaak dat het nog maar 15 jaar geleden is dat de twaalf landen van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS)<sup>2</sup> en de drie Baltische staten een door Rusland gedomineerde staatkundige eenheid vormden. Bovendien was deze eenheid nauw verknoopt met de economie van de Oost-Europese landen, in het kader van de COMECON, het economisch samenwerkingsverband van 'socialistische' en Oost-Europese landen. De herschikking van de politieke en economische betrekkingen tussen de (nieuwe) landen vergt tijd. Bovendien verloopt het tempo van herstructurering van de economie in die landen niet gelijk. Het is alleen al om deze reden begrijpelijk dat er af en toe felle conflicten kunnen ontstaan over het opnieuw invullen van de onderlinge relaties.

### De rol van Gazprom

Het geïntegreerde gas-infrastructuursysteem, dat gas van Siberië en de Centraal-Aziatische republieken naar de COMECON en de Europese Gemeenschap bracht, werd als gevolg van het uiteenvallen van de Sovjetunie verdeeld over verscheidene nationale eigenaren. *Gazprom* kreeg in deze herschikking een centrale 'private' rol. Daartoe moest het, om de lucratieve Europese gasmarkt te bereiken, de nationale bedrijven of overheid in Oekraïne en Wit-Rusland gaan betalen voor de doorvoer. Vaak werden de afspraken over doorvoer en beleving van de markt in het doorvoerland in één, weinig transparante, overeenkomst geregeld. In dit verband vormen de overeenkomsten van deze 'oude' COMECON-landen nog steeds de basis van onderlinge afstemming. In dit soort 'regelomgevingen' transporteert Oekraïne ongeveer 80% van het voor de EU bestemde gas (zie figuur 1 voor een kaart van de gasstromen).

In de eerste jaren na het verdwijnen van de Sovjetunie leverde *Gazprom* herhaardelijk gas in het binnenland en aan enkele GOS-landen, waarvoor de betaling achterwege bleef. De levering van gas ver beneden de marktprijs voor de binnenlandse markt in Oekraïne en/of betaling in natura voor de doorvoer van gas aan West-Europa, waren al een enorme verbetering ten opzichte van de situatie in die eerste jaren.

### Een herordening

Met het stijgen van de internationale marktprijzen voor gas; de nieuwe eigendomsverhoudingen in *Gazprom*, zoals die in 2005 werden geëffectueerd; het veranderde toezicht van de Russische overheid; en de economische ontwikkeling tussen Rusland en Europa, kwamen de oude 'COMECON'-regelingen onder druk te staan of vormden ze zelf een punt van irritatie, zoals zichtbaar werd tussen Oekraïne en Rusland.

In 2006 zullen de West-Europese prijzen ongeveer op \$ 250 per 1000 m<sup>3</sup> uitkomen voor levering door *Gazprom*, terwijl Polen, de Baltische staten en de landen in de Kaukasus tussen de \$ 110 en 125 betalen.<sup>3</sup> De prijs die uiteindelijk met Oekraïne is

Figuur 1



Bron: Gasunie.

afgesproken, \$ 95 per 1000 m<sup>3</sup>, ligt voor 2006 vast, maar zij zal daarna naar verwachting verder stijgen. Het is ook nog maar de vraag of er wel volledig betaald wordt, of dat weer enorme kredieten tussen Oekraïne en Rusland worden opgebouwd.

### **Internationale gasmarkt in beweging**

De internationale gasmarkt is sterk in beweging onder invloed van veranderende productie- en consumptiepatronen, de handel in gas over grotere afstanden (waaronder vloeibaar aardgas, *Liquid Natural Gas*: LNG), liberalisatie en de- en re-regulering van de Europese gasmarkt. Investerings in nieuwe olie- en gasbronnen vergen aanzienlijke hoeveelheden investeringskapitaal. Producterende landen zijn echter beducht om onder druk van de groeiende marktvrage ook de eigendomsverhoudingen te moeten veranderen en eisen omwille van de financiering meer dan voorheen voorspelbare en goed betalende

afzetmarkten. Het publiek-private partnerschap lijkt een favoriete organisatievorm voor het verwezenlijken van nieuwe projecten, waarbij het desbetreffende nationale bedrijf de leiding heeft en eventueel het erbij betrokken internationale (energie-)bedrijf een ondersteunende rol kan vervullen.

In het jargon gaat het dan om een combinatie van National Oil Company (NOC) en de International Oil Company (IOC). Nationale *upstream*-bedrijven, zoals Gazprom-Rusland, Sonatrach-Algerije, NIOC-Iran of RasGas uit Qatar, positioneren zich om door middel van voorwaartse integratie in een markt hun produkt af te zetten, om daarmee een hogere opbrengst in de markt te bereiken. De opstelling van de NOC's heeft tot gevolg dat de schakel van de huidige Europese energiebedrijven, inclusief de rol van de IOC's, overgeslagen wordt en dat men dankbaar gebruik kan maken van de Europese geliberaliseerde gasmarkten.

De *Baltic-pijpleiding* zal in deze herschikking Russisch gas naar Duitsland brengen, waarbij niet alleen doorvoerrisico's worden gemedend, maar *Gazprom* ook een sterker belang verwerft in het beleveren van de markt in Noordwest-Europa. Voor Duitsland is dat een belangrijk element van aanvoorzekerheid ten opzichte van bijvoorbeeld de aanvoer door Oekraïne. Het type samenwerking dat nu in het Oostzee-gebied wordt verwezenlijkt, geeft meer economische zekerheid over de aanvoer. Ook Nederland wil zich aansluiten bij het project. Overigens is Polen een fel tegenstander van de *Baltic-pijpleiding* en noemt het deze oneconomisch en onnodig.<sup>4</sup> Polen had liever uitbreiding van de capaciteit door Wit-Rusland en Polen gerealiseerd gezien, met afzetmogelijkheden in de Poolse markt, maar is tegelijkertijd een uitgesproken pleitbezorger in Brussel van beperking van de afhankelijkheid van Russisch gas. Het geeft aan hoe complex en asymmetrisch de externe energieafhankelijkheid is geworden in Europa.

De merites van het soort van lange-termijnstrategie dat ten grondslag ligt aan de Duits-Russische Oostzee-pijpleiding, kwamen men onder druk te staan door het conflict met Oekraïne. Hoewel de leveranties door Oekraïne onmiddellijk werden hersteld toen duidelijk werd dat de belangrijke klanten in Europa schade ondervonden – in de ogen van *Gazprom* een signaal dat het conflict beperkt moest blijven en dat de energierelaties met Europa niet in gevaar mochten komen – werd aan de betrouwbaarheid van Rusland getwijfeld. Met schrik zullen *Gazprom* en de Russische regering nu moeten vaststellen dat de *impact* van het conflict vele malen groter is geworden en vooral een media- en buitenlands-politieke nachtmerrie begint te worden. Europese politici hebben zich weinig ingespannen om de felle reacties in de media van enige relativiserende opmerkingen te voorzien en daarmee de overspannen relatie met Rusland tot normale en volwassen proporties terug te brengen. Van hun zijde bleef het echter oorverdovend stil, zodat de vooroordelen vrij spel hadden.

### Zekerheden

Het is geen nieuws dat de invoerafhankelijkheid van olie en gas in Europa, Azië en de Verenigde Staten de komende jaren zal toenemen. Het is evenmin nieuws dat deze invoerafhankelijkheid de aandacht voor voorzieningszekerheidsbeleid heeft vergroot, noch dat producerende landen evenzeer zoeken naar zekerheid van de vraag. Consument zowel als

leverancier vraagt om zekerheid, ook al verschilt de inhoud volstrekt voor beide partijen.

Op korte termijn is er geen sprake van onzekerheid, maar wel van 'systematische' prijsstijgingen. De recente stijging opent echter voor zowel producenten als consumenten meer mogelijkheden voor diversificatie. Gas in de Perzische Golf, dat tot voor kort nog niet economisch ontsloten was, kan nu ontwikkeld worden voor de internationale markt. De Middellandse Zee wordt, als alle projecten van de tekentafel komen, een druk kruispunt van LNG-tankers die van de Golf en Noord-Afrika naar Europa en de Verenigde Staten gaan. Deze nieuwe gasstromen nemen niet weg dat vooral de Noordwest-Europese en delen van de Midden- en Oost-Europese gasmarkt een natuurlijke en concurrerende leverancier in Rusland zullen vinden, maar die ook nodig hebben.

### Europees energiebeleid

De voornemens van de EU om het energiebeleid opnieuw gestalte te geven, zijn door de recente gebeurtenissen actueel geworden. De roep om de diversificatie van herkomst van olie- en gasstromen, daar waar mogelijk, serieuzer aan te pakken en meer werk te maken van duurzame energiedragers, heeft aan politiek belang gewonnen. Toch moet de stemming wat betreft de mogelijkheden van invoerspreiding en een snelle overgang naar een duurzamer energiehuishouding getemperd worden als het erom gaat een snel antwoord te vinden op de afhankelijkheid van Russische energieleveranties. De suggestie alsof Europa door het omschakelen naar LNG verder zonder de grootschalige Russische gasleveranties kan, geeft een verkeerde voorstelling van zaken. LNG kan weliswaar een belangrijke nieuwe bron zijn van gas voor de groeiende Europese markt en in bepaalde delen van de Europese markt concurreren met Russische aanvoer, maar in andere delen van de Europese gasmarkt zal Rusland de goedkoopste aanbieder blijven en zullen de aanzienlijke volumes Russisch gas hard nodig zijn om de Europese markt te bevoorraden.

Thans dringen vooral de Midden-Europese landen, gezien de volledige afhankelijkheid van aanvoer uit Rusland, bij de andere lidstaten van de EU aan op grotere spreiding van de herkomst van het gas, ten koste van Rusland. Gezien de bestaande gasinfrastructuur en het potentieel aanbod van gas zal zo'n diversificatie alleen kunnen worden verwezenlijkt bij Russische gasprijzen die zo hoog zijn, dat aanvoer van LNG uit de Perzische Golf dieper in de Euro-

pese markt kan penetreren. Het is ondenkbaar dat Rusland zich uit de markt zal prijzen en vervangende en nieuwe gasstromen zo zal accommoderen. Dit zal de kosten van het energiegebruik in de afhankelijke landen hoog maken en uiteindelijk zeer voordelig voor Rusland uitpakken.

Suggesties dat gas geen belangrijke rol moet spelen in de overgang naar een duurzamer energiehuishouding, zijn eveneens onrealistisch. Ook indien nucleaire energie een groter aandeel in de elektriciteitsopwekking weet te verwerven en de toepassing van kolenvergassing een nieuwe impuls krijgt, zal gas, als relatief schone bron, alleen al vanwege het klimaatbeleid een belangrijke rol moeten blijven spelen. Veel van dit gas zal uit Rusland blijven komen.

### Reactie

De kans is groot dat zowel de leiding van *Gazprom* als de Russische regering zich verder bevestigd zal voelen in de wens de aanvoerroutes naar Europa beter te beheersen, zodat conflicten met de minder aantrekkelijke markten van de doorvoerlanden de grote belangen in de Europese markt niet kunnen schaden. Ze zullen zich ook bevestigd voelen in hun strategie zelf het gas naar de markt te brengen, eventueel in *joint-venture* met Europese *mid- en downstreamers*, zodat ze de waarde van het gas zoveel mogelijk zelf kunnen verzilveren. Vooral deze stap moet voor de Russen invulling gaan geven aan het punt van zekerheid van de vraag.

### Zekerheid in soorten

De afgelopen periode zijn het Europese en het Russische bedrijfsleven druk doende geweest invulling te geven aan hun wederzijdse energiebelangen onder de noemer van de Russisch-Europese energiedialoog. Met veel inspanning wordt getracht die belangen op elkaar af te stemmen en de reeds lang lopende dialoog op een hoger niveau te tillen: *van debat naar partnerschap*. Het nieuwe groenboek van de Europese Commissie biedt hiertoe een opening, hoewel de erkenning van de Russische belangen nog zwak doorklinkt. Het blijft de vraag of de Europese invulling van 'security of supply' de Russische wens van 'security of demand' kan aanvullen. In een partnerschap gaat het om langlopende wederzijdse 'commitments' en relaties, die nodig zijn om diepte- en vooral omvangrijke vervangingsinvesteringen te kunnen doen. Vooralsnog lijkt het erop dat het Europese antwoord 'wederzijdse energiebesparing' is; een toch wel erg mager resultaat

tegen de achtergrond van steeds nijpender Europese energietekorten.

### Wederzijdse afhankelijkheid

Het is zaak het hoofd koel te houden en het gasconflict van Rusland met Oekraïne niet te laten ontaarden in een buitenlands-politieke botsing. De wederzijdse afhankelijkheid is een sterk argument om de energiebetrekkingen zakelijk en scherp te houden. Rusland heeft de verdiensten in de Europese markt nodig om de expansie van de gasproductie voor de binnen- en buitenlandse markten en het onderhoud van het omvangrijke transportsysteem te financieren. Europa heeft er belang bij dat nieuwe en vooral omvangrijke investeringen op tijd tot stand komen en om deze reden lijkt beperking van het gemeenschappelijk agendapunt tot energiebesparing niet toereikend voor een energiepartnerschap.

### Noten

- 1 *European Commission Green paper, A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, COM (2006) 105 final; 8 maart 2006; [http://europa.eu.int/comm/energy/green-paper-energy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/energy/green-paper-energy/index_en.htm)
- 2 Het GOS bestaat uit 12 voormalige sovjet-republieken. De Baltische staten, Estland, Letland en Litouwen, zijn geen lid, maar zijn toetreden tot de EU.
- 3 Roland Götz, 'Nach dem Gaskonflikt, Wirtschaftlichen Konsequenzen für Russland, die Ukraine und die EU', in: *SWP-Aktuell*, 3, januari 2006. (Voor een meer politieke visie op het conflict, zie ook Kees Graafland, 'Rusland-Oekraïne: energie als enig overgebleven Russisch machtsmiddel', in: *Internationale Spectator*, maart 2006, blz. 142-144. Toevoeging eindred.)
- 4 *Financial Times*, 7 maart 2006.

Coby van der Linde is hoofd van het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP) en hoogleraar Geopolitiek en Energiemanagement aan de Universiteit Groningen; Geert Greving is Business Development Manager Purchase, Gasunie Trade & Supply, Groningen. Dit artikel is in een andere versie verschenen in: *Nieuwsbrief Crisisbeheersing*, jrg 4, nr 2, februari 2006

# Van Lissabon tot Kyoto

## *De ambities van het Europese energie-innovatiebeleid*

Hoe zal de energievoorziening er in de toekomst uit zien? De Europese Unie heeft daar duidelijke ideeën over. Volgens de Europese innovatiestrategie, zoals afgesproken op de Europese top van Lissabon in 2000, moet de EU in 2010 de meest competitieve en innovatieve economie ter wereld worden. In Kyoto heeft de EU bovendien vérgaande reductiedoelstellingen afgesproken voor de uitstoot van broeikasgasen. Voorts wil de EU op termijn minder afhankelijk worden van de import van energie. Het Europese energie-innovatiebeleid moet aan al deze doelstellingen een bijdrage leveren.

Maar komt er van al deze ambities ook iets terecht? Dit artikel gaat in op enkele resultaten tot dusver van het Europese energie-innovatiebeleid en de verdere verwachtingen.

### **Europees energiebeleid en innovatie**

Bij innovaties op energiegebied gaat het in de eerste plaats om nieuwe technologische vindingen. Nieuwe en grotere windturbines, biomassacentrales, zonnepanelen en energie-efficiënte kassen zijn maar een paar voorbeelden. Deze innovaties moeten vervolgens hun weg vinden in onze maatschappij. Politiek, economie en sociale factoren spelen daarbij vaak een doorslaggevende rol.

De diverse ontwikkelingsstadia van een nieuwe technologie, van uitvinding tot marktrijpheid, worden vaak aangegeven met een s-curve (zie figuur 1). In het begin maakt een innovatie een langzame start, waarbij er eerst één en later een aantal prototypen zijn. Het marktaandeel blijft klein totdat de kinderziekten van de nieuwe technologie zijn opgelost. Wanneer dat het geval is, worden grotere aantallen of volumes geproduceerd en neemt het marktaandeel van de innovatie snel toe. Aan het einde van het innovatietraject vlakkt de toename weer af.

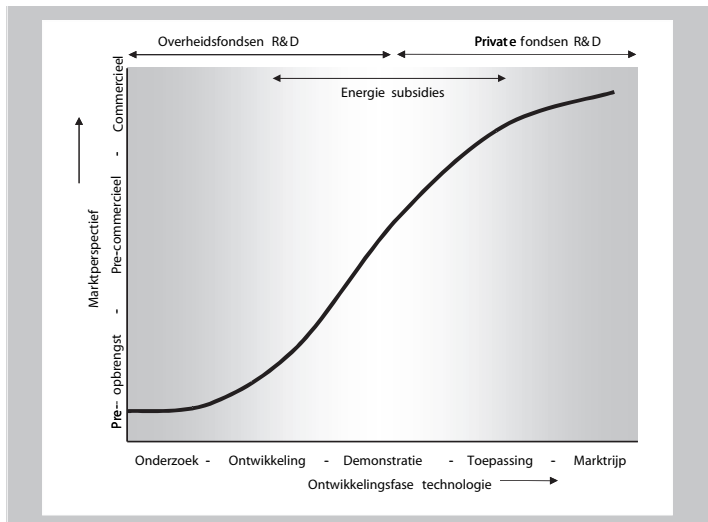
In de praktijk verlopen innovaties vaak minder rechtlijnig dan het s-curve-model suggereert. Toch geeft het model in essentie weer hoe het Europese energie-innovatiebeleid werkt: globaal worden innovaties in het beginstadium gestimuleerd door

onderzoekssubsidies, later via fondsen voor ontwikkelings- en demonstratieprojecten en tot slot vooral via flankerend beleid, dat toepassing in de praktijk moet ondersteunen.

Het speelveld voor de stimulering van energie-innovaties in Europa is complex. Zowel de Europese Unie als de afzonderlijke lidstaten hebben fondsen voor ondersteuning van onderzoek, ontwikkeling en demonstratie. Op Europees niveau bedraagt het budget van het Europese energie-onderzoeksprogramma 'Intelligent Energy for Europe', waaruit voornamelijk onderzoek en ontwikkeling van hernieuwbare bronnen en energiebesparing wordt betaald, 250 miljoen euro over een periode van vier jaar. Binnen het Euratom-programma is verder ongeveer een miljard euro gereserveerd voor kernenergie-onderzoek. Daarbovenop komt nog het geld dat besteed wordt aan energieonderzoek binnen het thema 'duurzame ontwikkeling', één van de zeven hoofdonderwerpen van het overkoepelende 'zesde kaderprogramma' van de EU. In dit programma, dat loopt van 2002 tot 2006, gaat in totaal ruim 16 miljard euro om. Ook in het zevende kaderprogramma, dat start in 2007, is energie weer één van de belangrijke thema's.<sup>1</sup>

Afzonderlijke lidstaten besteden daarnaast sterk uiteenlopende bedragen aan energie-onderzoek. Deze worden vooral bepaald door politieke prioriteiten ten aanzien van de energiemix in een land. Zo besteedde Frankrijk in het jaar 2000 ruim 630 miljoen euro aan energie-innovatie, waarvan 562 miljoen aan kernenergie en 14 miljoen aan de categorie hernieuwbaar, terwijl Duitsland in hetzelfde jaar maar half zoveel besteedt (371 miljoen), waarvan 139 miljoen voor kernenergie en 60 miljoen voor de categorie hernieuwbaar.<sup>2</sup> Daarbovenop komen nog eens de gelden die door private bedrijven aan onderzoek worden besteed, zoals de bedragen die oliemaatschappijen uitgeven voor onderzoek naar verbetering van vooral technologie op fossiel gebied. Het totale onderzoeksbudget voor energie-innovatie in de EU is daarmee nauwelijks doorzichtig.

Figuur 1



Een globale vergelijking suggereert dat de publieke fondsen per eenheid BNP iets lager liggen dan die in de Verenigde Staten, en veel lager dan in Japan. Ter indicatie: de tien Europese landen met de hoogste onderzoeksbudgetten besteden gezamenlijk, maar zonder de overkoepelende Europese budgetten hierbij op te tellen, zo'n 0,19 euro per 1000 euro BNP, de Verenigde Staten 0,24 euro en Japan 0,84 euro. Het merendeel van de fondsen gaat daarbij telkens naar kernenergie.<sup>3</sup>

Wanneer een energie-innovatie vervolgens het onderzoeksstadium heeft verlaten, begint ondersteunend beleid via Europese richtlijnen een steeds belangrijker rol te spelen. De richtlijnen moeten in de eerste plaats knelpunten wegnemen voor marktintroductie van nieuwe technologieën. Zo is op elektriciteitsgebied de *toegang tot de hoogspanningsnetten* vaak een probleem. In Europese richtlijnen worden daarom regels gegeven voor de toegang van windturbines en warmte-krachtinstallaties tot de nationale elektriciteitsnetten. Ook worden er in sommige richtlijnen kwantitatieve doelen gesteld die binnen een bepaalde periode moeten zijn bereikt, zoals het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in de Europese elektriciteitsvoorziening. Tegelijk probeert het Europese beleid te voorkomen dat één nieuwe energie-technologie wordt bevoordeeld boven andere. Liever stimuleert men marktwerking, waarbij verscheidene technologieën met elkaar moeten concurreren op basis van hun prestaties ten opzichte van een bepaald doel dat wordt gesteld. Het bekendste voorbeeld hiervan is het Europese emissiehandels-

systeem, waarin elektriciteitsbedrijven en industrieën in Europa hun emissies van het broeikasgas CO<sub>2</sub> moeten verminderen. Ze kunnen daarbij zelf bepalen hoe ze dat doen, en van welke energie-innovaties ze gebruik willen maken.

In het vervolg van dit artikel bespreken we de vier belangrijkste deelgebieden van het Europese energie-innovatiebeleid: hernieuwbare energie; fossiele energiebronnen; kernenergie; en energiebesparing.

### Hernieuwbare energie

Hernieuwbare energie (water, wind, biomassa, enz.) was lange tijd het paradepaardje van het Europese energie-innovatiebeleid. Zij draagt bij aan vermindering van broeikasgasemissies, door de binnenlandse productie maakt zij de Europese energievoorziening minder afhankelijk van import en zij levert hoogwaardige, innovatieve werkgelegenheid op. Maar de resultaten tot dusver blijven nog achter bij de verwachtingen. Zo moet het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in de Europese elektriciteitsvoorziening volgens een richtlijn uit 2001 stijgen van 14% tot 22% in 2010.<sup>4</sup> Met het beleid tot dusver blijkt maximaal de helft van deze doelstelling haalbaar te zijn.<sup>5</sup> Veel lidstaten schrikken nog terug voor de kosten die gemoeid gaan met de introductie van hernieuwbare energiebronnen.

*Waterkracht* levert nu meer dan de helft van de hernieuwbare energie in de EU. Maar de uitbreidingsmogelijkheden voor nieuwe centrales zijn beperkt. Verwacht wordt dan ook dat het aandeel van waterkrachtcentrales in de Europese mix van hernieuwbare elektriciteitsbronnen in de toekomst zal afnemen. Dat komt ook door de opmars van windenergie en biomassa, twee hernieuwbare-energieopties die dichtbij marktrijpheid zijn. Het aandeel *windenergie* is in landen als Duitsland, Spanje en Denemarken de laatste jaren al sterk gestegen, vooral door de garantie dat voor alle aan het net geleverde elektriciteit uit windturbines een aantal jaren een goede prijs betaald wordt. In Duitsland levert windenergie nu al 5% van de in totaal benodigde elektriciteit.<sup>6</sup> Ook van *biomassa* wordt veel verwacht, onder andere de relatief schone mogelijkheden voor vergassing, het in Oost-Europa aanwezige potentieel aan hout en landbouwgronden en de inzet van organisch afval voor de elektriciteitsproductie. In de transportsector moeten biobrandstoffen een belangrijke bijdrage gaan leveren aan de Europese doelstellingen. Beoogd wordt een bijdrage van 5,75% aan de totale hoeveelheid transportbrandstoffen in 2010. Maar ook hier zijn er beren op het

pad: volgens een evaluatie in 2005 hebben maar weinig lidstaten de tussendoelstellingen gehaald.<sup>7</sup> Een nieuw Europees actieplan met aanvullende maatregelen moet de ontwikkeling nu versnellen.

Naast biomassa en windenergie zijn er nog veel andere energiebronnen in Europa in ontwikkeling. Maar om diverse redenen zullen deze bronnen de komende jaren nog geen grote bijdrage leveren aan het halen van de Europese doelstellingen: ze zijn nog in het onderzoeksstadium, zoals *getijde-energie*, hun kostprijs is nog te hoog (bijvoorbeeld *zonnepanelen*) of hun toepassing op grotere schaal wordt beperkt door geologische omstandigheden (*geothermische energie*). Daarom richt het Europese energie-innovatiebeleid zich in toenemende mate ook op andere innovatiemogelijkheden.

### Fossiele energiebronnen

Olie, gas en kolen blijven volgens de gangbare verwachtingen de komende dertig jaar de Europese energievoorziening domineren. In de transportsector blijft olie voorlopig de belangrijkste bron. Verwachting is dat de import de komende jaren zal toenemen van 50% nu tot 70% in 2030, onder andere doordat de Europese olievoorraden in de Noordzee over hun piek heen zijn. Vanwege de beperkte toegang tot de bron richt het Europese innovatiebeleid wat betreft *olie* zich dan ook vooral op het einde van de keten, zoals op schone motoren voor auto's. Daarnaast zoekt men naar alternatieve transportbrandstoffen, zoals *ethanol* en *diesel uit landbouwgewassen, organisch afval of snoeihout*. *Waterstof* wordt vaak genoemd als een toekomstig alternatief, maar de ontwikkeling hiervan is nog in een beginstadium. Introductie hiervan zal grote aanpassingen aan de bestaande infrastructuur vergen en is dan ook zeker het komende decennium nog niet te verwachten.

Voor de elektriciteitsproductie en voor verwarming blijven *gas en kolen* in Europa belangrijke brandstoffen. Het aandeel gas in de Europese energiemix is de laatste jaren steeds groter geworden. In 2002 bedroeg dat 22%, ten opzichte van 16% in 1990.<sup>8</sup> Reden is vooral dat gascentrales snel en relatief goedkoop gebouwd kunnen worden, wat een doorslaggevend voordeel vormt in een Europese markt die steeds verder liberaliseert. Bovendien zijn de emissies van deze centrales kleiner dan die van bijvoorbeeld kolencentrales. Ook voor gas is Europa voor een groot deel afhankelijk van invoer: ongeveer de helft van het Europese gasverbruik moet geïmporteerd worden.<sup>9</sup> Innovaties richten zich bij gas

vooral op verbetering van de efficiëntie van omzetting. Gasgestookte warmte-krachtkoppeling, waarbij tegelijk warmte en elektriciteit geproduceerd worden, speelt hierbij een belangrijke rol. Een Europese richtlijn uit 2004 moet bijdragen aan de ontwikkeling hiervan.<sup>10</sup>

Van de fossiele brandstoffen zijn de voorraden *kolen* nog het grootst. Geschat wordt dat deze voorraden bij de huidige productie ten minste nog voor honderdzestig jaar voldoende zullen zijn.<sup>11</sup> Omdat kolenvoorraden bovendien over de hele wereld voorkomen, waardoor de inkoop gespreid kan worden en de risico's voor plotselinge importstops afnemen, wordt in het Europese innovatiebeleid nu sterk ingezet op schone kolentechnologie. Daarbij gaat het om nieuwe omzettingroutes, zoals kolenvergassing, maar vooral ook om afvang en opslag van het broeikasgas CO<sub>2</sub>. Een technologie die hierbij sterk in de belangstelling staat, is het gebruik van CO<sub>2</sub> om methaan uit ondergrondse kolenlagen te winnen.

## Twintig jaar na Tsjernobyl neemt de belangstelling voor kernenergie weer toe

Diverse Europese landen, waaronder Nederland, experimenteren hiermee.

### Kernenergie

De recente beslissing van de Nederlandse regering om de kerncentrale in Borssele twintig jaar langer open te houden, is een symptoom van een verschijnsel dat ook elders in Europa zichtbaar is: de belangstelling voor kernenergie neemt weer toe. Twintig jaar na het ongeluk in Tsjernobyl lijken het broeikas-effect, de hoge olieprijs en de risico's van de afhankelijkheid van import van olie en gas uit onstabiele regio's als belangrijker te worden ingeschat dan de nog steeds bestaande nadelen van kernenergie, zoals afval en veiligheidsrisico's. Bij innovaties op kernenergiegebied werkt de Europese Unie samen met onder andere de Verenigde Staten en Japan. Zo werkt men in een brede coalitie aan een nieuwe, 'inherent veilige' generatie kerncentrales. Planning is om rond 2030 de eerste prototypes van deze centrales in gebruik te kunnen nemen. Ook wordt er gewerkt aan innovaties op het gebied van afval: door bestraling binnen kerncentrales zelf moet er uiteindelijk minder kernafval overblijven. Veel Europese

landen onderzoeken nu de mogelijkheden voor een eindopslag voor dit afval, waarin het enkele duizenden jaren veilig opgeborgen kan worden. Geologisch lijken hiervoor uiteenlopende mogelijkheden te bestaan, maar tot dusver is er nog geen Europees land dat een dergelijke opslag formeel in gebruik heeft genomen.

Kernfusie is een andere belofte voor de toekomst. Ook hierbij wordt over de hele wereld samengewerkt, maar tegelijk ook fors ruzie gemaakt. Na jarenlang politiek getouwtrek tussen de EU en Japan is de nieuwe kernfusie-onderzoeksreactor nu toegewezen aan Frankrijk. Daarmee wordt weer een nieuwe opschalingsstap gemaakt in het kernfusie-onderzoek. Toch wordt een toepassing van kernfusie voor elektriciteitsproductie in de Europese markt niet vóór 2050 verwacht.

### Energiebesparing

Aangezien geen van de mogelijkheden energie op te wekken zonder problemen is, komt energiebesparing steeds meer op de Europese innovatieagenda te staan. Diverse richtlijnen, die deels nog door het parlement moeten worden besproken, en een nieuwe 'green paper' van de Europese Commissie besteden hier aandacht aan.<sup>12</sup> Doel is het energieverbruik in lidstaten 20% efficiënter te maken tot 2020. Dat moet onder andere gebeuren door bij overheidsbestedingen aandacht te geven aan energiebesparingsmogelijkheden en door energiebedrijven te verplichten energiebesparing bij hun klanten te bevorderen. Ook wil men besparing verhandelbaar maken via een systeem van 'witte certificaten', vergelijkbaar met de 'groene certificaten' die nu al worden gebruikt bij het verhandelen van hernieuwbare energie. De maatregelen kunnen echter niet verhinderen dat het energieverbruik in de EU de komende jaren in absolute termen zal blijven toenemen.

### Conclusie: een lastige mix

Omdat er geen zicht is op een energie-innovatie die bestaande energieproblemen in één klap kan oplossen, richt de Europese Unie zich in haar beleid op uiteenlopende mogelijkheden en probeert zij een groot aantal innovaties in verschillende stadia van ontwikkeling te stimuleren. Nu de ontwikkeling van hernieuwbare energie langzamer lijkt te verlopen dan verwacht, krijgen andere opties die de afgelopen jaren uit het zicht waren geraakt, zoals kernenergie en kolen, weer meer aandacht. Ook energiebesparing

krijgt weer een prominenter rol om de ambitieuze doelstellingen van het Europese energie-innovatiebeleid te kunnen verwezenlijken. Maar of het ook echt zal lukken hiermee zowel emissies te verminderen, de afhankelijkheid van andere landen te verkleinen als nieuwe werkgelegenheid te creëren, blijft de vraag. De toekomst van de Europese energievoorziening is dan ook minder duidelijk dan de plannen van de beleidsmakers in Brussel suggereren.

### Noten

- 1 Het voorgestelde budget van het 7de kaderprogramma bedraagt 64 miljard euro over een periode van zes jaar. Het programma zal volgens het voorstel ook kernsplijting en kernfusie omvatten, die nu nog onder het Euratom-programma vallen.
- 2 International Energy Agency, R, D&D database, [www.iea.org/rdd/eng/tableviewer/wdsdim/dimensionp.asp](http://www.iea.org/rdd/eng/tableviewer/wdsdim/dimensionp.asp)
- 3 *Ibid.*; en [http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CZ-05-003/EN/KS-CZ-05-003-3A.PDF](http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-CZ-05-003/EN/KS-CZ-05-003-3A.PDF) voor BNP-data. Data variëren van 2002 tot 2004.
- 4 Europese Commissie, Richtlijn 2001/77/EC.
- 5 Europese Commissie, *The Share of Renewable Energy in the EU*, COM (2004) 366 final (2004).
- 6 Bundesverband Windenergie, 2006. [http://www.wind-energie.de/fileadmin/dokumente/Hintergrundpapiere/HG\\_Datenblatt\\_2005.pdf](http://www.wind-energie.de/fileadmin/dokumente/Hintergrundpapiere/HG_Datenblatt_2005.pdf)
- 7 European Commission, *Biomass Action Plan*, 2005. [www.europa.eu.int/comm/energy/res/biomass\\_action\\_plan/doc/2005\\_12\\_07\\_comm\\_biomass\\_action\\_plan\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/energy/res/biomass_action_plan/doc/2005_12_07_comm_biomass_action_plan_en.pdf)
- 8 Europese Commissie & Eurostat, 2006. [http://europa.eu.int/comm/dgs/energy\\_transport/figures/pocketbook/doc/2004/pb2004\\_part\\_2\\_energy.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/figures/pocketbook/doc/2004/pb2004_part_2_energy.pdf)
- 9 *Ibid.*
- 10 Europese Commissie, Richtlijn 2004/8/EC.
- 11 World Coal Institute, *Coal Facts 2005*.
- 12 Bijv. Europese Commissie, *Green paper on Energy Efficiency 'Doing More with Less'* (2005); Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn voor energie-efficiëntie en energiediensten*, COM (2003) 739 final (2003); Europese Commissie, *Richtlijn Energy Performance of Buildings*, 2002/91/EC (2002).

Stephan Slingerland en Lucia van Geuns zijn beiden werkzaam bij het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).

# Hugo Chavez en het economisch autisme in Latijns-Amerika

Democratie heeft in Latijns-Amerika de afgelopen 25 jaar behoorlijk wortel geschoten. Peilingen wijzen uit dat een meerderheid van de bevolking nog steeds niet warm loopt voor de terugkeer van staatsgrepen en 'de sterke man' van weleer. Verkiezingen zijn routine geworden. Er is wel erosie. In Venezuela schrijft de verzwakking van de democratie voort. Het bewind in Argentinië krijgt ook autoritaire trekken. En in enkele wankele landen in de Andes regeert bij tijd en wijle 'de straat' en niet de staat. Maar van een grootschalige uitdaging van de democratie is nog steeds geen sprake.

Dat kan helaas niet worden gezegd van de economische liberalisering die de verspreiding van de democratie na 1980 heeft begeleid. Volgens de laatste enquête van het Chileense onderzoeksbureau *Latinobarómetro* in 2005 is er weliswaar nog altijd een duidelijke meerderheid in Latijns-Amerika voorstander van een open markteconomie. Maar de oppositie tegen vrije-marktpolitiek en globalisering groeit alarmerend. Een nationalistische agenda met meer staatsinvloed en een sterke populistische inslag brengt nieuwe leiders aan de macht en stuwt sociale bewegingen van antikapitalistische snit. De uitkomst van een reeks belangrijke verkiezingen de komende maanden kan duidelijkheid scheppen over de krachtsverhouding tussen liberale hervormers en radicaal populistische tegenstanders.

Het adagium van de antikapitalistische stroming is dat vrije-marktpolitiek, opgelegd door de Verenigde Staten, in Latijns-Amerika de afgelopen twintig jaar is mislukt en heeft geleid tot armoede en ongelijkheid. Deze reactie tegen liberalisering is al enige tijd werkzaam en leidt binnen het continent tot nieuwe allianties en conflicten. Ook daarbuiten kent de politieke klimaatverandering haar weerslag. De EU ondervond dat nog tijdens de bijna mislukte onderhandelingsronde in Hongkong, waar Brazilië zich misdroeg. Minister van Economische Zaken Brinkhorst meende tussen de kruiddampen die van achter de onderhandelingstafels opstegen, de sterker wordende populistische geur uit Latijns-Amerika op te snuiven.

## Autisme

De huidige campagne in Latijns-Amerika tegen kapitalistische globalisering en voor 'economische onafhankelijkheid' is des te opmerkelijker gezien de geweldige resultaten die een export-geleide economie met behulp van veel buitenlandse investeringen in Azië heeft teweeggebracht. Korea was in 1950 armer dan welk land in Latijns-Amerika ook. In 1960 begon het met economische liberalisering. Nadien is het consequent doorgegaan op de ingeslagen weg. Zuid-Korea is Latijns-Amerika inmiddels in alle opzichten voorbijgestreefd.

Ook andere Aziatische Tijgers die Korea op het liberale pad zijn gevolgd, verslaan Latijns-Amerika inmiddels in produktiviteit en welvaart. China begon wat later, in 1978, met economische hervormingen, om er nooit meer op terug te komen. Hekkenluiter India volgt sinds 1990 het liberale spoor en is bezig aan een inhaalrace. De enorme expansie en produktiviteitsstijging hebben in Azië de armoede overal aanzienlijk teruggedrongen.

Latijns-Amerika blijft daarbij achter. Armoede en ongelijkheid zijn nog steeds groot en de economische groei is door de bank genomen nauwelijks voldoende geweest om meer sociale programma's te financieren. De meeste landen staan nog veraf van een efficiënte markteconomie. Hervormingen zijn ook later begonnen. Toch is er een groeiende tendens de schuld voor de niet wijkende armoede te zoeken bij liberalisering en het 'wilde kapitalisme' dat door boeman de Verenigde Staten op de Latijns-Amerikaanse dagorder zou zijn gezet.

Populistische staatshoofden, stalinistische vakbondsleiders, marxistische intellectuelen, nationalistische indianen en op bescherming azende ondernemers gaan gemakshalve voorbij aan het feit dat het neoliberale 'recept' Latijns-Amerika in de jaren tachtig voor een implosie heeft behoed. Het continent holde zich in die dagen compleet uit door hyperinflatie en was zelf onmachtig tot verandering. De macro-economische hervormingen die werden afgedwongen door het IMF en andere spelers, hebben het continent destijds voor de afgrond weggetrokken.

Ook het voor de hand liggende vermoeden dat wankele instituties, gebrek aan rechtszekerheid en andere diep ingebakken zwakheden duurzame economische groei hebben verhinderd en Latijns-Amerika hebben belet ten volle te profiteren van het potentieel van markthervormingen, is niet besteed aan de anti-kapitalistische woordvoerders van dit moment. Sterke instituties, continuïteit en politieke consensus over de weg naar economische ontwikkeling zijn sleutelfactoren in het Aziatisch succes. Het ontbreken daarvan in Latijns-Amerika is waarschijnlijk van grote betekenis voor het 'mislukken' van liberalisering.

Het is moeilijk te bevatten dat een deel van Latijns-Amerika de ogen wenst te sluiten voor de marktgedreven groeisput en welvaartsstijging in Azië. Het Latijns-Amerikaanse autisme is eigenlijk verbijsterend. In sommige landen wil men nu na amper 20 jaar van hervormingen of zelfs minder het 'perverse neoliberalisme' alweer de rug toekeren. Men grijpt enthousiast terug op oude schema's en gedachten, die in het verleden tot een catastrofe hebben geleid, maar even zo goed weer in de armen

## **Chavez is de ongekroonde koning van het anti-kapitalistisch verzet in Latijns-Amerika**

worden gesloten. Deze groep ageert tegen globalisering als 'imperialisme in een nieuw jasje', roept vaderschap te hulp of gaat te biecht bij de verarmde en achterop geraakte *maestro* van het revolutionair socialisme, Fidel Castro.

### **Historisch**

Een van de verklaringen hiervoor is historisch. Het actuele gehannes in Latijns-Amerika met het marktmechanisme als organiserend principe van productie en distributie van rijkdom heeft een lange geschiedenis. Latijns-Amerika heeft gedurende zijn bestaan altijd geworsteld met en vaak tegen de markteconomie. Spanje en Portugal lieten bij hun vertrek uit hun Latijns-Amerikaanse kolonies een verouderd economisch stelsel achter, dat beide landen zelf fataal was geworden en hen in Europa op grote achterstand had gezet. De aansluiting van Latijns-Amerika bij de revolutionaire ontwikkeling van het kapitalisme elders in de wereld verliep daardoor zowel voor

als na de onafhankelijkheid in de 19de eeuw zeer moeizaam.

Gedurende een groot deel van de 20ste eeuw was het continent in de ban van protectionisme en vérgaand overheidsingrijpen. Latijns-Amerika stond daarin aanvankelijk niet alleen. Protectionisme kreeg na de economische depressie van de jaren twintig een groot deel van de geïndustrialiseerde wereld in zijn greep. Maar terwijl het geïndustrialiseerde Westen na de Tweede Wereldoorlog een andere weg insloeg, zetten autoritaire mannetjesputters of *caudillos* in het institutioneel zwakke Latijns-Amerika met des te meer enthousiasme en energie in op een verstatelijkt ontwikkelingsmodel. Latijns-Amerika beet zich vast in 'de derde weg' tussen kapitalisme en communisme en produceerde inefficiëntie, cliëntelisme, corruptie en ongelijkheid.

Dit populistisch model, dat zowel van linkse als rechtse signatuur kan zijn, raakte diep in de Latijns-Amerikaanse bodem verankerd. Zó diep, dat het continent er zich nauwelijks van los kon maken. Zelfs niet toen het populisme in de jaren zeventig uitmondde in economische stagnatie en bloedige binnenlandse conflicten, terwijl elders Azië de liberale weg insloeg. Pas de schulden crisis aan het begin van de jaren tachtig bracht een doorbraak. Het onvermogen de buitenlandse schuld terug te betalen, bezegelde het politiek en economisch bankroet van het populisme in al zijn bonte schakeringen. In het 'verloren decennium' kozen nieuwe Latijns-Amerikaanse leiders onder veelal grote buitenlandse druk de een na de ander voor een drastische koerswijziging.

### **Globalisering**

Deze nieuwe leiders namen in de eerste plaats hun toevlucht tot macro-economische stabilisering om de gierende inflatie onder controle te brengen. Vervolgens moest een reeks van hervormingen, waaronder privatisering en de afbraak van tariefmuren, leiden tot meer marktwerking en buitenlandse handel. Economische stabilisering en de start van een hervormingsproces brachten Latijns-Amerika echter niet direct dezelfde dynamiek als in Azië. Een wereldomvattende recessie legde na 1997 alweer een rem op de her en der radicaal begonnen markthervormingen en gooide het continent een paar jaar terug in ontwikkeling.

Achterblijvende groei en onveranderlijk hoge cijfers voor armoede en ongelijkheid voedden de

frustraties. In een aantal landen brachten ontevreden kiezers eind 20ste eeuw gematigd linkse leiders aan de macht, die de macro-economische stabiliteit min of meer volhielden, maar sociaal beleid sterker benadrukten en verder wat aanprutsten met hervormingen. Op andere plekken in Latijns-Amerika kreeg de nooit verdwenen weemoed naar het populisme een nieuwe kans. De scepsis onder bevolking en politieke elites jegens de 'kapitalistische revolutie' kreeg meer wind in de zeilen. Ondanks economisch herstel na 2002 bruist het continent nu van onrust en onenigheid over de koers die het moet volgen.

De voortgaande trend naar globalisering zet de huidige situatie op scherp. Latijns-Amerika staat voor de dringende opgave met nieuwe hervormingen meer marktwerking mogelijk te maken, buitenlandse investeringen en technologie aan te trekken en de internationale concurrentie aan te gaan. Dat kan binnen het continent leiden tot verdere scheiding der geesten. Een aantal landen wil verder op het pad van modernisering en zet zich inderdaad schrap voor een nieuwe hervormingsronde. Elders denkt men er echter anders over. Nieuwe politieke leiders en sociale bewegingen maken zich op voor een terugkeer naar veel staatsingrijpen en isolement. Nationalistische revoltes zetten op sommige plaatsen de democratie onder grote druk.

De linkse Venezolaanse president Hugo Chavez dringt zich steeds meer naar voren als de ongekroonde koning van het anti-kapitalistisch verzet. In het hart van zijn Bolivariaanse Revolutie (genoemd naar Simon Bolivar) of het 'Socialisme van de 21ste eeuw' staat een overheid met een sterke greep op de economie en op de distributie van de welvaart. Een aanpak waarin de regio gepokt en gemazeld is. Een overvloed aan oliedollars smeert de revolutie in eigen land en het diplomatieke offensief daarbuiten om steun voor de Venezolaanse aanpak te winnen. Chavez wil de afzonderlijke Latijns-Amerikaanse landen regionaal integreren onder een Bolivariaanse paraplu, die het continent moet beschermen tegen globaliserend kapitalisme.

### **Populistisch project**

De steun in eigen land voor zijn project is niet zozeer een reactie op de onvrede over falende markthervormingen. Het is eerder de voortzetting en radicale verdieping van het populistisch project. Het populisme in Venezuela werd begin jaren tachtig niet zoals in andere landen teruggefloten door de schuldencri-

sis. Olie-inkomsten dempten de val van protectionisme en staatsdirigisme. De minder grote afhankelijkheid van de internationale kapitaalmarkt vertraagde de Venezolaanse neergang. Terwijl de rest van Latijns-Amerika gebogen ging onder schuldsanering en recessie, reed Venezuela nog een aantal jaren zonder al te grote ongelukken vol gas door op die fraaie, met oliedollars aangelegde *highways* naar nergens. Het geprivilegieerde personeel van staatsbedrijven, zoals oliebedrijf PDVSA, kon in de weekenden blijven shoppen in Miami.

De armen in de sloppenwijken in de heuvels rond Caracas en elders in dit potentieel rijke land keken machteloos toe, maar behielden de overtuiging dat beter beheer van de olierijkdom en een eerlijker verdeling van de welvaart door de staat de oplossing zou brengen voor de belangrijkste problemen: armoede, gebrek aan werkgelegenheid, corruptie en falende overheidsdiensten. De rijkdom hoefde immers niet te worden gemaakt, maar zij moest simpelweg worden opgepompt en verdeeld. In tegenstelling tot de bevolking in andere landen in Latijns-Amerika zag iets meer dan de helft van de Venezolanen dan ook in de jaren tachtig geen noodzaak tot sanering en versterking van de markteconomie.

### **'Gran Viraje'**

Zonder de druk van een acute en diepe crisis voelde de Venezolaanse politieke en economische elite evenmin voor fundamentele vernieuwing. President Carlos Andrés Pérez, die in 1988 aan het bewind kwam, onderschatte dat schromelijk. Overtuigd als hij was van de noodzaak op langere termijn de bakens te verzetten, onderwierp hij het land aan een *shock-therapie*. Maar hij overspeelde met zijn 'gran viraje', de grote omwenteling, bijna ogenblikkelijk zijn hand.<sup>1</sup>

Aangezien de crisis in Venezuela dank zij oliedollars minder uitbundig was dan elders in Latijns-Amerika, ontbeerde Pérez de steun voor een drastische koerswijziging die bijvoorbeeld Carlos Menem in Argentinië en Alberto Fujimori in Peru in de eerste jaren van hun bewind wél ten deel viel. Pérez oogstte in Venezuela geen bijval, maar onbegrip en woedende reacties. Het morrende volk rekende nog steeds op inlossing van de populistische beloften.

Ook zijn eigen politieke achterban confronteerde Pérez met grote weerstand. Belasting- en andere hervormingen werden in het parlement geblokkeerd. Door toedoen van zijn eigen partij nam het Vene-

zolaanse Congres zelfs een wet aan, die de rigide arbeidsmarkt nog verder reguleerde in plaats van flexibeler te maken. Privatiseringen kregen een ijzig onthaal.

Pérez trok zich er weinig van aan. Hij nam nauwelijks de moeite, zoals het bewind-Fujimori in Peru begin jaren negentig dat wél deed, de bevolking te overtuigen van de juistheid van drastische aanpassingen. Het arrogante optreden van president Pérez, die vertrouwde op zijn charisma uit het verleden, werkte extra oppositie in de hand. Hij kreeg eerst te maken met ernstige rellen en plunderingen en vervolgens met twee mislukte staatsgrepen en een moordaanslag. Pérez doorstond het allemaal, maar was tegen die tijd (1992) wel rijp voor de sloop. Hij werd beschuldigd van corruptie en tot aftreden gedwongen.

### Doormodderen

Met de uitschakeling van Andrés Pérez verloor liberalisering alle stuwkracht en bleef Venezuela doormodderen. De bevolking koos bij de verkiezingen van 1993 voor een moreel onkreukbare politicus uit de oude doos, Rafael Caldera, een bejaarde specialist in het archaïsche en bureaucratische arbeidsrecht van Venezuela en een 'eerlijke' vertegenwoordiger van het Venezolaanse corporatisme en de patronage over de economie. Hij werd de lijkbezorger van het tot hervormingen onmachtige en corrupte politieke bestel van Venezuela. Bij de dramatische verkiezingen van 1998 maakte het electoraat de traditionele politieke partijen met de grond gelijk. Het koos de linkse populist Hugo Chavez tot staatshoofd.

De verkiezing van Chavez was dus *de facto* geen rechtstreekse overwinning op het 'perverse' neo-liberalisme, noch was het een directe reactie op de stroom armoede die markthervormingen achter zich aan zouden slepen. Liberalisering heeft in Venezuela immers nauwelijks een voet aan de grond gekregen. De armoede en ongelijkheid waren het resultaat van het in zichzelf vastgedraaide corporatisme en het gebrek aan marktwerking. De verbittering onder het volk was het resultaat van de frustratie over zoveel potentieel en evenzoveel gemiste kansen.

Chavez vertegenwoordigde een op Cuba georiënteerde, nationalistische stroming binnen het Venezolaanse leger.<sup>2</sup> Een radicale stroming die de beloften van het populisme met militaire kracht hoopte door te zetten en niet nieuw was voor Latijns-Amerika. Deze 'oplossing' voor de crisis van het populisme had al in de jaren zestig en zeventig haar vernietigende

sporen achtergelaten in onder meer Peru, maar nog niet in Venezuela.

Na zijn verkiezingsoverwinning ruimde Chavez met steun van de bevolking de behoudende *managers* van het falende politieke *establishment* uit de weg, die de controle kwijt waren over het uitgetelde corporatisme. De watermakende Venezolaanse olietanker kreeg in de persoon van Hugo Chavez een nieuwe en agressieve kapitein op de brug, met een links-radicaal bestek op zak en met in zijn hoofd een ingrijpend revisieplan voor de populistische turbine die stond te bonken in de machinekamer. Hij bracht de strijdkrachten aan boord van zijn revolutie en boocht de controle over de oliesector.

### Afgeketst

De bakermat van de Bolivariaanse Revolutie die Chavez probeert uit te rollen, ligt, kortom, in een van de minst hervormde landen van het continent. Dat geldt in zekere mate ook voor andere landen waar radicaal populisme thans op veel steun kan rekenen. Het anti-kapitalisme is het sterkst in landen waar de populistische sporen het diepst zijn en hervormingen het hardst zijn afgeketst. Landen met de minst transparante marktwerking, waar succes het meest afhankelijk is van politieke patronage en corrupte rechters, landen met de minste rechtszekerheid en de zwakste instituties, of landen met elites die hun privileges terug willen en bereid zijn alles en iedereen daaraan op te offeren.

*Ecuador en Bolivia* vallen in die categorie. Beide landen zijn instabiel en ontberen een consensus over hoe de armoede terug te dringen en economische groei en ontwikkeling te bereiken. Liberale hervormingen zijn er dan ook niet ver gekomen. Ecuador is eigenlijk nooit op gang gekomen dank zij een onverantwoordelijke politieke klasse waarvoor geen gril te dol is. Bolivia lijkt er van een afstand gezien meer van gebrouwen te hebben, maar dat valt op de keper beschouwd ook tegen.

Al in 1985 greep de toenmalige president van Bolivia als een van de eersten in Latijns-Amerika naar het IMF-recept voor macro-economische stabilisering om het land te behoeden voor economische zelfmoord. Dat had aanvankelijk ook succes. Na de economische achteruitgang van de voorafgaande periode noteerde Bolivia enkele jaren lang een gemiddelde economische groei van 4% per jaar. Een corrupte en zelfzuchtige politieke elite heeft zich echter vervolgens met hand en tand verdedigd tegen

hervormingen die haar privileges en macht zouden aantasten, de democratie zouden kunnen ontstoppen en instituties zouden kunnen versterken. Uiteindelijk zou de ontdekking halverwege de jaren negentig van gas in de Boliviaanse bodem in combinatie met rebellerende cocaboeren alle hervormingselan de das omdoen en de weg vrij maken voor de kanalisering, in reactionaire nationalistische banen, van de onvrede onder arme hooglandindianen.

Ook *Argentinië* combineert onvolledige hervormingen met een groeiend populistisch sentiment. President Carlos Menem ging begin jaren negentig met liberalisering fanatiek van start. Met orthodoxe maatregelen beteugelde hij de monsterlijke inflatie en slankte hij de overheid radicaal af. Dat privatiseringen achter de schermen ontaardden in een corrupte orgie, zegt veel over de politieke cultuur en populistische tradities van het land. Na enkele jaren van succes liet Menem de teugels over de hervormingen echter weer vieren, zoals zoveel andere leiders in Latijns-Amerika met hem zouden doen.

Uit politiek opportunisme schoof de Argentijnse president belangrijke hervormingen op de lange baan en verzwaarde hij de Argentijnse schuldenlast. Het uitstel van hervormingen maakte Argentinië met de rest van de regio des te kwetsbaarder voor de mondiale recessie na 1997. Dat culmineerde in recessie en grote onvrede onder de bevolking, de politieke en economische ineenstorting in december 2000 en de terugkeer van populistische *diehards*, die een streep zetten door buitenlandse schuldverplichtingen en de liberale hervormingsagenda.

### Tussen hoop en vrees

De gewraakte liberalisering in Latijns-Amerika is dus op tal van plaatsen afgebroken en slecht beheerd. Markthervormingen werden destijds ingevoerd onder de dwang van een noodsituatie die de oppositie ertegen tijdelijk de mond snoerde. De vaak belabberde uitvoering geeft voedsel aan het nooit verdwenen verzet ertegen.

*Chili* is het enige land in Latijns-Amerika dat ondubbelzinnig heeft gekozen voor economische liberalisering. De ontwikkeling naar een open markteconomie is nu dertig jaar onafgebroken in bedrijf. Deze continuïteit is uniek voor het continent. Het resultaat is een geweldige economische dynamiek en een naar Latijns-Amerikaanse maatstaven ongeëvenaarde terugdringing van de armoede. De aansluiting bij globalisering kent in Chili geen

politieke uitdagers van betekenis. Buitenlandse investeerders liggen bij naderende verkiezingen niet 's nachts wakker. Kredietbeoordelaars houden ook bij de verkiezing van een sociaal-democratische president het rode potlood kalm op zak.

De rest van het continent zweeft tussen hoop en vrees. De grootste economieën houden elkaar in evenwicht. Aan de kant van de hoop staan *Brazilië* en *Mexico*. Beide landen hebben aanzienlijke vooruitgang geboekt bij hun overgang van een gesloten economie en een paternalistische staat naar vrije-marktwerking en minder overheidsingrijpen. Een streep door verdere liberalisering en terugkeer naar oude praktijken behoren echter in deze twee economische trekkers van Latijns-Amerika nog altijd tot de mogelijkheden.

Manuel López Obrador, de meest kansrijke kandidaat bij de Mexicaanse presidentsverkiezingen in december 2006, is tegen de belangrijke opening van de energiesector. De zittende president Vicente Fox en velen met hem zien opening als de sleutel tot verdere economische groei en modernisering. Het corrupte en inefficiënte staatsmonopolie in de oliewinning en de elektriciteitsvoorziening wordt echter door de linkse oppositie met hand en tand verdedigd.

Brazilië, dat later dan Mexico met liberale hervormingen begon, is nog altijd een van de meest gesloten economieën ter wereld. Alle fraaie exportcijfers van de laatste tijd ten spijt neemt de 9de of 10de economie ter wereld amper 1% van de wereldhandel voor haar rekening. De kansen op hervormingen die daarin verbetering moeten brengen, zijn er niet beter op geworden. De huidige president 'Lula' da Silva balanceert momenteel met zijn hervormingsagenda op een slap koord.

De twee andere groten van het continent, *Argentinië* en *Venezuela*, vertonen al een onmiskenbare hang naar het verleden. Meer staatsingrijpen in de economie en agressie tegen de particuliere sector en buitenlandse investeerders staan hoog op de dagorder van de Venezolaanse president Chavez. Recente ontwikkelingen in Venezuela wijzen in de richting van verdere inperking van de economische vrijheid en van machtsconcentratie bij het staatshoofd.

Zijn Argentijnse collega Nestor Kirchner en echtgenote maken aanstalten om in zijn voetspoor te treden. Tijdens de mislukte conferentie over vrijhandel in de Amerika's, november 2005 in het Argentijnse Mar del Plata, kreeg Chavez van gastheer Kirchner vrij baan te ageren tegen Westers kapitalisme.



Een Argentijnse kabinetswijziging en de uitbreiding van prijscontroles kort na de vrijhandelstop wezen er al op dat Buenos Aires zich verder distantieert van het IMF. Dat werd bevestigd door het recente Argentijnse besluit om de schuld aan het IMF af te lossen en zich te bevrijden van de druk tot hervormingen. Na zijn breuk met het IMF moet Kirchner omzien naar andere bronnen om zijn schuld bij het Fonds af te lossen. Een deel van de pecunia komt uit Venezuela, dat al voor 0,75 miljard dollars aan Argentijnse staatsobligaties heeft aangekocht.

### Schade

De Argentijnse toenadering is ook van essentieel belang voor Chavez, die het hele continent wil afhouden van liberalisering en de Amerikaanse invloed als drijvende kracht achter kapitalistische globalisering wil terugdringen. Om dat te bewerkstelligen, streeft de Venezolaanse president naar een as tussen Caracas en Buenos Aires, met in het noorden een verlengstuk naar Havana. In het zuiden staat Bolivia op het punt zich aan te sluiten. Krachten in Ecuador willen dat voorbeeld niets liever dan volgen. In het noorden in Midden-Amerika zal de leider van de Sandinisten, Daniel Ortega, geen moment aarzelen toe te treden tot dit populistisch verbond, mits hij dit jaar gekozen wordt tot president van Nicaragua.

Aan deze as wil Chavez de rest van Latijns-Amerika roosteren boven een populistisch vuur. De vraag is of hij zal slagen. Sommige waarnemers verwachten dat ook deze aanval van populisme zal stranden in een moeras van wanbeheer en conflicten. Zelfs als dat uitkomt, kan die stranding nog wel een tijd op zich laten wachten. Zeker zolang de hoge olieprijs en de grote vraag naar andere Latijns-Amerikaanse grondstoffen aanhouden en de liquiditeit op de internationale kapitaalmarkt zo groot blijft, dat zelfs Ecuador in het buitenland kan lenen. Er blijft genoeg tijd over om veel schade aan te richten. Chavez en zijn bondgenoten kunnen dat.

Chavez is tot nu toe systematisch onderschat. Het is usance geweest zijn agressieve retoriek te negeren en de man af te rekenen op zijn daden. Die daden liegen er echter niet om en zijn invloed breidt zich snel uit. Hij is een factor waar niemand meer omheen kan. Markthervormers drijft hij in het defensief, zoals niet zo lang geleden een diplomatiek conflict met Mexico aantoonde. Steun voor landen die hervormingen consequent uitvoeren, is daarom meer dan ooit geboden.

De aantrekkingskracht van de Bolivariaanse Revolutie is om historische en andere redenen sterker dan men misschien denkt. Het grootste gevaar van een mogelijke uitbreiding van het anti-kapitalisme in Latijns-Amerika schuilt misschien vooral in de hypotheek waar een dergelijke ommezwaai de toekomst van het continent mee zou belasten. Een hypotheek die te zijner tijd ongetwijfeld zal moeten worden afgelost met meer armoede, achterstand en mogelijk ook conflicten en een terugtrekkende democratie.

### Noten

- 1 Zie o.a. Kurt Weyland, *The politics of market reform in fragile democracies*, Princeton University Press, 2002, blz. 111 e.v.
- 2 Richard Lapper, *Venezuela and the rise of Chavez: A background discussion paper*, Council of Foreign Affairs, 22 november 2005.

Ruud ten Hoedt is voormalig Latijns-Amerika-correspondent, thans *free-lance* journalist gespecialiseerd in opkomende markten en ontwikkelingslanden.

# Amerika's financieel-economisch verval: *gevaar voor de wereld*

Economische overheersing verschuift in de loop van de tijd van het ene geografische centrum naar het andere. Geen enkel dominant land is er ooit in geslaagd zijn overwicht voor eeuwig te behouden. Na verloop van tijd worden andere landen economisch even sterk en gaan deze het dominante land uitdagen.

Gebaseerd op hun militaire overwicht hebben de Verenigde Staten – althans in de ogen van de Republikeinse regering – de verantwoordelijkheid stabiliteit en orde in de wereld te scheppen: een *Pax Americana*. Dit model van unipolaire dominantie gaat ervan uit dat de Verenigde Staten de enige overgebleven supermogendheid zijn.<sup>1</sup> Maar is het land werkelijk zo sterk als wordt geloofd?

## Is het dubbele tekort houdbaar?

Iedereen weet dat de Verenigde Staten op militair vlak niet te evenaren zijn. Het concept nationale macht heeft echter zowel een militaire als een economische component. Hoewel de meeste aandacht naar de harde militaire macht uitgaat, is economische macht van even groot belang. De laatste jaren worden er steeds meer vragen gesteld bij het financieel-economisch leiderschap van de Verenigde Staten. ‘There is something odd about the world’s greatest power being the world’s greatest debtor.’<sup>2</sup> De *twin deficits*<sup>3</sup> vormen de belangrijkste aanleiding het Amerikaans economisch verval te voorspellen. Deze populaire benaming wordt gebruikt wanneer men het heeft over de combinatie van begrotings- en handelsbalanstekort. Een begrotingstekort betekent dat het verschil tussen de te verwachten overheidsinkomsten en de begrote uitgaven negatief is. Een oplopend handelstekort betekent dat de Verenigde Staten meer goederen importeren dan exporteren en dat hun schuld tegenover het buitenland dus toeneemt.

In 2000 kwam er een einde aan de *New Economy*.<sup>4</sup> De economische groei vertraagde, de *dot-com*-bedrijven faalden de een na de ander, de aandelenmarkt zakte in elkaar en ook de NASDAQ<sup>5</sup> verloor begin 2001 de helft van zijn waarde. Toch bleef de dollar zijn waarde behouden, waardoor het handels- en het betalingsbalanstekort buitensporige proporties begonnen aan te nemen en ook de buitenlandse schuld

aanzienlijk steeg (het tekort bedraagt nu 6% van het Amerikaanse BNP, wat twee keer zo hoog is als eind jaren '80; de Amerikaanse buitenlandse leningen bedragen thans 75% van 's werelds spaargeld). Daar nog bovenop bedroeg de spaarquote nul, dit vanwege de sterk toenemende consumptie in de jaren '90.

Het IMF ziet in het dubbele Amerikaanse tekort de grootste bedreiging voor de wereldeconomie.<sup>6</sup> Voorlopig blijven buitenlanders Amerikaanse dollars en aandelen kopen, waardoor het tekort kan worden gefinancierd en de regering het zich kan permitteren boven haar stand te leven. De geloofwaardigheid van de economische en financiële perspectieven is echter gebaseerd op massapsychologie. Bij een breuk in het vertrouwen is het gevaar voor een sneeuwbaaleffect groot. Het volgende scenario is dan niet denkbeeldig: een scherpe waardedaling van de dollar, gevolgd door een scherpe rentestijging, waarna de toegang tot de kapitaalmarkt (voor leningen) wordt afgesloten. Niemand wil nog dollars kopen of erin investeren, omdat de waarde toch blijft dalen. Met als gevolg een *crash* van de dollar en chaos in de wereldeconomie.<sup>7</sup> Drie onderling versterkende negatieve effecten op de wereldvraag kunnen zich voordoen. Een *crash* van de dollar betekent namelijk: 1 een pijlsnelle stijging van de rente van de Verenigde Staten om het begrotingstekort te kunnen financieren; dit kan het land in een recessie storten; 2 een pijlsnelle stijging van de euro, wat het concurrentievermogen van Europa ondergraaft; en 3 een massaal waardeverlies op dollarbeleggingen, wat tot zware vermogensverliezen leidt, vooral in Azië, en een negatief effect op de bestedingen veroorzaakt.

Zodra het tekort op de lopende rekening van een land oploopt, rijst de vraag hoelang dat nog vol te houden is en tot welke omvang. Uit financiële crises in het verleden, onder andere in Brazilië, Mexico, Thailand, Indonesië en recent ook in Turkije, hebben we geleerd dat te grote leningen van het buitenland kunnen uitlopen op grote financiële drama's. De Verenigde Staten kunnen echter niet vergeleken worden met deze landen. Er is een heel belangrijk verschil. De Verenigde Staten lenen hoofdzakelijk in *eigen munt*, waardoor devaluatie de Amerikaanse schuldenlast lichter maakt, terwijl een devaluatie in

**Tabel 1: Het dubbele tekort in de Verenigde Staten loopt uit de hand**

jaar	Tekort op de lopende rekening <sup>1</sup> (in Amerikaanse \$, miljard)	Tekort op de lopende rekening (in % van het BBP)	De begrotingsbalans (in Amerikaanse \$, miljard)	Totale netto overheidsschuld
2000	-416.005	-4,2	131.800	3.858.454
2001	-389.455	-3,8	-66.500	3.876.168
2002	-475.204	-4,5	-415.725	4.291.893
2003	-519.678	-4,7	-508.125	4.800.018
2004	-668.082	-5,7	-473.722	5.273.740
2005	-759.018	-6.1	-459.621	5.733.361

**Bron: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, september 2005**

<sup>1</sup> Dit is de balans van het goederenverkeer, van het dienstenverkeer en van de inkomensbetalingen aan het buitenland en de ontvangen inkomens van het buitenland. De lopende rekening heeft enkel betrekking op transacties met het buitenland.

een ander schuldenland de eigen schuldenlast juist verhoogt. Bij de Verenigde Staten ligt het risico bij de schuldeisers. Om de huidige situatie in stand te houden, moeten buitenlandse centrale banken steeds maar meer dollars kopen wanneer het Amerikaanse tekort toeneemt. Aziatische centrale banken zijn blootgesteld aan geweldige financiële verliezen indien hun lokale munt substantieel zou appreciëren tegenover de dollar. Larry Summers, minister van financiën onder president Clinton, spreekt hier van 'the balance of financial terror'. De Verenigde Staten vertrouwen er in dat kader op dat de economische kosten van het niet-financieren van hun tekort door de Aziatische banken dermate hoog zouden oplopen dat de financiering van hun tekort nooit een probleem zal zijn. Een Europese eenheidsmunt zou een bedreiging kunnen vormen voor deze geprivilegieerde positie van de dollar.<sup>8</sup> Landen kunnen hun valutareserves immers meer diversifiëren door hun dollarreserves te ruilen voor euro's. Vele waarnemers waarschuwen in die zin voor een sterke waardedaling van de dollar en het einde van de Verenigde Staten als financieel-economisch leider.

### **Zal de dollar zijn status van reservemunt verliezen?**

In de loop der eeuwen is de internationaal leidende munt vaak veranderd, bijvoorbeeld van de Romeinse zilvermunt via de Byzantijnse munt naar de Neder-

landse gulden en vervolgens naar het Britse pond sterling. De dollar was de internationaal leidende munt gedurende de laatste zestig jaar.<sup>9</sup> Een stabiel en goedwerkend internationaal monetair systeem is in ieders belang. De waarde van valuta, deviezen of geld, doordringt elk aspect van de wereldeconomie en bepaalt rechtstreeks de welvaart van individuen. Zijn de Verenigde Staten nog in staat dit leiderschap te handhaven? De koers van de dollar lijdt thans ernstig onder het huidige Amerikaanse handels- en begrotingstekort. De schommelingen en vooral devaluaties van de dollar ondermijnen zijn positie als 's werelds reservemunt. Het dollaraandeel in wisselkoersreserves is gedaald van 80% (medio jaren '70) tot 65%.<sup>10</sup> De centrale banken van zowel Rusland, Indonesië als China (de tweede grootste aandeelhouder, na Japan, van reservevaluta) overwegen het aandeel van de dollar in hun reserves te verminderen.<sup>11</sup>

'As a consequence of repeated deficits, the United States has been transformed from a significant net international investor in the 1970s to the world's largest debtor.'<sup>12</sup> Amerika is geëvolueerd van 's werelds grootste schuldeiser naar 's werelds grootste schuldenaar en wanneer het zijn losbandig gedrag voortzet, zou de dollar hetzelfde lot kunnen ondergaan als de pond sterling.

## De economische macht van de Verenigde Staten

Voor economische macht gelden vier karakteristieken:<sup>13</sup> 1 de koopkracht van de inwoners van een land; 2 de mogelijkheid via economische middelen beleidsveranderingen in het buitenland teweeg te brengen; 3 de mogelijkheid de internationaal aanvaarde economische politiek om te buigen in het voordeel van de binnenlandse economie; en 4 is er de 'soft economic power', die steunt op de aantrekkelijkheid van een economisch beleid en van economische waarden.

Om een antwoord te kunnen formuleren op de vraag of de Verenigde Staten financieel-economisch in verval zijn, is het belangrijk een onderscheid te maken tussen absolute en relatieve macht. In absolute termen is de Amerikaanse levensstandaard in de naoorlogse periode namelijk voortdurend gestegen. Het is het *relatief verval* dat hier van belang is, het feit dat de voorsprong op de rest van de wereld sterk is verminderd. Naarmate het gewicht van de (latere) Europese Unie, Japan, China, India, Brazilië en andere landen toenam, is het voor de Verenigde Staten moeilijker geworden het mondiale handelsregime als belichaming van de eigen belangen vorm te geven.

Zo bestond de mogelijkheid buitenlandse beleidsdoelstellingen te bereiken door gebruik te maken van nationale Amerikaanse economische bronnen. In de jaren '50 vormde het Marshall Plan een grootschalige Amerikaanse donatie om de economie in West-Europa er bovenop te helpen en om de communistische partijen de wind uit de zeilen te nemen. Zijn de Verenigde Staten nog steeds welvarend genoeg om economische voordelen te bieden in ruil voor ondersteuning van hun buitenlands beleid? Dit valt sterk te betwijfelen. Met een enorm federaal tekort op de lopende rekening bevindt de Amerikaanse overheid zich thans niet in een positie om nog veel voordelen uit te delen.

Ten *tweede*, de mogelijkheid andere landen een bepaalde strafmaatregel op te leggen is sterk verminderd sinds het einde van de Koude Oorlog. Daarbij worden economisch nadelige sancties, zoals het heffen van tarieven, sterk gelimiteerd door de regels van de Wereldhandelsorganisatie WTO.

Een *derde* vorm van economische macht is de mogelijkheid de economische regels om te buigen in het voordeel van de eigen consumenten en binnenlandse bedrijven. Vanwege hun economische omvang hebben de Verenigde Staten een feitelijk veto over de meeste veranderingen van internationale

regels waarmee zij niet akkoord gaan, maar zij hebben nog zelden voldoende economische macht om hun geprefereerde regels op te leggen aan anderen. De competitieve structuur van de wereldmarkt en het belang van buitenlandse bedrijven binnen deze structuur beperken de mogelijkheden van Amerikaanse bedrijven of de Amerikaanse regering om de internationale regels naar hun hand te zetten. Ook de WTO-regels leggen vrij veel beperkingen op. Zolang de WTO haar gezag behoudt, zal deze vorm van economische macht zwak blijven. Het vastlopen van de WTO-onderhandelingen in Seattle en Cancún<sup>14</sup> bewees dat de tijden veranderd zijn en dat andere landen de Verenigde Staten niet zomaar volgen. Een Europees-Amerikaans akkoord volstaat niet meer om handelsbesprekingen tot een goed einde te brengen. De groeiende assertiviteit van de grote ontwikkelingslanden,<sup>15</sup> verenigd in de G21, maakt het steeds moeilijker voor de Verenigde Staten om de

## Amerikaanse dominantie is onvermijdelijk noch onaantastbaar

WTO-regels naar hun hand te zetten. Daarnaast zit ook het Amerikaanse streven naar een Pan-Amerikaanse vrijhandelszone in het slop. Het FTAA (*Free Trade Area of the Americas*)-project ligt ver achter op schema. Het optimisme dat bij het aantreden van de regering-Bush bestond over een volwaardig Amerikaans/Latijns-Amerikaans partnerschap is helemaal verdampt.<sup>16</sup>

De *vierde* vorm van economische macht, is 'soft economic power', in het bijzonder de mogelijkheid andere landen te overtuigen op basis van legitimiteit en waarden die het eigen land kenmerken. *Soft power* stelt een land in staat zijn doelstellingen te bereiken zonder te moeten overgaan tot dwang of geweld. De mate van *soft power* die de Verenigde Staten hebben, is afhankelijk van de aantrekkelijkheid van het Amerikaanse model en zijn waarden. De laatste jaren is gebleken dat de Verenigde Staten aanmerkelijk aan *soft power* hebben ingeboet.<sup>17</sup> Het Amerikaanse economische model (de *Washington Consensus*), waarin slechts een kleine rol is weggelegd voor de staat, is sterk onder druk komen te staan naar aanleiding van de Aziatische crisis die uitbrak in 1997/98.<sup>18</sup> In grote lijnen legitimeert de 'Washington Consensus' een politiek

project gericht op algemene liberalisering en verruiming van de marktwerking.<sup>19</sup> Toenemende kritiek op de 'Washington Consensus', ook van economen met een wereldreputatie, wijst op verzwakking van de hegemonie in de huidige financiële architectuur.<sup>20</sup>

### **Verenigde Staten nog steeds een economisch grote mogendheid maar niet meer alleen**

De Verenigde Staten zijn dus economisch in verval. Militair gezien is het land de absolute supermogendheid, maar de Verenigde Staten zijn niet meer in staat belangrijke economische beslissingen te nemen zonder medewerking van de andere economische grote mogendheden. De nieuwe situatie vormt een terugkeer naar het normale patroon. Na de Tweede Wereldoorlog waren de Verenigde Staten als enige grote industriële mogendheid ongeschonden gebleven, met een ongekend overwicht op de rest van de wereld. Naarmate de tijd vorderde en de verwoeste landen weer werden opgebouwd (met hulp van de Verenigde Staten), leefden ook hun economieën weer op.

De Verenigde Staten doen het overigens helemaal niet zo slecht. Het is al een prestatie op zich zelf dat zij erin slagen hun aandeel in het wereld-BNP sinds de jaren '80 min of meer constant te houden (mede dank zij de hogere waarde op basis van populariteit of *seigniorage* van de dollar). Niemand betwist dat de Verenigde Staten nog steeds een grote economische mogendheid zijn en het is in het belang van de wereldeconomie dat dit ook zo blijft. Het verschil met de naoorlogse periode is dat de Verenigde Staten deze positie thans niet meer alléén bekleden.

Maar, 'if Sparta and Rome perished, what State can hope to endure forever?' Het antwoord is duidelijk 'no state'. De Amerikaanse dominantie is niet onvermijdelijk of onaantastbaar. Het is een kwestie van tijd. Het verval van Groot-Britannië was ook een zeer langzaam proces, dat vele decennia aansloopte: in 1913, op het hoogtepunt van zijn imperium, was Groot-Britannië de grootste kredietverlener ter wereld. In veertig jaar tijd, na twee dure oorlogen en slecht economisch management, werd het een nettoschuldenaar; en de dollar nam de rol van het pond sterling over. De vervanging van een gevestigde reservemunt duurt meestal jaren. De sterling behield een centrale internationale rol een halve eeuw nadat het Amerikaanse BNP het Britse had overtroffen aan het einde van de 19de eeuw.

### **Waar zal de komende eeuw de economische macht liggen?**

Er dient zich geen alternatieve grote mogendheid aan om het wereldleiderschap van de Verenigde Staten over te nemen. In de jaren '80 ging men er nog van uit dat Japan of het verenigd Europa de naoorlogse rol van de Verenigde Staten zou overnemen. Nadien dacht men dit ook van China. Thans lijkt dit heel wat minder waarschijnlijk. We kunnen stellen dat er een einde komt aan de cycli van hegemonische supermogendheden. De komende jaren zullen economisch vooralsnog beheerst worden door de Europese Unie en de Verenigde Staten; samen goed voor 40% van de wereldeconomie.<sup>21</sup> Deze bilaterale dominantie zal voortbestaan tot er een nieuwe motor van de wereldeconomie op gang komt. De grotere ontwikkelings- en transitielanden zullen het economisch leiderschap van de EU en de Verenigde Staten immers niet blijvend accepteren. Dit geldt zeker voor China en Japan. De huidige economische bipolariteit zal dus wellicht slechts een tussenstap zijn naar een economische multipolariteit, zonder 'hegemonic stability'.<sup>22</sup> In deze multipolaire wereld zullen de Verenigde Staten nauwelijks een kwart van het wereld-BNP vertegenwoordigen en niet meer het vermogen hebben het internationale systeem te stabiliseren. We kunnen deze vorm van wereldleiderschap vergelijken met een organisatie zoals de OPEC, een onstabiel kartel van elkaar beconcurrerende partners.<sup>23</sup>

Zoals Robert Keohane – één van de boegbeelden van het idee van pluralistisch nationalisme – beargumenteerde, hoeft dit niet noodzakelijk chaos te betekenen. Er is post-hegemonische samenwerking mogelijk in de vorm van internationale regimes.<sup>24</sup> Deze vorm van samenwerking is echter niet evident. Multilateraal management is een zeer moeilijke vorm van coördinatie en afhankelijk van de wil van de machtigste landen. In Europa is deze coördinatie (toch grotendeels) in de vorm van de EU een succes geworden, met als noodzakelijke voorwaarde dat Duitsland bereid is geweest het Franse leiderschap te aanvaarden. Hoe die samenwerking op het wereldtoneel zal verlopen, kunnen we niet met zekerheid voorspellen. Om een wereldorde te creëren waarin spelers aan elkaar gelijkwaardig zijn, zal de coördinatie sterk moeten toenemen. Een tweede bepalende factor is dat de Verenigde Staten zich aan deze nieuwe situatie zullen moeten aanpassen. Met de huidige Amerikaanse unilaterale koers, een klassiek ziektesymptoom van een mogendheid die aan belang

inboet, zal multilaterale samenwerking voorlopig nog moeilijk verwezenlijkt kunnen worden.

Pluralistisch management van internationaal-economische zaken is noodzakelijk geworden. We evolueren naar een nieuwe financieel-economische wereldorde, met een aantal grote mogelijkheden die samen het financieel-economisch leiderschap op zich zullen moeten nemen.

## Noten

- 1 C. Krauthammer, 'The Unipolar Moment', in: *Foreign Affairs*, 70, 1990/1991, 1, blz. 23-33.
- 2 Uitspraak van Lawrence Summer, voormalig Amerikaans minister van financiën.
- 3 S. Suranovic, *The Twin-Deficit Identity, 1997-2004*, <http://internationalecon.com/v1.0/Finance/ch5/5c090.html>
- 4 John Ikenberry, 'Getting hegemony right', in: *The National Interest*, 2001, 63, blz. 17-24. De Amerikaanse economie deed het in de jaren negentig zó goed, dat men sprak van een *New Economy*.
- 5 Sinds 1999 is de NASDAQ (*National Association of Securities Dealers Automated Quotations*) de grootste aandelenbeurs van de Verenigde Staten.
- 6 E. Becker & L. Edmund, 'IMF says rise in US debts is threat to world economy', in: *New York Times*, 8 januari 2004.
- 7 P. Krugman, 'Don't Look Down', in: *New York Times*, 14 oktober 2003.
- 8 F. Bergsten, *The euro versus the dollar: will there be a struggle for dominance?*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 4 januari 2002, <http://www.iie.com/publications/papers/bergsten0102-1.pdf>
- 9 'The passing of the buck? America's policies are putting at risk the dollar's role as the world's dominant international currency', in: *The Economist*, 373, 2004, 8405, blz. 71-73.
- 10 'Checking the depth gauge', in: *The Economist*, 373, 2004, 8401, blz. 84.
- 11 C. Clay, 'Why China won't bow to Bush now', in: *Fortune*, 150, 2004, 11, blz. 52-53.
- 12 *Prospects for the Global Economy, Global imbalances persist*, april 2005. <http://www.worldbank.com>
- 13 J. Deanne, 'US economic power', in: *Harvard International Review*, 26, 2005, 4, blz. 14-18.
- 14 In 1999 mislukte de top van Seattle, en hoewel de WTO-leden er twee jaar later in Doha in slaagden toch een nieuwe handelsronde te lanceren, was de bijeenkomst in Cancún (2003) opnieuw een mislukking.
- 15 O.a. India, Brazilië, Thailand en Kenia. Met succes verzetten ze zich tegen het landbouwakkoord dat de Verenigde Staten en de Europese Unie kort vóór Cancún gesloten hadden.
- 16 G. Gonzalez, 'Latijns-Amerikaanse integratie spraakmaker op WSF', 19 januari 2005, <http://www.globalisering.com/index.php?page=&backgroundId=36>
- 17 J. Nye, *The paradox of American Power: why the world's only superpower can't go it alone*, New York: Oxford University Press, 2002; N. Gardels, 'The Rise and Fall of America's Soft Power', in: *New Perspectives Quarterly*, 22, 2005, 1, blz. 6-19.
- 18 Deanne, a.v. noot 13, blz. 14-18.
- 19 J. Williamson, 'What Washington means by policy reform', april 1990, <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>
- 20 Er is o.a. kritiek geuit door J. Bhagwati, P. Krugman, J. Sachs, D. Rodrik en J. Stiglitz.
- 21 F. Bergsten, 'America and Europe: Clash of the Titans?', in: *Foreign Affairs*, 78, 1999, 2, blz. 20-34.
- 22 R. Coolsaet, 'De wereld van de 21ste eeuw: wanorde of déjà vu?', in: *Demokritos*, Gent, 1999, blz. 6.
- 23 R. Gilpin, *The challenge of global capitalism: the world economy in the 21st century*, Princeton: Princeton University Press, 2000.
- 24 Stephen Krasner definieert 'regimes' als volgt: 'sets van impliciete of expliciete principes, normen, regels en besluitvormingsprocedures waarrond de verwachtingen van actoren convergeren in een bepaald domein van de internationale politiek.' Vrijhandel is een dergelijk regime.

Yoko Eeckhout voltooide in 2005 haar studie politieke wetenschappen aan de Universiteit Gent.

# Uruzgan in Den Haag

## *De zachte dood van harde garanties*

Door Nederlandse ISAF-troepen gevangen genomen terrorismeverdachten zullen alleen met medeweten van de Nederlandse ambassade in Kaboel worden overgebracht naar Guantánamo Bay – het Amerikaanse detentiecentrum dat, volgens de VN en Europese regeringsleiders, wegens mensenrechtenschendingen zou moeten sluiten. Dit is het paradoxale resultaat van Nederlandse inspanningen om de ISAF-missie in de Afghaanse provincie Uruzgan te vrijwaren van betrokkenheid bij omstreden Amerikaanse detentiepraktijken in de 'War on Terror'.

De ontplooiing van een Nederlandse ISAF-operatie in de Afghaanse provincie Uruzgan hield de politieke gemoederen in Den Haag vooral net vóór, tijdens en net na het Kerstecres van 2005 bezig. De inleidende schermutselingen begonnen echter al maanden eerder. Op 24 maart 2005 vroeg de VN-Veiligheidsraad in Resolutie 1589 aan VN-lidstaten 'to contribute personnel, equipment and other resources to support the expansion of the International Security Assistance Force and the establishment of provincial reconstruction teams in other parts of Afghanistan'. Op dat moment was ISAF vooral in het noorden en westen van Afghanistan actief. In mei riep de Afghaanse president Karzai vervolgens meer specifiek op tot uitbreiding van langdurige NAVO-bemoeienis met Afghanistan. In juni preludeerde de regering, in brieven aan de Tweede Kamer, op uitbreiding van de Nederlandse aanwezigheid in Afghanistan, in het bijzonder in het zuiden, waarmee de NAVO in een gebied zou gaan opereren dat in tegenstelling tot het noorden en westen van het land niet als een 'permissive environment' voor stabilisering en wederopbouw kon worden omschreven.<sup>1</sup>

### **Optreden 'conform het internationale recht'**

In het zuiden zou, op grond van de veiligheidssituatie, een robuuster optreden van de Nederlandse militairen verwacht moeten worden. De kans werd reëel dat Nederland betrokken zou raken bij gevechten met de Taliban, Al Qa'ida en Hezb-i Islami Gulbuddin en bij arrestatie van terrorismeverdachten. Voor de Tweede Kamer lag hier een gevoelig punt, want zulke verdachten zouden in Amerikaanse detentie terecht kunnen komen en daarmee werden

twee verzoeken van het parlement, vastgelegd in de motie-Bakker/Van Baalen van 5 april 2005 en in de motie-Van Baalen c.s. van 24 november 2005, voor Nederlandse deelname aan ISAF in het zuiden van Afghanistan relevant.

De motie-Bakker/Van Baalen verzoekt de regering 'zich in te spannen om te voorkomen dat ... door andere mogelijkheden gevangen genomen personen worden behandeld in strijd met de Geneefse conventies'.<sup>2</sup> Deze motie had betrekking op bijdragen van Nederland aan de operatie-*Enduring Freedom*, maar doel en strekking ervan zijn evenzeer van toepassing op het optreden van Nederland in ISAFverband, juist in gebieden zoals Uruzgan, waar naast ISAF ook *Enduring Freedom* nog actief zal zijn. Daar komt bij dat de afgelopen maanden de berichten dat Bagram in Afghanistan voor de Verenigde Staten (één van de niet genoemde maar wel bedoelde mogelijkheden in de motie-Bakker/Van Baalen) dienst doet als een tweede Guantánamo Bay, veel aandacht kregen. 'Een enkeltje Bagram' wordt daarmee vanuit internationaal-rechtelijk perspectief minstens zo zorgwekkend als 'een enkeltje Guantánamo'.<sup>3</sup>

De motie-Van Baalen c.s. verzoekt de regering 'zowel bij de verlenging van lopende militaire missies als bij nieuwe operaties nadrukkelijk te onderzoeken of conform het internationale recht kan worden opgetreden en de Kamer daarover te informeren, waarbij de gehele missie dan wel operatie in beschouwing wordt genomen en niet alleen het aandeel van Nederland daarbij'.<sup>4</sup>

Op 22 december 2005 schrijft de regering inderdaad aan de Kamer dat '[m]et de ontplooiing van ISAF in Zuid-Afghanistan ... de kans [toeneemt] dat ISAF personen gevangen zal moeten nemen'.<sup>5</sup> Gevangenen zullen volgens de brief van de regering in beginsel worden overgedragen aan de Afghaanse autoriteiten. Een stelsel van toezicht, ook wel aangeduid als volgsysteem, zou zijn vastgelegd in een overeenkomst tussen de Afghaanse en Nederlandse regering, het inmiddels bekende *Memorandum of Understanding* (MOU). Het volgsysteem zou erin voorzien dat Afghaanse, Nederlandse en internationale instanties toezicht kunnen houden op de behandeling van overgedragen gevangenen. De brief

vermeldt voorts dat het MOU erin voorziet dat '[d]e Afghaanse autoriteiten ... de Nederlandse ambassade op de hoogte [zullen] stellen van belangrijke stappen in de juridische procedure, zoals het begin van een proces of vrijlating'.<sup>6</sup> De regering meende met het MOU in de hand de Kamer te kunnen meedelen dat Nederlandse troepen bij ontplooiing in Uruzgan in overeenstemming met het internationale recht kunnen optreden. Desalniettemin zag de Kamer aanleiding tot nadere vragen, in het bijzonder inzake overdracht van gevangenen aan anderen dan de Afghaanse overheid. De regering antwoordde dat 'het ISAF-detentiebeleid [...] geen ruimte [laat] voor overdracht door ISAF-eenheden aan de VS, noch aan het VK of enig ander land'.<sup>7</sup> Tot zover leken de garanties hard.

### **Memorandum of misunderstanding**

De beantwoording van de schriftelijke Kamervragen bracht GroenLinks-parlementariër Karimi ertoe op 2 februari jl., toen de tekst van het MOU inmiddels bekend was geworden, in een algemeen overleg met de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking opheldering te zoeken over de mogelijkheid van doorlevering van gevangenen door Afghanistan aan de Verenigde Staten. Zij meende dat het MOU deze mogelijkheid niet uitsloot. Minister Bot van Buitenlandse Zaken antwoordde: 'U heeft het MOU juist geïnterpreteerd'.<sup>8</sup>

De Tweede Kamer kreeg dus garanties met een gat. Desalniettemin ging de Kamer in het plenaire debat op 2 februari in grote meerderheid akkoord met Nederlandse deelname aan de ISAF-missie in de Afghaanse provincie Uruzgan, hoewel van optreden 'conform het internationale recht' inzake het detentiebeleid niet op voorhand sprake lijkt te zijn. In beginsel draagt Nederland arrestanten over aan de Afghaanse autoriteiten; als die laatste deze arrestanten overdragen aan een derde partij (een andere mogendheid, bijvoorbeeld de Verenigde Staten), zullen zij de Nederlandse ambassade in Kaboel daarover vooraf informeren. Het MOU stelt: 'The Royal Netherlands Embassy will be notified prior to the initiation of legal proceedings involving persons transferred by the Netherlands military forces and prior to the transfer to third parties or release of such persons. The Royal Netherlands Embassy will also be notified if other relevant changes concerning such persons occur'.<sup>9</sup>

Nederlandse arrestanten komen dus alleen met *medeweten* van Nederland op Guantánamo of in geheime detentie in Bagram of elders. Méér zegt het MOU niet. Nederlandse *instemming* met doorlevering is niet nodig; een Nederlands *veto* bestaat niet. Het MOU drukt misschien de goede bedoeling van Nederland uit, maar geen Afghaanse verplichting, behalve een informatieplicht. Bovendien kan het MOU eenzijdig en zonder opgaaf van redenen worden opgezegd. De opzegtermijn is dertig dagen.

De regering verdedigde deze regeling met het argument dat meer toezeggingen van een soevereine staat niet zijn te verkrijgen. De Tweede Kamer leek deze argumentatie in meerderheid en met weinig kritiek te omarmen. 'De Nederlandse regering is er voor 100% in geslaagd, ervoor te zorgen dat er binnen datgene waarvoor de Nederlandse regering juridisch verantwoordelijk gesteld kan worden, geen enkele krijgsgevangene terecht zal komen in Guantánamo Bay. Die harde voorwaarde is volstrekt vervuld,' zo meende het PvdA-Kamerlid Bos.<sup>10</sup> De garanties waren blijkbaar niet echt hard, alleen *juridisch* hard; zij stierven in de Kamer een zachte dood.

### **Soevereiniteit is geen argument**

Het soevereiniteitsargument snijdt geen hout. Dat blijkt al uit het MOU zelf. Zonder beperkende voorwaarden stelt de overeenkomst dat geen persoon die door Nederland wordt overgedragen aan Afghanistan, onderworpen zal worden aan uitvoering van de doodstraf: 'No person transferred by the Netherlands military forces to Afghan authorities will be subject to the execution of the death penalty'.<sup>11</sup> Afghanistan kent de doodstraf. Nederland is een principieel tegenstander van die straf en heeft dus bedongen dat overgedragen arrestanten niet geëxecuteerd zullen worden. De Afghaanse soevereiniteit is hier niet in het geding, maar bestaat erin dat de Afghaanse regering vrijwillig deze overeenkomst met Nederland sluit.

Het MOU had in beginsel even categorisch kunnen bepalen dat overgedragen gevangenen *niet* zullen worden doorgeleverd aan andere staten, omdat Nederland een even principieel tegenstander van foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling en bestraffing is als van de doodstraf.

Ook een analogie met het uitleveringsrecht laat zien dat het MOU veel sterker had kunnen zijn. Het is heel gebruikelijk, zelfs een algemeen rechtsbeginsel, dat soevereine staten elkaar verplichten ervoor te

zorgen dat personen die worden overgedragen voor berechting of uitvoering van een opgelegde straf, niet zonder toestemming van de 'aangezochte staat' door de 'verzoekende staat' worden doorgeleverd aan een derde mogendheid. Dit beginsel bestaat juist om ontduiking van mensenrechtengaranties door soevereine staten te voorkomen.

Overigens heeft Nederland onder verdragen zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens wel degelijk ook in Afghanistan de verplichting personen die het in detentie heeft (en over wie het daarmee jurisdictie uitoefent), tegen foltering, onmenselijke en ontorende behandeling te beschermen. Deze verdragsverplichtingen worden niet opzij gezet door een MOU.<sup>12</sup>

### Reparatie van het Memorandum of Understanding is mogelijk

Het slechte nieuws is dat het MOU vanuit het oogpunt van bescherming van mensenrechten niet voldoet. Het goede nieuws is dat reparatie mogelijk is. Het MOU kan op elk moment 'met instemming van beide partijen' gewijzigd worden.<sup>13</sup> Betere garanties tegen Nederlandse medeplichtigheid bij illegale detentie kunnen nog vóór ontplooiing van de ISAF-missie in een geamendeerd MOU worden opgenomen. Daarnaast kan de anti-doodstrafclausule in het MOU gebruikt worden om doorlevering te voorkomen van ten minste dié personen die in een derde staat de doodstraf wachten kan. Ten derde kan het MOU vervangen worden door een meerpartijenafpraak. De Nederlandse regering is voorstander van een NAVO-breed MOU met de Afghaanse regering. Thans hebben alleen Denemarken en Nederland zo'n overeenkomst. Een strikter MOU tussen de NAVO en Afghanistan maakt de bilaterale afspraak tussen Nederland en Afghanistan overbodig ... en zou meteen duidelijk maken waar de NAVO staat als het om mensenrechten gaat.<sup>14</sup> Mocht dit allemaal niet baten, dan zal Nederland zich bij dreigende doorlevering van personen naar een jurisdictie waar zij een reëel risico lopen slachtoffer te worden van ernstige mensenrechtenschendingen, moeten beroepen op bestaande verdragsverplichtingen die overdracht in de weg staan, MOU of geen MOU.

### Noten

- 1 Zie *Tweede Kamer, 2004–2005*, 27 925, nr. 177, blz. 3, 13 en 14; en *Tweede Kamer, 2004–2005*, 28 676, nr. 22, blz. 1.
- 2 *Tweede Kamer, 2004–2005*, 27 925, nr. 169.
- 3 Zie o.a. 'A Growing Afghan Prison Rivals Bleak Guantánamo', in: *The New York Times*, 26 februari 2006.
- 4 *Tweede Kamer, 2005–2006*, 30 300 V, nr. 55.
- 5 *Tweede Kamer, 2005–2006*, 27 925, nr. 193, blz. 19.
- 6 *Ibid.*
- 7 *Tweede Kamer, 2005–2006*, 27 925, nr. 201, blz. 41.
- 8 *Tweede Kamer, 2005–2006*, 27 925, nr. 207, blz. 74–75. Ook Amnesty International had, in een brief aan de Tweede Kamer dd. 30 januari 2006, opheldering gevraagd over de mogelijkheid van doorlevering door Afghanistan van door Nederlandse troepen gearresteerde personen aan een derde mogendheid.
- 9 *Memorandum of Understanding between the Ministry of Defense of the Islamic Republic of Afghanistan and The Ministry of Defense of the Kingdom of the Netherlands concerning the transfer of persons by Netherlands military forces in Afghanistan to Afghan authorities* (MOU), section 6.
- 10 *Tweede Kamer, TK 45*, 45-3015, 2 februari 2006.
- 11 *MOU*, section 7.
- 12 Zie over de extraterritoriale toepassing van mensenrechtenverdragen o.a. Rick Lawson, 'Life after *Bankovic*: on the extraterritorial application of the European Convention on Human Rights', in: Coomans & Kamminga (red.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Intersentia, 2004, blz. 83–123.
- 13 Zie *MOU*, section 9.
- 14 Op 16 februari jl. stelde het Kamerlid Koenders (PvdA) de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie schriftelijke vragen over de mogelijkheden van een NAVO-omvattend MOU met Afghanistan inzake de behandeling van gevangenen, vooral met het oog op de mogelijke overdracht van gevangenen aan derde partijen. De regering antwoordde op 9 maart jl. te streven naar een NAVO-omvattend MOU waarin 'hetzelfde niveau van bescherming' geboden wordt als in het MOU tussen Afghanistan en Nederland. Daarmee geeft de regering aan de regeling inzake doorlevering van personen aan derde mogendheid niet te willen veranderen.

Lars van Troost is hoofd Externe Betrekkingen bij *Amnesty International*, afdeling Nederland. Een korte versie van dit artikel verscheen februari jl. op [www.amnesty.nl](http://www.amnesty.nl), onder de titel 'Memorandum of Misunderstanding'.

## Goedkope verwijten niet van deze tijd

**N.a.v.: Merel Baracs, 'Radicalisering van Nederlandse moslimjongeren', in: *Internationale Spectator*, februari 2006, blz. 112-113.**

In de *Internationale Spectator* van februari 2006 heeft Merel Baracs mijn boek *De Hofstadgroep. Portret van een radicaal-islamitisch netwerk* besproken. Zij meent bij mij 'een bevooroordeelde, soms zelfs discriminerende houding ten opzichte van migranten en allochtonen' te moeten signaleren. Ter illustratie volgt onder meer een citaat op blz. 14 van mijn boek: 'Ze geven andere verdachten de schuld (...) Vooral Marokkaanse verdachten zijn daar uiterst bedreven in.' Jammer dat het citaat uit zijn context is gelicht, want het gaat *in casu* om extremistische moslims die voor door hen niet-erkende rechtbanken verschijnen. Die ontkennen vaak alle of bijna alle aanklachten tegen hen, ze geven andere verdachten de schuld of beroepen zich op hun zwijgrecht. 'Vooral Marokkaanse verdachten zijn daar uiterst bedreven in.' Maar een soortgelijke uitspraak deed Theo Bot, plaatsvervangend hoofd van de AIVD in *KRO Reporter* van 1 mei 2005 (toegegeven: ik had hem iets vollediger moeten citeren, maar ik ging ervan uit dat hij niets nieuws zei). Het citaat op blz. 14 moet gelezen worden tegen de achtergrond van wat ik op blz. 129 schrijf: 'Politie en justitie worden al jaren geconfronteerd met vooral Marokkaanse verdachten die botweg alles ontkennen, ook al zijn er bewijzen van het tegendeel.' Let op: er staat 'vooral' en niet: uitsluitend.

Ik heb tijdens de terrorismezaken, die ik al sinds 2002 volg (dat geldt ook voor het hele proces tegen de Hofstadgroep, waar het voor het grootste deel om Marokkaanse verdachten gaat), gemerkt dat dit klopt. Bij het Hofstadproces heb ik sommige Marokkaanse of Marokkaans-Nederlandse verdachten wel op meer dan twintig leugens kunnen betrappen. Machinepistool? In een park gevonden! Belastend materiaal op mijn computer? Dat heeft een andere verdachte erop gezet! (die andere verdachte ontkent dat vervolgens). Oproepen tot geweld tegen ongelovigen tijdens huissamenkomsten bij Mohammed B.? Nooit iets van gemerkt! Geschriften van Mohammed B. op mijn computer? Nooit kennis van genomen! Nooit gemerkt dat Mohammed B. radicaliseerde? Ik kwam er voor de gezelligheid!

In oktober 2005 werd Soumaya S. door de Rotterdamse rechter veroordeeld, nadat zij in juni 2005 samen met haar Marokkaanse vriend Nouredine el F. was aangehouden. F. had toen een doorgeladen machinepistool in zijn rugzak of tas. Soumaya ontkende voor de rechter met nadruk dat ze van dat wapen wist. Maar in de week voorafgaande aan haar aanhouding had ze nog een telefoongesprek gevoerd met haar broer waarin ze het wapen beschreef. Soumaya verklaarde dat zij met haar broer 'aan het dol-len' was, maar daar trapte de rechter niet in. Tijdens het Hofstadproces trad Soumaya als getuige op en stond daarmee dus onder ede. Ik woonde die zitting bij. Alsof er geen veroordeling was geweest, herhaalde ze alle leugens waarmee ze eerder de Rotterdamse rechtbank had proberen te misleiden.

In Duitsland en Spanje zijn er bij rechtszaken tegen en verhoren van (Noord-Afrikaanse) moslim-extremisten soortgelijke ervaringen. In Duitsland ontkende Mounir al-Motassadeq lange tijd dat hij in een terreurkamp van Al-Qaeda in Afghanistan is geweest. Het *Bundeskriminalamt* beschikte over bewijzen dat dit wél zo was (zie mijn boek *De dodelijke planning van Al-Qaeda* uit 2005). En in Spanje was er Abdelmajid Bouchar. Hoewel er DNA van hem was aangetroffen in zowel het huis waar in februari/maart 2004 de bommen in elkaar waren gezet, als in Leganés, waar zeven terroristen zich in april 2004 oplibezen, ontkende hij ooit in die twee huizen geweest te zijn (*El Mundo*, 14 oktober 2005).

Tijdens terreurprocessen hoor ik van bronnen bij de politie dat het verhoor van vooral (dus niet uitsluitend) Marokkaanse verdachten vaak grote problemen oplevert. En dat is niets nieuws. Het is al jaren een probleem, ook als het om criminele Marokkaanse jongeren gaat, zo blijkt uit een studie uit 1997 van Rosan Coppes, Flora de Groot en Alex Sheerazi, getiteld *Politie en criminaliteit van Marokkaanse jongens* (blz. 60-64, 67-83). Zij hebben het over het 'glasharde ontkennen van vele Marokkaanse verdachten': 'Ook als ze mijn vingerafdrukken ergens hebben gevonden, zal ik gewoon blijven ontkennen.' 'Natuurlijk ontken ik altijd dat ik iets heb gedaan.' Blz. 60: 'Voor politiemensen wordt het anders wanneer een verdachte ondanks – in de ogen van de politie – harde bewijzen zoals het aantreffen van vingerafdrukken van de verdachte op de plaats

van de inbraak (...) glashard blijft ontkennen dat hij iets gedaan heeft. Volgens vele politiemensen is juist deze laatst genoemde opstelling tijdens het verhoor kenmerkend voor Marokkaanse jongens.'

Geeft zo'n constatering soms ook blijk van 'een regelrecht discriminerende houding'? Ik geloof er niks van. Nogmaals, mijn bronnen bij de politie zeggen dat er na 1997 niet zo heel veel is veranderd (net als in het proefschrift uit 1997 kan ik die bronnen om redenen van journalistieke bronbescherming natuurlijk niet bij name noemen). Zie verder het meer recente boek *Marokkaanse Lieverdjes* van criminoloog Hans Werdmölder. Of is dat ook al zo'n stigmatiserende studie die geen enkele bijdrage levert tot de oplossing van de problemen?

Er is na de moord op Theo van Gogh en Pim Fortuyn wel enige moed voor nodig om een auteur 'discriminatie' te verwijten. Merel Baracs leeft kennelijk nog in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, toen alle kritiek op misdaad onder allochtonen als 'racisme' werd afgedaan. Kritiek op de uitwassen van de multiculturele samenleving was niet politiek correct en dus taboe. Maar dat is niet meer van deze tijd. Kennelijk hebben wat Pim Fortuyn ooit 'de recensenten van de linkse kerk' noemde, nog grote invloed (Pim Fortuyn, *A hell of a job. De verzamelde columns*, blz. 726). Om misverstand uit te sluiten, ik ben geen aanhanger van Pim Fortuyn of Theo van Gogh – die gaan veel verder dan ik en zij hebben dan ook de prijs moeten betalen voor wat zij als hun vrijheid van meningsuiting zagen. Maar dat terzijde.

In Rotterdam vormen de zogenaamde groepsverkrachtingen een groot probleem. Volgens de politie en het stadsbestuur moeten de daders vooral onder jongeren van Kaapverdiaanse en Antilliaanse afkomst worden gezocht. Dat is een feit – maar als ik de redenering van Merel Baracs doortrek, getuigt zo'n constatering in haar visie van 'een discriminerende houding ten opzichte van immigranten en allochtonen'. Of misschien nu ineens niet?

En dan wordt mijn stelling gehegeld volgens welke de plegers van zelfmoordaanslagen aan hun daad een orgastisch genot beleven (blz. 57). Maar is dat zo vergezocht? Toen ik januari jl. Mohammed B. in het Hofstadproces aanhoorde, kwam hij met een citaat van Michael Ignatieff, *Het minste kwaad. Politiek en moraal in het tijdperk van het terrorisme*, blz. 171, 172: 'Het sterven werd voorgesteld als een orgastische samensmelting met de leider in de dood. Seksuele energie afleiden van het leven is een belangrijk

element in de totstandkoming van een doodscultus: erotische energie wordt zo gekanaliseerd dat de martelaar de dood gaat zien als een vorm van erotische ontlading.'

Toen ik mijn boek schreef, kende ik het boek van Ignatieff (2004) nog niet, het was het citaat van Mohammed B. tijdens de rechtszitting in Amsterdam dat mij erop attendeerde. Wel had ik mij in mijn boek mede gebaseerd op gesprekken in 1996 met familieleden van zelfmoordterroristen, een radicale imam en een psycholoog in de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever, waarin het ging over de '72 maagden in het paradijs' die jongemannen die zichzelf opblazen worden beloofd. Misschien had ik dit laatste expliciet moeten vermelden.

Ten slotte wordt mij verweten dat ik bijdraag tot 'een verharding van de discussie over islam in Nederland en aan de verwijdering tussen etnische groepen'. Ja, ja, het gaat om mijn 'naar populisme neigend taalgebruik'. Dat is al even goedkoop en evenmin van deze tijd. Ik wil me niet met Bolkestein vergelijken, maar ik herinner mij wel heel goed dat hem tegen het eind van de vorige eeuw soortgelijke verwijten werden gemaakt. En in 1995 promoveerde de criminoloog Yücel Yesilgöz op het thema 'Allah, Satan en het recht'. Vijf jaar later vertelde hij mij hoe hij na zijn promotie – hoewel zelf van allochtone afkomst – voor 'racist' werd uitgemaakt, omdat hij het had gewaagd de criminaliteit onder allochtonen te beschrijven en te benoemen.

Leveren niet juist het verzwijgen en taboeïseren van de problemen en het wat al te vlot opplakken van etiketten als 'discriminatie', 'racisme' en 'populisme' een veel minder zinvolle bijdrage tot de discussie? Zou je niet kunnen stellen dat zo'n attitude juist averechts heeft gewerkt en radicale groepen in de kaart heeft gespeeld? Misschien is de Hofstadgroep wel voor een deel (dus niet uitsluitend) het produkt van wat ik zou willen noemen de mislukte migratiepolitiek van de laatste decennia van de vorige eeuw. Ik weet niet of het zo is, maar het zou me niet verbazen.

Emerson Vermaat studeerde rechten in Leiden, was tussen 1973 en 2005 werkzaam bij de Evangelische Omroep, maakte buitenlandreportages voor de televisie, ook in de islamitische wereld. In 1996 maakte hij de internationale mini-documentaire *The making of a suicide bomber*.

## Nuances wel degelijk gewenst

Journalist Pieter van Os van de *Groene Amsterdammer* noemde het 'de Pavlov-reactie van nieuw Nederland'.<sup>1</sup> Sinds Pim Fortuyn heeft gezegd dat het mag, wordt overal waar genuanceerde kritiek klinkt, het vernietigende stempel 'politiek correcte linkse kerk' geplaatst. De termen zijn tegenwoordig eigenlijk omgedraaid: incorrect lijkt nu de norm en dus correct. Zo ook voor Emerson Vermaat, zoals blijkt uit zijn reactie op mijn recensie van zijn boek *De Hofstadgroep. Portret van een radicaal-islamitisch netwerk*.

De kritiek op die recensie viel te verwachten. Vermaats verwijt dat ik 'kennelijk nog in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw leef' slaat echter de plank mis. Het grootste gedeelte van de genoemde decennia was ik (geboren in 1980) namelijk te jong om ambassadeur van politieke correctheid te kunnen zijn. Natuurlijk ben ik kind van mijn tijd, en heeft het correcte jargon zijn weerslag gehad op mijn wereldbeeld. Maar ik meen een nieuwe generatie te vertegenwoordigen die problemen wel degelijk wil benoemen, maar tegelijkertijd de nuance wil bewaren.

Ik verzet me hevig tegen de trend dat 'sinds Pim en Theo' de dingen 'maar eens gezegd moeten worden'. Juist in discussies rond gevoelige kwesties zoals

integratie en radicalisering van moslimjongeren is de nuance uiterst belangrijk. Ik heb geen bezwaar tegen het benoemen van criminaliteit door allochtonen, maar wel tegen het op één hoop vegen van alle criminaliteit als etnisch of religieus gemotiveerd. De problemen met criminele jongeren in de Amsterdamse Diamantbuurt of met *loverboys* zijn echter niet in verband te brengen met *religieus gemotiveerd geweld*, en dergelijke suggesties zijn onnodig chargerend en schadelijk voor de interculturele verhoudingen in de samenleving. Tegen dit belangrijkste verwijt in mijn recensie geeft Vermaat in zijn respons geen weer.

Ik pleit niet voor het snoeren van de kritische monden, maar juist voor het verder openen daarvan. Geef kritiek, maar houd de werkelijke herkomst van de problemen in het oog, en durf te nuanceren. Dat is juist wél van deze tijd.

### Noot

1 *De Groene Amsterdammer*, 'Ras en IQ', 6 maart 2004.

Merel Baracs studeerde Hebreeuws, Arabisch en Religiestudies aan de Universiteit van Amsterdam. Zij was tijdelijk verbonden aan het Instituut Clingendael.

## Antillen te klein om zonder Nederland te overleven

In de *Internationale Spectator* van februari 2006 (blz. 97-98) verwijt Emerson Vermaat mij een boek van hem (*Misdaad, Migratie en Cultuur*) te hebben besproken dat ik niet (goed) gelezen heb. In veel gevallen zal een antwoord het risico lopen te ontaarden in een 'welles-nietes'-discussie, die niet zo interessant is voor de lezers. Maar waar hij het over de Nederlandse Antillen heeft, lijkt een inhoudelijke reactie mij wel op haar plaats, te meer daar veel Nederlanders zijn visie lijken te delen.

In de eerste plaats stelt Vermaat dat de Antillen onafhankelijk moeten worden, 'omdat ze *handenvol geld kosten*' [mijn cursivering]. Maar sinds wanneer is dit een criterium voor het aanhouden van een deel van het Koninkrijk? Zou hij dan ook Zuid-Limburg willen afstoten, als deze streek handenvol geld kost (wat het geval was na de sluiting van de kolenmijnen)? Mijns inziens heeft Nederland een 'ereschuld' aan de Antillen, die immers ontstaan zijn in de slavernijperiode.

Dat 'de bekende schrijver Frank Martinus Arion' eveneens voorstander is van 'volledige onafhankelijkheid' zegt mij weinig. Arion heeft inderdaad erg mooie boeken geschreven. Zijn roman *Dubbelspel* is een van de hoogtepunten van de Nederlandse literatuur. Maar als hij zich met politiek bezighoudt, praat hij onzin. Zou Vermaat overigens weten dat Arion voor de nazaten van de slaven<sup>1</sup> een 'schadevergoeding' eist (uitgesmeerd over 20 jaar) van 20 miljard euro?

Ten *tweede* draagt Nederland nog steeds schuld voor veel van wat er op de Antillen misgaat. De drugsproblematiek wordt er veroorzaakt doordat Nederland (c.q. Europa) een interessante afzetmarkt is, niet de Antillen zelf. Het is veelzeggend dat Curaçao en Sint Maarten, die vliegverbindingen met Nederland/Europa (en de Verenigde Staten) hebben, veel last hebben van drugs-gerelateerde criminaliteit, en Saba en Sint Eustatius (die die vliegverbindingen niet hebben) nauwelijks. De grote bouwbedrijven hebben de corruptie misschien niet op de Antillen ingevoerd, maar wel versterkt.<sup>2</sup> En het feit dat veel (kansarme) Antillianen nauwelijks Nederlands spreken, komt o.a. doordat de slaven vroeger (door Nederland!) verboden werd Nederlands te leren.

Het Statuut (de grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden) heeft de Antillianen een ijzersterke onderhandelingspositie gegeven. De enige manier waarop Nederland van de Antillen af kan komen is

*als zij dat zelf willen*. En er zijn in 2005 referenda geweest op de Antillen, waarbij de bevolking zich mocht uitspreken over de toekomstige status van de eilanden. Slechts 5% van de totale bevolking sprak zich toen uit voor totale onafhankelijkheid. En terecht: de Antillen zijn gewoon – in een roerige regio – te klein om alleen te overleven.

Ik vind dan ook dat Nederland de Antillen actief moet bijstaan. Niet door een grote zak met geld te brengen (dat houdt de corruptie in stand), maar door de Antillen niet langer te dwarsbomen bij hun pogingen de gebieden waar zij comparatieve voordelen hebben, te benutten. Het wordt hoog tijd dat Nederland een goed doordacht – en fatsoenlijk – 'dekolonisatiebeleid' gaat voeren. Voor Indonesië, Nieuw-Guinea en Suriname is dat te laat. Voor de Antillen (en Aruba) nog niet.

#### Noten

- 1 Arion zei dit zondag 5 februari 2006 op televisie in *Boeken&cetera* van de VPRO/NRC Handelsblad, in een discussie met prof. Piet Emmer.
- 2 Zie voor een ontluisterend relaas Joep Dohmen & Jos Verlaan, *De Bouwbeerput*, in het bijzonder het hoofdstuk 'Diefstal van het volk', NRC Handelsblad/Prometheus, 2004, blz. 201-233.

Dr M.A. de Ruyter van Steveninck is econoom en cultuurfilosoof. Hij werkt voor de overheid van de Nederlandse Antillen.

## New Clingendael International Energy Study

### Tomorrow's Mores; The International System, Geopolitical Changes and Energy

Femke Hoogeveen and Wilbur Perlot (Eds.)

#### CIEP Study No. 2

Downloadable from [www.clingendael.nl/ciep](http://www.clingendael.nl/ciep)

Commissioned by the Netherlands General Energy Council (AER) and Advisory Council on International Affairs (AIV) this study explores the future international system as an important context for future energy relations.

The tight oil market and the rise of new energy consumers alter the balance on energy markets. Despite the development of alternative energy sources, dependency on fossil fuels up to 2030 is forecasted to remain over 80 percent of total global energy supply. The EU member states as well as all other major net-importing countries such as the United States, China, India and Japan, will become more dependent on imported oil and natural gas, giving producing countries relatively more power than hitherto. Changing balances of power are likely to affect the way business is conducted in the energy market and how energy supplies will be secured.

The study presents three energy futures, based on actors' preferences for securing energy supply through reliance on international energy markets and preferences for direct dealings between governments of producer and consumer countries. These opposed preferences are combined with an orientation towards problem-solving in a multilateral setting or a unilateral orientation which leads at best to bilateral relations. Supported by an analysis of current developments, perceptions and trends, the three futures define possible balances of power and matching rule sets.

Femke Hoogeveen and Wilbur Perlot are researchers at the Clingendael International Energy Programme.

For more information please contact Wendy Auf dem Brinke, Secretary of the Clingendael International Energy Programme. Tel.: +31 (0)70 374 6616, e-mail: [wbrinke@clingendael.nl](mailto:wbrinke@clingendael.nl)

# Hoofdschuddend de wereld door

N.a.v. Chris Patten: *Not Quite the Diplomat. Home Truths About World Affairs.*

Londen: Allen Lane, 2005; 323 blz.; £ 20,-;  
ISBN: 07-13998555

Het zicht op de toekomst van Europa wordt thans vertroebeld door de nachtmerrie van een met de atoombom bewapend Iran, een uiteenvallend en chronisch gewelddadig Irak, idem Afghanistan, endemisch geweld tussen een door Hamas geleid Palestina en Israël; en een uit deze calamiteiten voortvloeiende almaar stijgende olieprijs, die de wereld-economie in een crisis stort. Dat zijn nog maar de externe gevaren. Intern zien we verstoring van maatschappelijk evenwicht door opstandige immigranten, introductie van een agressieve godsdienst in een overwegend seculiere samenleving en aantasting van gewortelde burgerrechten als reactie daarop.

De spanningen in het Midden-Oosten en Centraal-Azië doen 'het Westen' ogenschijnlijk herleven. Na 9/11, Amerika's inval in Irak en Europa's verdeeldheid daarover leek het Westen op te lossen in, volgens scherp-slijpende waarnemers, een 'oud' en een 'nieuw Europa', in bewoners van Venus en van Mars, kortom in tal van landen en partijen met eigen en deels geheime agenda's. Inmiddels trekken Amerika en Europa samen op in Iran en tegen Hamas, voldoet Nederland aan het bondgenootschappelijk verlangen in Afghanistan actief te blijven, opereert de NAVO zowel in Afghanistan als in Irak, betaalt de EU een flink deel van de rekening en is uitgelekt dat Europese regeringen de afgelopen jaren heimelijk nauwer met Amerika samenwerkten dan lange tijd tot de openbaarheid doordrong.

Deze toestand kan gemakkelijk tot het misverstand leiden dat alles bij het oude is gebleven en dat dus op de oude voet kan worden voortgegaan: het Westen stelt de voorwaarden, de wereld accepteert. Een Amerikaanse manier van kijken naar de wereld, waarbij Europese landen zich door de jaren heen veilig hebben gevoeld. Maar daarmee wordt over het hoofd gezien dat er nog slechts in naam een bondgenootschap van gelijken bestaat en dat andere acteurs op het toneel zijn verschenen of teruggekeerd: India, China en Rusland. Het laatste land heeft er genoeg van de verliezer te spelen. De unilateraal opererende Verenigde Staten zijn bovendien moreel en militair

aanzienlijk zwakker gebleken dan sinds jaren werd verondersteld.

Met die nieuwe spelers zijn heel wel zaken te doen, zoals de recente overeenkomst tussen India en de Verenigde Staten over leveranties ten behoeve van de Indiase nucleaire industrie aantoonde. De gezamenlijkheid tegenover Iran leek een ander bewijs, hoewel de duurzaamheid daarvan moet blijken. Toen bijvoorbeeld de Amerikaanse ambassadeur de Indiase regering in dreigende bewoordingen confronteerde met de te verwachten boycot van de nieuwe samenwerking door het Amerikaanse Congres als India zich niet zou aansluiten bij een veroordeling van Iran, werd dat in New Delhi niet in dank aanvaard. De ambassadeur kon er niet omheen zijn excuses aan te bieden voor zijn intimiderend taalgebruik. Uiteindelijk stemde India ermee in de zaak-Iran aan de VN-Veiligheidsraad voor te leggen.

De hoge Amerikaanse vertegenwoordiger had met zijn uitval naar India een Pavlovreactie gehad. Het is een verschijnsel waaraan nogal wat westerse vertegenwoordigers lijden. Complexe situaties worden zo alleen maar ingewikkelder gemaakt. Zoals dreigt, nu Hamas voor de zege in de Palestijnse verkiezingen wordt gestraft met intrekking van alle hulp als het zich niet per omgaande bekeert en zich voegt naar Israëls voorwaarden. Pavlovreacties hebben relaties met landen waarvan concessies worden verwacht, al vaker belast. Denk aan de ultimata aan Noord-Korea en Iran over de nucleaire projecten van die landen. In een snel veranderende wereld zullen de landen van 'het Westen' uit moeten zien naar nieuwe strategieën en nieuwe combinaties. Dat geldt te meer voor Europa, dat zichzelf schade berokkent wanneer het zich laat opsluiten in een Atlantisch keurslijf dat het verhindert de realiteit onder ogen te zien.

## Waar ging het mis?

Dat niet zomaar kan worden overgegaan tot de orde van de dag, valt te leren uit de toestand in Afghanistan. In zijn boek *Not Quite the Diplomat* beschrijft Chris Patten, voormalig lid van de Europese Commissie voor buitenlandse betrekkingen (1999-2004), waar het in dat land is misgegaan. Deel van de 'collateral damage' van de fixatie op Irak was het onvermogen de job af te maken die was aangepakt met de verdrijving van het Talibaanregime, meent Patten.

Om in dat 'wanhopig arme' land een nieuwe natie te bouwen, diende de veiligheid verzekerd te worden, waarvan politieke autoriteit en ontwikkeling afhankelijk zijn. 'Maar dat is nooit bereikt.' Volgens de auteur werd in 2002, het eerste jaar na de val van de Talibaan, de militaire inspanning tot een minimum beperkt, teneinde de voorbereiding van de invasie in Irak niet in gevaar te brengen.

Patten kritiseert ook Europa. 'Europese landen vonden het wel zo comfortabel bescherming te zoeken achter de Amerikaanse beoordeling van de veiligheidssituatie en beperkten hun militaire aanwezigheid in de regio tot een minimum. Wij maakten onszelf wijs dat wij de krijgsheren hadden omgekocht, waar het snel duidelijk werd dat wij ze slechts hadden ingehuurd.' De opiumproductie schoot omhoog zonder dat werd ingegrepen. 'Met 90 procent van de heroïne in de straten van Europa afkomstig uit Afghanistan, schiepen wij een wel bijzonder kwaadaardige versie van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De vraag explodeerde en er werd geen serieuze poging ondernomen om het aanbod te beheersen. De krijgsheren profiteerden grotelijks van de opbrengsten van een handel die, zoals in Colombia, terrorisme, georganiseerde misdaad en ondermijning van de autoriteit van de Staat combineerde.' De internationale gemeenschap, voor zover actief in dat land, heeft intussen besloten dat oplossing van de problemen met de papaverteelt aan het Afgaanse bewind moet worden overgelaten.

De invasie in Irak, die zoveel schade berokkent aan het project-Afghanistan, bleek ook op zich zelf geen onverdeelde succes. Het was de eerste keer dat een Britse regering ten oorlog trok 'uitsluitend op basis van beoordelingen door inlichtingendiensten', zo citeert Patten een voormalige minister van defensie. Niet één van de negen conclusies van die diensten is bewaarheid. De doorslag gaf het bezoek van Blair aan de ranch van Bush in Crawford, Texas, in het voorjaar van 2002. Toen begreep de Britse premier dat de Amerikanen niet van een inval in Irak waren af te houden en kwam hij tot de slotsom dat Groot-Britannië ze daarbij niet in de steek kon laten. Patten: 'Engeland trok ten oorlog omdat Amerika ten oorlog trok. [...] We moeten nu geloven dat Mr Blair altijd bezig is geweest met de gevaren die Saddam Hoessein oproep, hoewel zijn belangstelling voor Irak (zoals die van veel Amerikaanse functionarissen) niet teruggaat tot de dagen toen Westerse landen zijn dictator van wapens voorzagen en de andere

kant opkeken als hij Irakezen vergaste, vermoordde en folterde. In die dagen stond de beruchte tiran aan "onze" kant: gek dat hij niet inzag hoe wij het spel van een ethische buitenlandse politiek spelen – of misschien begreep hij het gedurende het grootste deel van zijn loopbaan maar al te goed.'

### **Blairs machtsconcentratie**

Patten, minister van milieu en van ontwikkelingssamenwerking in Conservatieve kabinetten en de laatste Britse gouverneur van Hongkong, breekt zich het hoofd over de persoon van Blair, een man van vele overtuigingen. De concentratie van macht in 'Number 10' is volgens de auteur vooral ten koste gegaan van het *Foreign Office*. De situatie herinnert Patten aan een brief, geschreven door onderminister Sir Thomas Sanderson aan Lord Salisbury, zijn superior, op dat moment tijdelijk niet in functie. Premier Balfour (1902-1905) had *ad interim* de leiding van het departement overgenomen. Sanderson: 'Ik ben nu een soort vast gerecht bij Arthur Balfours ontbijt. Als zijn aandacht is verdeeld, zoals vanmorgen, tussen mijzelf en een verse haring, zijn er afwisselend momenten van afwezigheid wanneer hij zich concentreert op de haring, en momenten van gevaar wanneer hij zich concentreert op buitenlandse zaken.'

Patten: 'Het kan niet geholpen hebben bij de voorbereiding van de oorlog in Irak en tijdens zijn nasleep dat de premier zich had afgesloten voor het beredeneerde scepticisme dat het Foreign Office aan de discussie over de beschikbare politieke opties zou hebben bijgedragen. Zeker heeft politiek bedrijven over de hoofden van het State Department en het Foreign Office heen niet een in het oog lopend succes opgeleverd.'

Patten stelt dan de vraag of de strijd-zij-aan-zij met de Amerikanen de sentimentele band, de transatlantische relatie, heeft versterkt of juist heeft verzwakt. 'Is het werkelijk de rol van een goede vriend echte bezorgdheid te onderdrukken in plaats van die bezorgdheid openhartig te uiten? De steun aan de Amerikaanse invasie van Irak is waarschijnlijk de slechtste dienst die we Amerika hebben bewezen.' En de invloed die Blair voor zijn land verworven zou hebben? Patten citeert 'Scooter' Libby, destijds vice-president Cheney's chefstaf, die zich afvroeg waarom Blair zich zo druk maakte over een VN-mandaat voor de inval, aangezien hij 'hoe dan ook met ons optrekt'.

In september 2003 bezocht Patten Bagdad om

zich te oriënteren over de hulp die Europa voor de wederopbouw van het land kon verlenen. De Britse ambassadeur, tweede man onder de Amerikaanse landvoogd Paul Bremer, toonde zich loyaal ten opzichte van het gevoerde beleid. Maar, vraagt de auteur zich af, wat kon deze diplomaat doen om invloed uit te oefenen op de besluiten van Bremer en diens bazen in het Pentagon? De zuivering van de Baathisten, de *overkill*-tactiek die de Amerikaanse militairen van de Israëliërs hadden gekopieerd, de 'Groznyization' van Fallujah en andere steden noemt Patten rampzalige fouten. Hij wijst erop dat niemand het Verenigd Koninkrijk ook maar 'voor een nanoseconde' ervan verdenkt betrokken te zijn geweest bij deze beslissingen. 'Engeland is daar als behorend tot de feodale heerschaar, niet als een serieuze partner die deel heeft aan de besluitvorming.'

### De Britse tweede viool

Was het Verenigd Koninkrijk dan misschien een belangrijke factor in het zogenoemde vredesproces, de poging te komen tot een verzoening en een *modus vivendi* tussen Israël en een Palestijnse staat? Patten schrijft dat in de jaren dat hij het proces van dichtbij meemaakte, dit steeds weer bewust terzijde werd geschoven, waarbij Englands voornaamste rol erin bestond voor Amerikaanse passiviteit excuses te bedenken in plaats van Washington te prikkelen iets te doen. In 2002 lanceerden we de 'road map', een Europees, niet een Amerikaans, initiatief, vertelt de auteur. De belangrijkste vernieuwing was over te gaan tot een gelijk oversteken tussen beide partijen in plaats van te wachten tot de ander de eerste stap had gedaan. De Amerikanen hebben dit essentiële element nooit werkelijk tot hun beleid gemaakt, concludeert Patten.

In het voorjaar van 2004 bezocht Blair Washington. Daar kreeg hij te horen dat Bush twee dagen eerder had ingestemd met een plan van premier Sharon. Dat plan voorzag in een Israëliësch vertrek uit Gaza, het behoud van nederzettingen op de *West Bank* en afwijzing van het recht op terugkeer naar Israël voor Palestijnse vluchtelingen. 'Op deze scherpe wending in de Amerikaanse politiek kwam geen woord van afkeuring van Mr Blair. We moesten klaarblijkelijk deze wending verwelkomen als een stap vooruit op de weg naar vrede, geheel overeenkomstig de Road Map.' Op een bijeenkomst van Europese ministers van buitenlandse zaken kort daarop 'waren wij allen toch licht verrast toen wij Jack

Straw, arme man, de partijlijn hoorden verdedigen dat er in Washington eigenlijk niets was veranderd, of dat, als dat wel zo was, wij dit moesten verwelkomen als een doorbraak. Dat wat betreft de invloed die Engeland had gehad dank zij zijn "Very Special Relationship". De auteur vraagt zich vervolgens af in hoeverre het Britse, en Europese, falen om zich over het Midden-Oosten en verwante zaken welsprekender uit te laten, de positie van Colin Powell 'en andere verstandige gematigden in Washington' ondermijnd heeft.

### Pokerspel over Iran

Patten stond aan de wieg van Europese pogingen Iran af te doen zien van aan dit land toegeschreven plannen voor een eigen atoommacht. Het was tegelijkertijd het begin en het einde van wat in beginsel een diplomatiek initiatief van de EU was. 'De vroegste Europese ouvertures tegenover Iran werden ondernomen door Solana, mijzelf en opeenvolgende Europese ministers van buitenlandse zaken in de voorzitterszetel van de Raad.' Solana is de hoge vertegenwoordiger van de EU. De oude 'trojka' van de halfjaarlijks roulerende voorzitters, de vorige, de zittende en de volgende, was vervangen door een nieuwe van twee Europese functionarissen en de zittende voorzitter. 'Wij bezochten Teheran om president Khatami instemmend Machiavelli te horen citeren en door minister van buitenlandse zaken Kharazzi te worden gevraagd of wij bij de ontmoetingen met hem en zijn collega's Engels of Frans wilden spreken.' Verhelderend voegt Patten eraan toe dat toen in 2003 het belang en de betekenis toenamen, de 'Grote Drie' van de EU – de drie tenoren, werden zij genoemd – de zaak overnamen. En er eerst niet aan dachten Solana of de bewindsman in de voorzitterszetel naar Teheran mee te nemen. Thans is Solana volledig in het beleid betrokken. Patten vraagt zich af of een EU-minister van buitenlandse zaken, zoals voorzien in de in Nederland en Frankrijk verworpen grondwet, iets aan wat hij noemt de instinctieve reactie van Londen, Parijs en Berlijn zou veranderen.

Ervan afgezien dat de controverses met Iran de werkelijke machtsverhoudingen binnen de EU bloot legde, stelt zij nog een ander conflict in het licht: dat over de gelijkwaardigheid van landen in de wereld. Het non-proliferatieverdrag heeft de ongelijkwaardigheid geïnstitutionaliseerd. Vijf landen, de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad, beschikken over kernwapens, de rest ziet ervan af. In werkelijk-

heid is er een derde categorie ontstaan, en wel van landen die buiten het NPV zijn gebleven en kernwapens hebben aangeschaft. India en Pakistan behoren hiertoe en volgens algemene overtuiging ook Israël. Eén land, Noord-Korea, heeft het lidmaatschap opgezegd en verklaart sindsdien de Bom in zijn arsenaal te hebben opgenomen.

Iran is een geval apart. Het land beschikt over een atoomprogramma, maar houdt vol dat dit puur voor civiel gebruik is bestemd en dat het daarom geheel binnen de internationale wet- en regelgeving valt. Iran heeft de schijn tegen zich gekregen, toen uitlekte dat het onderdelen van het project jarenlang had verheimelijkt voor het controlerende orgaan, het VN-atoombureau te Wenen.

Patten pleit voor ingrijpende versterking van het NPV, inclusief een sanctiestelsel tegen landen die de regels overtreden. Hij citeert Einstein, die heeft gezegd: 'Sinds de komst van het nucleaire tijdperk is alles veranderd behalve onze denktrant en dus drijven wij af naar een ramp zonder weerga.' 'Een versterking van het NPV zou de wereld een stuk veiliger maken, maar zij zou ook neerkomen op wat een groot deel van de wereld onbillijk zou vinden.' Waarom zouden landen zich gelegen laten liggen aan een verdrag waarin zij aan hun kant van de tafel alles 'geven' en anderen alleen maar 'nemen'? Er zal dus 'aan de andere kant van de tafel' ook het nodige gegeven moeten worden. Patten noemt dan het *Comprehensive Test Ban Treaty*, dat alle atoomproeven verbiedt, maar door Amerika in de vriezer is gelegd. Als we de grenzen rondom het bestaande bezit van kernwapens krachtiger en helderder afbakenen, dan kunnen de acht atoommogendheden (N8) zich niet langer onder hun verplichtingen uitwringen, concludeert de auteur.

### **Beperking Amerikaanse bewegingsvrijheid**

De conflicten over de Bom beschouwt Patten tegen de achtergrond van meer algemeen Amerikaans gedrag. Amerika's belangstelling voor de opmars van India en China is toegenomen en zal verder groeien als het gewicht van het getal en de economische omvang van deze landen Amerika's vermogen zullen beperken 'als enige supermogendheid te doen wat het wil, wanneer het dat wil – eenvoudig door zijn wil op te leggen'. Hoe de zaken liggen, illustreert Patten met een uitspraak van minister Rumsfeld, toen deze zei te hopen en te bidden dat 'China de beschaafde wereld zal binnengaan.' 'Het is een

enigszins rare zinswending gezien wat er in China in de afgelopen drieduizend jaar is gebeurd. [...] Wij moeten aannemen dat de Amerikaanse minister van defensie iets anders in gedachten had.'

In zijn jaren als Europees Commissaris had Patten rechtstreeks te maken met Amerika's visie op de wereld in het algemeen en Europa in het bijzonder. Hij herinnert eraan dat Amerika een van de initiatiefnemers was van de internationale rechtsorde en rechtspraak. Maar de regering-Bush verzette zich met hand en tand tegen de oprichting van het Internationale Strafhof. De Verenigde Staten hebben andere landen onder druk gezet om overeenkomsten te sluiten, zodat Amerikanen niet zonder Amerikaanse toestemming aan het Strafhof kunnen worden uitgeleverd. 'Landen die niet voor de druk bezweken moesten het verder zonder Amerikaanse militaire hulp doen.'

Patten verhaalt hoe de Verenigde Staten in de zomer van 2002 zware druk uitoefenden op kandidaat-landen voor het lidmaatschap van de EU, onder meer Polen, de Baltische en Balkanlanden. Roemenië had al aan de pressie toegegeven. Patten en Verheugen, de Commissaris voor uitbreiding, schoten de beproefde landen te hulp met adviezen hoe met Amerika te onderhandelen zonder in conflict te komen met de al verleende instemming met het Strafhof. Ook de auteur zelf werd vanuit Washington onder vuur genomen. Op weg van Brussel naar de luchthaven Charles de Gaulle kreeg hij drie minder plezierige telefoontjes vanuit Washington over dit onderwerp. 'Het was een van de vele voorvallen die mij het bestaan van mobiele telefoons deden vervloeken.'

### **Ook uitdaging voor Europese Unie**

De opmars van China en India zal niet alleen gevolgen hebben voor de bewegingsvrijheid van Amerika. Als de economieën van beide landen blijven groeien in het tempo dat zij de afgelopen twintig tot dertig jaar hebben laten zien, zal het bruto produkt van de EU halverwege de eeuw minder zijn dan de helft van China's BNP en driekwart van dat van India. Volgens Patten behoeft dit Europa niet te benadelen, maar oplettendheid is geboden. De economie van Hongkong veranderde in minder tijd dan het leven van een manager duurt van een industrie met weinig toegevoegde waarde – goedkope textiel, speelgoed en plastic bloemen – naar een hoogwaardige concurrent op de wereldmarkt. China en India lopen in Hongkongs voetsporen. Gezien zijn teruglopende bevol-

king en rekening houdend met een halvering van zijn aandeel in de wereldproductie in de eerste helft van deze eeuw acht Patten het onwaarschijnlijk dat Europa dezelfde politieke en economische invloed zal houden als nu. 'Maar als zij samenwerken, zullen de Europese landen tenminste meer invloed hebben dan wanneer zij in een glorieus isolement proberen hun zaken te regelen.'

Naast de bevolkingsterugloop en de globalisering ziet de auteur nog een derde factor die Europa dwingt zijn economische prestaties te verhogen. Dat is de uitbreiding van de Unie. De uitbreiding van mei 2004 deed de bevolking van de EU toenemen met twintig procent, het gemeenschappelijke bruto produkt groeide echter met slechts vijf procent. De produktie per hoofd in de Unie daalde daardoor met 12,5 procent. Patten verwacht, terugblikkend op eerdere uitbreidingen, uiteindelijk een positief effect, maar het gat in de levensstandaard tussen oude en nieuwe leden zal een substantiële overdracht van hulpbronnen noodzakelijk maken, 'indien we een echt gemeenschapsgevoel willen ontwikkelen tussen de Poolse grens en de Atlantische Oceaan'. Hij wijst vervolgens op de geschiedenis die Midden- en Oost-Europa herhaaldelijk slachtoffer maakte van de politieke luimen der grote mogendheden, de Europese wel te verstaan. Dat dit deel van het continent Amerika als betrouwbare vriend beschouwt, verwondert Patten tegen deze achtergrond niet.

Patten behoort in de Conservatieve Partij tot de 'Europeaanen'. Hij ziet de EU als magneet, met grote aantrekkingskracht op de grenslanden. Deze hebben er alles voor over om tot de club te worden toegelaten. Een krachtiger stabilisator dan deze magneet is niet voorhanden. Maar er is een grens aan de uitbreiding. De auteur ziet de afwijzing van het grondwetverdrag in Frankrijk en Nederland als verzet tegen de jongste uitbreiding en een nog grotere antipathie tegen verdere uitbreiding. Patten noemt dit 'het zorgwekkendste aspect' van die tegenstem. We kunnen de gevoeligheden van het publiek niet negeren, maar evenmin kunnen we de handdoek in de ring gooien, meent hij. 'In de westelijke Balkan zou het nakomen van de beloften die wij hebben gedaan, uiteindelijk het verschil kunnen maken tussen oorlog en vrede. Conflict in de Balkan – of elders aan onze periferie – betekent vluchtelingen in de straten van onze steden.'

Ook al besluit Patten dit boek met een hoofse buiging naar de normen en waarden die een ouder

Amerika de wereld heeft bijgebracht en met het uitspreken van de hoop dat Europa Amerika kan helpen daarnaar terug te keren, is zijn boodschap duidelijk. In de 21ste eeuw zal Europa zijn eigen doelen moeten nastreven en zijn eigen strategieën moeten ontwikkelen. Niet om in een veronderstelde wereldomvattende machtsbalans tegenwicht tegen Amerika te bieden, maar om zijn eigen belangen, zijn eigen relatie tot de wereld te waarborgen. En om doemscenario's voor te blijven. Die opgave is, gezien bevolkingskrimp, globalisering en uitbreiding, ofwel bestanddelen van zowel probleem als oplossing, al zwaar genoeg.

Drs Jan H. Sampiemon is commentator van *NRC Handelsblad*.

## Cardoso blikt terug op presidentschap van Brazilië

**Fernando Henrique Cardoso**

**The accidental president of Brazil: a memoir.**

New York: Public Affairs, 2006; 304 blz.;

\$ 26,95

ISBN: 1-586483242

Gold Brazilië niet lang geleden nog als een ontwikkelingsland, vandaag de dag geldt het als regionale grote mogendheid, die streeft naar een plek onder de zon van de VN-Veilighedsraad. Ex-president Fernando Henrique Cardoso – begin dit jaar nog op bezoek in Den Haag – legt in zijn memoires smakelijk uit hoe hij dat voor elkaar kreeg. Nederland speelde een sympathieke bijrol, waar nu op voortgebouwd kan worden.

‘I’m very happy to be in Bolivia’, zei Ronald Reagan bij aankomst in Brasilia in de jaren tachtig. De opmerking tekent niet alleen de Amerikaanse president en het belang dat de Verenigde Staten toentertijd hechtten aan Brazilië, maar ook de toestand waarin het op vier na grootste land ter wereld verkeerde gedurende een flink deel van de Koude Oorlog. Politiek regeerde er een militair regime met harde hand tot 1985 (de coup in 1964 had kunnen rekenen op enthousiaste steun uit Washington). En economisch was de groei indrukwekkend; gemiddeld nam het ‘Braziliaanse wonder’ tegen het begin van de jaren zeventig jaarlijks 11% in omvang van het BNP toe, maar met de verdeling was het droevig gesteld: in de periode 1960-1978 zag 80% van de Brazilianen het inkomen dalen.<sup>2</sup>

Fernando Henrique Cardoso (Rio de Janeiro, 1931) verwijst naar de opmerking van Reagan in zijn lichtvoetige

memoires – ‘it seemed to confirm all of our worst fears’ – die zijn verschenen onder de titel *The accidental president of Brazil*. Maar voordat hij van 1995 tot 2003 twee termijnen volmaakte als president, wist hij als minister van financiën in 1993-1994 de galopperende inflatie van jaarlijks 2500 procent te beteugelen door invoering van een nieuwe munt, met de toepasselijke naam *Real*. ‘Perhaps in a developed country like Germany or the United States, a sociologist would not have been such an asset as president; but in Brazil, where so many policy problems stemmed from social injustices, I was in an advantageous position.’ Van 1992 tot 1993 trad Cardoso op als minister van buitenlandse zaken. Hij had toen al naam gemaakt als socioloog. Toen zijn *Dependency and development in Latin America*<sup>3</sup> in 1979 in het Engels verscheen, waren van de Spaanse versie al zestien drukken over de toonbank gegaan. Alom werd het boek getypeerd als links, vooral vanwege de schets van de kloof tussen arme en rijke landen.

Cardoso, telg uit een vooraanstaand geslacht, geeft toe in zijn jeugd wel eens te hebben gefliert met het communisme. ‘In a country with such massive disparities between rich and poor, communism’s appeal was completely understandable.’ Toch was de slotsom van zijn *Dependency* alderminst links. De primaire boodschap, aldus Cardoso, was dat Latijns-Amerikanen hun lot in eigen handen hadden. ‘The course of history depends largely on the daring of those who propose to act in terms of historically viable goals.’ Het probleem was niet zozeer van economische als wel van politieke aard. ‘Our backwardness was our own fault, not anybody else’s.’ De ontwikkelingen in Oost-Europa en

in Portugal en Spanje deden Brazilianen beseffen dat internationaal de doodslok had geluid voor autocratische regimes. Cardoso zet zijn eerste schreden op het politieke en democratiserende pad in 1982, wanneer hij wordt gekozen tot senator. Toch brengt de democratie in 1985 niet meteen waarop werd gehoopt. ‘The federal government’s spending on personnel nearly doubled, jumping from 2.5 percent of gross domestic product in 1986 to 4.5 percent by 1989. Many Brazilians had believed that democracy alone was enough to solve our problems – in fact, it was creating new ones.’

De mede-oprichter van de Braziliaanse Sociaal-Democratische Partij (1988) onthult twee ‘dirty little secrets’ van inflatie waarmee wel meer ontwikkelingslanden worstel(d)en. Ten eerste: politici behoren tot de winnaars. ‘Never say no to anyone’; zolang de geldontwaarding doorgaat, hoeven ze niemand ‘nee’ te verkopen. Eén politieke druk op de geldpersen volstaat. Ten tweede: de armen zijn te vinden in het kamp der verliezers. In theorie geldt dat inflatie regeringen in staat stelt groei te genereren (met werkgelegenheid voor de arbeidersklasse tot gevolg), in de praktijk hadden de armen geen toegang tot de geïndexeerde bankrekeningen van de hogere klassen om zich in te kunnen tegen de geldontwaarding. Hoewel buitenlandse investeerders na de val van de Muur driftig op zoek gingen naar veelbelovende ontwikkelingslanden, liepen ze met een grote boog om het hyperinflationaire Brazilië heen. Zo raakte het land geïsoleerd in een tijd van mondialisering – een economisch proces en geen politiek besluit, aldus Cardoso.

Het recept van de kersverse pre-

sident, ondanks het excuus van een grote binnenlandse markt van 185 miljoen consumenten: de afbraak van invoerrechten, het privatiseren van sommige staatseigendommen – maar, tegen de uitdrukkelijke wens van het IMF in, niet vitale instituten als het energiebedrijf *Petrobras* en de *Banco do Brazil* – en bovenal het respecteren van eigendomsrechten. Het privatiseren van *Telebras*, de grootste operatie in heel Latijns-Amerika, levert de regering in 1998 netto 18,9 miljard dollar op. Het aantal telefoons neemt gedurende het presidentschap van Cardoso toe van 8,4 tot 30 per honderd Brazilianen; het aantal telefoonlijnen verviervoudigt tot ongeveer vijftig miljoen. Dergelijke verbeteringen van de economische infrastructuur leggen Brazilië geen windeieren. Cardoso, nuchter: 'Capitalism is little more than a system of rules. If these rules were respected, then we could build the foundations for lasting prosperity.' Die basis wordt ook buiten de stad gelegd. Tussen 1995 en 2003 kunnen honderdduizenden gezinnen terecht op de ruim 220.000 km<sup>2</sup> land waarvoor eigendomsrechten worden uitgeschreven in het kader van hervormingsprojecten. De *Wall Street Journal* waardeert het als 'one of the most ambitious land-distribution programs ever seen in the developing world'.

Al met al groeit het bruto binnenlands produkt tijdens Cardoso's presidentschap gemiddeld met 2,7% per jaar en geldt Brazilië als één van de opkomende markten, beter bekend als de BRIC's.<sup>4</sup> Langzaam maar zeker komt Cardoso toe aan het smeden van nieuwe allianties na de val van de Muur. Dat gaat even simpel als doeltreffend in zijn werk. 'Roughly a quarter of our exports went to the United States, a quarter to Europe, and another quarter to Latin America, with the rest divided up among other countries. My foreign travels needed

to reflect that economic reality.' Het zal dan ook geen toeval zijn geweest dat de ex-president begin dit jaar nog Den Haag aandedo om – met één oog op het opkomende China – op innemende wijze te pleiten voor een driehoeksverhouding tussen de *soft power* van zowel Latijns-Amerika als Europa en de *hard power* van de Verenigde Staten.<sup>5</sup>

Nederland zou de 'smeerolie' kunnen zijn in zo'n verhouding, ook al figureert het maar twee keer in *The accidental president*. Eén keer als voetballand, dat op 9 juli 1994 met 3-2 verliest van de latere wereldkampioen Brazilië, en één keer als donorland. Samen met Zweedse en Canadese ontwikkelingsorganisaties investeerden Nederlandse organisaties indertijd in het Braziliaanse Centrum voor Analyse en Onderzoek (CEBRAP), een denktank die Cardoso oprichtte nadat hij op 37-jarige leeftijd door het militaire regime met pensioen was gestuurd. Zo ontwikkelden zich intensieve contacten tussen Nederland en Brazilië, overigens net als met andere Latijns-Amerikaanse landen, zoals Chili.<sup>6</sup>

Nederland zou nu economisch kunnen voortbouwen op dergelijke contacten, al was het maar omdat het in 2004 voor 638,5 miljoen euro naar Brazilië exporteerde, terwijl het voor 2,7 miljard euro importeerde. Hoewel Brazilië, de belangrijkste handelspartner van Nederland in Latijns-Amerika, niet voorkomt in de export- en import-top 30, staat het met 4,9 miljard euro wel op de zestiende plaats van buitenlandse bestemmingen voor Nederlandse directe investeringen. En van de Braziliaanse export vindt 20% zijn weg naar het Europese achterland via Rotterdam. Een en ander is te meer relevant, omdat Brazilië politiek streeft naar een zetel in de VN-Veilighedsraad. Cardoso: 'I supported this initiative. But I always mused that it would be more useful for Brazil to aspire to a seat in a different body:

the G7, or Group of Seven, composed of the largest economies in the world. If Brazil succeeded in growing its economy and alleviating poverty, then power and influence would come naturally.'

En zo eindigen de overpeinzingen van de *elder statesman*, die ooit flirtte met het communisme, maar nu geldt als Amerika's voorbeeld om het spook van oprukkend links in Latijns-Amerika te beteugelen. Die Amerikaanse vrees voor Latijns-Amerikaans links is onterecht, aldus Cardoso, die het allemaal al eens meemaakte: 'There has been much fuss about the new generation of left-leaning leaders in Latin-America: men like Nestor Kirchner in Argentina, Tabaré Vasquez in Uruguay, and, possibly Andrés Manuel Lopez Obrador, should he win the Mexican presidential election in 2006. Each of these leaders had historic ties to the left, and some continue to rage quite publicly about the supposed injustices of free-market capitalism. But all of them have, in practice, demonstrated strong loyalty to capitalism. This is not by accident; they are all smart enough to know that no other path exists in today's world. Even the most extreme leaders recognize this. After all, few leaders in Latin America pay their foreign debt with as much punctuality as Hugo Chávez.' Eens kijken.

## Noten

- 1 Zowel qua oppervlak als inwonertal. Verder is het de grootste economie van Latijns-Amerika (en de negende economie ter wereld), bezit het land een kwart van het mondiale bouwland en heeft het de potentie zelfvoorzienend te zijn wat betreft olie.
- 2 De urbanisatiegraad steeg daarentegen van 41% in 1955 naar 62% in 1975 tot 79% in 1995.
- 3 Dat hij schreef met de Chileense socioloog Enzo Faletto.
- 4 Brazilië, Rusland, India en China.

5 Waar Cardoso Brazilië omschreef als 'het verre Westen'. En tegen Roel Janssen van *NRC Handelsblad* (21 januari 2006) zei hij: 'Het heeft een paradoxaal voordeel dat Brazilië een excentrisch gelegen land is ten opzichte van de Verenigde Staten en Europa. We kunnen ons

richten op Zuid-Amerika, maar ook op de Verenigde Staten, Europa en Azië. En in tegenstelling tot bijvoorbeeld Mexico kunnen we de nodige afstand bewaren van de Verenigde Staten.'

6 Voor een overvloed aan voorbeelden, zie Eric Vrijsen, 'De lange arm van de soli-

dariteit, hoe Chili democratie werd met Hollands geld', in: *Elsevier*, 17 december 2005.

*Didier Seroo*

Didier Seroo is contemporain historicus.

## Het verantwoord engagement nu ook in het Nederlands

**Paul van Velthoven**

**Raymond Aron. Het Verantwoorde Engagement.**

*Soesterberg: Aspekt, 2005; 261 blz.; 24,95 euro; ISBN: 90-5911-492-2*

Het heeft lang geduurd, maar uiteindelijk is er nu ook een Nederlandstalig werk waarin het gedachtengoed van Raymond Aron helder wordt uiteengezet. Dat is verheugend, aangezien Aron, die vaak tegen de tijdgeest in schreef, later vaak gelijk bleek te hebben. Zo waarschuwde Aron al vroeg voor de gevaren van het opkomende nazisme en voor de utopische pretenties van het marxisme. Ook wees hij in een vroeg stadium van de Europese integratie op de taaiheid van de nationale staat. Bovendien betreft het hier een denker die invloed heeft gehad op het denken van staatslieden als De Gaulle, Kissinger en Giscard d'Estaing. Van zo iemand zou men verwachten dat hij school heeft gemaakt.

Dat is echter maar zeer ten dele het geval. Pierre Hassner, André Glucksman, Nicolas Baverez e.a. zijn in hoge mate schatplichtig aan Aron, maar ze zijn, met uitzondering van de eerste, toch ook vooral hun eigen weg gegaan. Hassner staat zonder enige twijfel het dichtst bij Arons denken. Hij laat geen gelegenheid voorbijgaan erop te wijzen dat Arons 'praxeologie'

(de conceptuele analyse van diplomatiek handelen voordat men werkelijk tot handelen overgaat; het derde deel uit *Paix et Guerre entre les nations*) ons nog steeds grote diensten kan bewijzen als wij onze eigen tijd willen verstaan. Natuurlijk kreeg Arons verdict 'vrede onmogelijk, oorlog waarschijnlijk' gestalte ten tijde van de Koude Oorlog, waardoor het minder relevant is geworden voor de periode na 1989. Hassner past echter Arons praxeologie toe op de periode na 1989 en komt dan vervolgens tot de conclusie dat in de huidige wereld met haar toegenomen politieke en economische interdependentie, anarchie, nucleaire proliferatie en islamitisch terrorisme, de kans op oorlog groter is geworden. Aron had het zelf niet beter kunnen zeggen.

Baverez heeft echter wel wat afstand genomen van Aron. Zo is hij een veel uitgesprokener ideologisch marktdenker, terwijl Aron altijd de beperkingen van het marktmechanisme goed in het achterhoofd hield – overigens zonder zich ervan te distantiëren. En Glucksman mist ten enenmale de prudentie van Aron. Niet gehinderd door Arons besef van het menselijk tekort wil hij overal in de wereld dictators afzetten. Zo steunde hij de oorlog in Irak en meende hij in het Tsjetsjeense conflict *good and bad guys* te kunnen onderscheiden. Aron zou bij Glucksman ongetwijfeld grijstinten gemist hebben.

Neen, een Aron-school lijkt niet te bestaan. In ons land is Heldring zijn trouwste leerling. Bart Tromp koketteert met Aron, maar zijn legalistische argumenten tegen de oorlog in Irak zou Aron niet hebben onderschreven.

Ook zijn lijvige studies van Aron op één hand te tellen. Er zijn veel artikelen, maar er bestaat maar één biografie, geschreven door Nicolas Baverez: *Raymond Aron: un moraliste aux temps des idéologies* (Flammarion, 1993). Er is het boek van Serge Audier, *Raymond Aron – La Démocratie conflictuelle* (Michalon, Parijs, 2004). Verder zijn er drie Engelstalige studies geschreven door Daniel Mahoney (*The liberal political science of Raymond Aron*, 1992, Rowman & Littlefield), Bryan-Paul Frost (samen met Mahoney, *Political reasoning in the age of ideology: Essays in honour of Raymond Aron on the 100th Anniversary of his Birth*, dat in 2006 zal verschijnen) en de kleine studie van Tony Judt (in: *The Burden of Responsibility, Blum, Camus, and the French Twentieth Century*, Chicago Press, 1998). Dat is het wel zo'n beetje.

Hoe moeten we dit ontbreken van een Aron-school en van talrijke lijvige studies over zo'n belangrijk denker verklaren? Natuurlijk, lange tijd was Sartre in en Aron impopulair, maar dat is al weer lang geleden. En natuurlijk heeft de moderne politieke wetenschap zich zo losgezongen van de klassieken, dat een conservatief den-

ker als Aron niet meer gelezen wordt. Legalisme, politiek correcte praatjes en zoiets abstracts als regimetheorie zijn nu niet bepaald Arons *cup of tea*.

De voormalig politiek commentator van de *Haagsche Courant*, Paul van Velthoven, graaft echter nog dieper. Volgens hem wordt de receptie van Arons werk beperkt door de aard van zijn denken. Arons belangrijkste kennistheoretische uitgangspunt, dat politiek denken net als historische kennis per definitie subjectief is, impliceert dat het hier veeleer een methode betreft dan een indrukwekkend theoretisch bouwwerk. Aron geloofde dat de meeste politieke wetenswaardigheden net als historische kennis noodzakelijkerwijs plaats- en tijdgebonden waren. Mede om die reden was hij wars van ideologieën waarin het einde van de geschiedenis werd voorspeld. Aron wees zowel het marxisme, fascisme als het liberale vooruitgangsgeloof af en meende dat staatslieden niet veel meer konden doen dan proberen zo goed en zo kwaad als het kon de feiten boven tafel te halen en te proberen wijze beslissingen te nemen. Een dergelijk ideografisch uitgangspunt leent zich natuurlijk niet gemakkelijk voor schoolvorming.

Toch is Aron geen relativist. Juist omdat mensen subjectieve wezens zijn, dienen zij zich zo ver mogelijk te houden van ideologieën en te proberen elk probleem te bezien in zijn uniciteit en vervolgens beslissingen te nemen die daaraan recht doen. De omstandigheid dat feiten door waarden worden gekleurd, ontslaat de mens niet van de plicht zo waardevrij mogelijk problemen te benaderen. Het is de enige manier om de kans te verkleinen dat noodlottige beslissingen genomen worden. En dat is ook precies de reden waarom wetenschapslieden zich juist wél met politiek dienen bezig te houden.

Zijn hele leven lang beschouwde

Aron zich dan ook als een *spectateur engagé*. Hij vond dat hij als intellectueel een verplichting had tegenover de maatschappij om deze kritisch te volgen en te analyseren, zonder te vervallen in ideologische denkbeelden. Na de Tweede Wereldoorlog heeft Aron zelfs overwogen de politiek in te gaan voor de RPF van Charles de Gaulle (met wie hij een tijd goed bevriend is geweest), maar hij besloot daar uiteindelijk van af te zien omdat hij zichzelf niet geschikt achtte om gebruik te maken van de passie van het volk.

Arons inzichten mogen dan misschien lijden aan een zekere onbepaaldheid, met zijn denkmethode kunnen veel wetenschapslieden en politici nog steeds hun voordeel doen. Mensen die nog altijd geloven in de maakbaarheid van de samenleving, doen er goed aan zich eens te verdiepen in het pessimistische mensbeeld van Aron. Politici die *Gesinnungsethik* bedrijven, zouden slechtere dingen kunnen doen dan eens na te denken over de gevolgen van hun handelen. En juristen die vervuld zijn van de internationale rechtsorde zouden zich eens moeten verdiepen in de grote verschillen tussen een staat en het statensysteem. Binnen een staat, als het goed is, ligt het geweldsmonopolie bij de overheid, die daarmee de naleving van de wetten kan afdwingen. In de grote boze wereld is er echter geen monopolie op het geweld en kan het internationaal recht zelden worden afgedwongen. In een anarchie dienen staten in de eerste plaats op te komen voor hun nationale belang.

Een dergelijke redenering heeft natuurlijk gevolgen voor de moraal. 'Wanneer men moet liegen of verliezen, doden of overwonnen worden, welke keuze is dan moreel?' De *Gesinnungs*-ethici kiezen natuurlijk voor de waarheid en de *Verantwortungs*-ethici voor het succes. Beide opvattingen zijn echter volgens Aron moreel mits

de *Gesinnungs*-ethici de gevolgen van hun intenties in ogenschouw nemen en de *Verantwortungs*-ethici geen succes nastreven in het belang van de staat en dus niet alleen hun eigen belang dienen.

Hoe zou Aron nu geoordeeld hebben over de oorlog in Irak?, zo vraagt Van Velthoven zich op het einde van zijn boek even af. Niets in Arons denken wijst een preventieve aanval af, ook niet als daar een VN-resolutie mee geschonden wordt. Dan moet er echter wel een vitaal staatsbelang in het geding zijn. Wij weten nu dat Saddam geen kernwapens had, maar dat is kennis achteraf. Op basis van de toen beschikbare gegevens was er gereede twijfel dat Saddam werkelijk ontwapend had. Tot zover had Aron dus geen problemen.

Problematischer ligt natuurlijk de Amerikaanse wens democratie te exporteren. Aron geloofde niet dat men culturen die geen democratische traditie kenden zomaar democratisch kon maken. Ook zou hij er ongetwijfeld op gewezen hebben dat verkiezingen heel goed tot Amerika-vijandige regimes konden leiden.

Aan de andere kant zou men ook kunnen betogen dat juist omdat Aron zo gericht was op het unieke in elk tijdsgericht, hij misschien de overtuiging zou hebben gehad dat de combinatie van een *geglocaliseerd* terrorisme en schurkenstaten met massavernietigingswapens niet goed bestreden kan worden met de politiek van het machtsevenwicht. Gesteld dat het juist is, en dat is een *big if*, dat democratisering op de lange termijn de voedingsbodem voor terrorisme vermindert, zou Aron misschien zelfs ontvankelijk zijn geworden voor een vleugje wilsonianisme. Misschien zelfs ook voor Fukuyama's hegelianisme, dat de geschiedenis uiteindelijk slechts gekenmerkt zal worden door variaties op liberale democratische thema's, hoewel Aron altijd zou vast-

houden aan de fundamentele kwetsbaarheid van open samenlevingen die zomaar kunnen transformeren in tirannie.

Dit is allemaal speculatie. Dat geldt niet voor het meesterlijke boek van Paul van Velthoven, dat in een heldere stijl het denken van Aron

uiteenzet. Wat zou het niveau van de Nederlandse politici, journalisten en studenten stijgen indien zij de moeite zouden nemen om kennis te nemen van de inzichten van Aron.

*Arend Jan Boekestijn*

Drs A.J. Boekestijn, historicus, is verbonden aan de vakgroep geschiedenis van de Universiteit Utrecht. Daarnaast treedt hij in woord en geschrift op als politiek commentator.

## Een inleiding in de ontwikkelingsproblematiek

**Jacques van Nederpelt**

**Een wereld apart: De uitsluiting van de Derde Wereld.**

*Assen: Koninklijke van Gorcum, 2004;*

*X+270 blz.; 29,50 euro;*

*ISBN: 90-232-4006-5 (paperback)*

Dit boek is de opvolger van Van Nederpelts eerdere boek *Ontwikkelingslanden en een verdeelde wereld: Een inleiding tot het ontwikkelingsvraagstuk* uit 1993. Het boek is geheel vernieuwd: er is een andere structuur, sommige hoofdstukken zijn samengevoegd en er is een nieuw hoofdstuk toegevoegd, dat geheel gewijd is aan ontwikkelingssamenwerking. Het is nog steeds een inleiding in het ontwikkelingsvraagstuk, bedoeld voor studenten in het hoger onderwijs en anderen die behoefte hebben aan een inleidend, Nederlandstalig boek over dit onderwerp.

Van Nederpelts boek is heel breed van opzet en behandelt de problematiek van arme landen vanuit vele gezichtspunten: economisch, politologisch, sociologisch, cultureel-antropologisch, demografisch en historisch. Binnen de 265 bladzijden lijkt de auteur gestreefd te hebben naar volledigheid wat betreft feitelijke informatie over lage- en midden-inkomenslanden, relaties tussen rijke

en arme landen, en theorieën over onderontwikkeling. In zes hoofdstukken komt heel veel informatie voorbij over vele facetten van het ontwikkelingsvraagstuk. En natuurlijk is dat vraagstuk verschillend voor lage- of midden-inkomenslanden, voor snel groeiende landen als China of voor stagnerende landen die ook nog in conflict zijn, zoals Soedan.

Van Nederpelt doet zijn best om ook verschillen tussen al die landen weer te geven en soms zelfs te verklaren. Dat is een bijna onmogelijke opgave. De titel en ondertitel lijken op een centrale vraag te duiden, maar in de praktijk mist het boek zo'n centrale vraag of een rode draad. Dit komt de leesbaarheid niet altijd ten goede. Het boek is een opsomming van feiten en korte – vaak te kort – verklaringen, en de auteur lijkt nogal eens van de hak op de tak te springen.

Hoofdstuk 1 schetst in 45 bladzijden een zeer breed panorama. Er is een eerste deel waarin de ongelijke verdeling van inkomens in de wereld centraal staat, zowel binnen als tussen landen. Een tweede deel behandelt de 'kwaliteit van het bestaan' en presenteert cijfers over mate van armoede en over sociale indicatoren. Het derde deel behandelt politieke factoren, conflicten en de kwaliteit van het bestuur. Vooral hier wreekt zich de aanpak. Van Nederpelt schrijft bijvoorbeeld dat 'slecht

bestuur' en 'machtsbeluste, incapabele leiders' ertoe hebben geleid dat een reeks van landen is afgeleden in de richting van anarchie; in één adem worden in dit verband zulke uiteenlopende landen als Nigeria, Soedan, Algerije, Zimbabwe, Haïti, Peru, Venezuela, Guatemala, Pakistan, Nepal en Irak genoemd.

Dit is wel erg kort door de bocht. De mate van 'anarchie' is al heel verschillend, en in elk van deze landen valt er toch minstens één andere verklaring voor de huidige problemen te noemen. Externe factoren blijven in zo'n bewering bijvoorbeeld volledig buiten beschouwing. Even daarvoor in het boek worden de volkerenmoorden in Cambodja en Rwanda elk in een paar regels behandeld, wat nauwelijks recht kan doen aan de complexiteit van deze conflicten.

Het tweede hoofdstuk geeft een historische inleiding in het armoedevraagstuk, door eerst de structurele veranderingen in westerse landen te beschrijven (van feodale samenlevingen via industriële revolutie naar post-industriële samenlevingen) en vervolgens het kolonialisme aan bod te laten komen. Hoofdstuk 3 schetst de economische betrekkingen tussen rijke en arme landen. Hier wordt ook weer een poging gedaan zoveel mogelijk feiten weer te geven. Bij het aandeel van de Derde Wereld in de internationale handel komen zowel

lage-inkomenslanden, alsook lage- en hoge-middeninkomenslanden aan bod. De tabellen in dit hoofdstuk zijn, net als die in hoofdstuk 1, interessant en goed verzorgd, maar de leesbaarheid van de tekst lijdt onder een teveel aan feiten en te weinig kapstok of theoretisch kader.

Het hoofdstuk behandelt ook handelsliberalisering, structurele aanpassing en het schuldenvraagstuk. Ook bij dit laatste onderwerp stapt de auteur soms met zeven-mijlslaarzen door de wereld. Zo zou de kredietwaardigheid van 'de ontwikkelingslanden' in de eerste helft van de jaren '90 zijn toegenomen. Dat geldt natuurlijk voor enkele middeninkomenslanden, maar niet voor de zwaar lage-inkomenslanden (*Heavily indebted poor countries*) waarover het tegenwoordig (en ook in dit boek) vooral gaat in de discussie over schulden van ontwikkelingslanden.

In hoofdstuk 4 worden dan eindelijk theorieën gepresenteerd, 'opvattingen over ontwikkeling en onderontwikkeling'. Een breed panorama van theorieën komt aan bod, maar er lijkt niet veel systeem te zitten in de indeling van de theorieën en de volgorde van behandeling. Hervreiding, basisbehoeften en nieuwe internationale economische orde horen inderdaad bij elkaar, maar historisch gezien zouden dualisme en modernisering toch direct volgen na de groeitheorieën, en niet na het bovengenoemde rijtje. Als laatste en meest recente theorie wordt 'pro-poor growth' behandeld, maar dit wordt bij Van Nederpelt een containerbegrip waarin ook zaken als goed bestuur, balans tussen economische en sociale ontwikkeling en het evenwicht tussen publieke en private sector worden gevat.

Hoofdstuk 5 gaat over het leven op het platteland en in de stad. Dit is naar mijn mening het best leesbare

hoofdstuk. Hier heeft Van Nederpelt echt keuzen gemaakt, en de behandeling krijgt direct meer diepgang. De *case studies* over een boerensamenleving in Noord-Kameroen en over commerciële garnalenkweek in Bangladesh en de sociale protesten ertegen, zijn interessant.

Het laatste hoofdstuk behandelt ontwikkelingsamenwerking. Veel cijfermatige gegevens over een halve eeuw ontwikkelingsamenwerking worden gepresenteerd, en de historie van in het bijzonder de Nederlandse OS beschreven. Kort wordt ook ingegaan op de discussie over kwaliteit en effectiviteit van ontwikkelingshulp. De casus over plattelandsontwikkeling in Tanzania is een beetje teleurstellend: deze presenteert achtergrondgegevens en een beschrijving van wat er gebeurt, maar geen analyse van de effecten.

Al met al geeft het boek heel veel nuttige informatie. Maar ook voor een inleiding in de problematiek van armoede in de wereld zou mijn voorkeur uitgaan naar meer structurering. Ik mis een rode draad, een centrale vraagstelling. Er is nu geen criterium waarom bepaalde informatie wel, en andere niet wordt opgenomen. Dit maakt het boek volgens mij minder 'studeerbaar' dan de auteur, in het Voorwoord, belooft. Daarmee is het boek nog niet onbruikbaar voor het onderwijs. Voor docenten die het boek willen gebruiken, is de uitdaging om zelf die structuur aan te brengen.

*Geske Dijkstra*

**Geske Dijkstra** is ontwikkelingseconoom, verbonden aan Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam en thans gedetacheerd aan de Universiteit Leiden, Opleiding Talen en Culturen van Latijns-Amerika (TCLA).

### **Gulf Yearbook 2004.**

*Dubai, United Arab Emirates: Golf Research Center (www.grc.ae), 2005; 371 blz.; ISBN 9948-400-93-3*

Dit Jaarboek is samengesteld onder auspiciën van het *Gulf Research Center*, dat zichzelf omschrijft als een onafhankelijke onderzoeksinstituut, 'a non-partisan think-tank, education service provider and consultancy specializing in the Gulf region'. Het streeft naar een beter begrip van de uitdagingen waarvoor de Golfregio zich gesteld ziet en van de vooruitzichten van de landen in dit gebied. Het *Center* heeft zijn zetel in Dubai. In dit Jaarboek treft men de belangrijkste ontwikkelingen en handelingen in 2004 aan van de zg. 'Gulf Cooperation Council'-staten (te weten: Bahrein, Koeweit, Oman, Qatar, Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten), alsmede van Iran, Irak en Jemen. Meer dan 30 items worden in kaart gebracht, gerangschikt onder de volgende thema's: binnenlandse politieke ontwikkelingen; de economische situatie; defensie- en veiligheidsvraagstukken; de positie van de vrouw en vooruitgang op het gebied van de 'civil society'; ontwikkelingen op onderwijsgebied; het verloop van de onderlinge, regionale en internationale betrekkingen; de ontwikkelingen in Iran, Irak en Jemen; en de trends, prognoses en vooruitzichten van de landen in de Golfregio. De medewerkers van het Jaarboek komen grotendeels uit de Golfstaten zelf, maar ook specialisten uit Egypte, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Japan werkten eraan mee. Zo nam de Italiaanse econoom Giacomo Luciani, hoogleraar aan het European University Institute in Florence, het onderwerp 'Future Prospects for the Gulf Region' voor zijn rekening. Hij wijst op de volledig onverwachte prijsstijging van de olie,

wat hem tot de volgende uitspraak brengt: 'The picture is therefore hardly one of critical conditions, although certainly not everything is positive'. 'Indeed the biggest cloud on the horizon of some of the Gulf countries is that they will be unable to implement some of the changes that very clearly are required to address the challenges of the future.' Meer olierevenuen kunnen, aldus Luciani, leiden tot achteroverleunen ('complacency') en tot uitstel van hoognodige maatregelen (blz. 287-290). Het Jaarboek bevat verder van de afzonderlijke staten een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen van 2004. (F.v.d.B.)

### **International Interests in the Gulf Region.**

*Abu Dhabi, United Arab Emirates: The Emirates Center for Strategic Studies and Research (www.ecssr.ac.ae), 2004; xv + 240 blz.; ISBN 9948-00-658-5*

### **The Gulf: Challenges of the Future.**

*Abu Dhabi, United Arab Emirates: The Emirates Center for Strategic Studies and Research (www.ecssr.ac.ae), 2005; xiv + 517 blz.; ISBN 9948-00-704-2*

Deze twee studies zijn publikaties van *The Emirates Center for Strategic Studies and Research*, dat beoogt een forum te zijn 'for scholarly exchange of ideas by hosting conferences and symposia, organizing workshops, sponsoring a lecture series and publishing original and translated books and research papers' (blz. v). De *eerste bundel* begint met een algemeen overzicht van de (uiteenlopende) belangen van de 'major powers' (de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en Rusland) in de Golfregio. Het betreft belangen op militair-strategisch en politiek terrein, belangen met betrekking tot de levering van energie en de interne stabiliteit van het gebied, belangen

die slaan op de invloed die in de Golfregio wordt nagestreefd. In de daarop volgende vijf essays worden deze thema's nader uitgewerkt. Zij dragen titels als: 'The Gulf in the Context of Russian Foreign Policy'; 'French Policy in the Gulf: Opportunities, Challenges and Implications'; 'Germany and the Gulf: On the Way to a Policy?'; 'US Policy Priorities in the Gulf: Challenges and Choices' en 'Britain's Strategic Approach to the Gulf'. De auteurs zijn afkomstig uit bovenvermelde 'major powers' en Israël. De *tweede bundel* behandelt de uitdagingen waarmee de Golfregio heden ten dage wordt geconfronteerd. Niet alleen als middelpunt ('hub') van wereldhandel en als leverancier van energie – het gebied krijgt thans ook te maken met de *impact* van de oorlog tegen het terrorisme, de situatie in Irak en de globalisering. Ze bevat 26 bijdragen van auteurs uit westerse landen, Iran, Irak en andere Arabische landen. Tal van onderwerpen die van belang zijn voor de Golfregio worden aangestipt, waaronder kwesties als de soevereiniteit en de veiligheid van de staat, (militaire en andere dreigingen, proliferatie, de macht van multinationale ondernemingen), globalisering, de gevolgen van politieke en economische hervormingen in de Golfregio, de positie van Iran en het door dat land gevoerde beleid, de situatie in Irak, de rol van de media, de invloed van de globalisering op de positie van de vrouw, de invloed van het Amerikaanse beleid op de veiligheid in het gebied, enz. (F.v.d.B.)

**Askar H. Al-Enazy: The Long Road from Taif to Jeddah. Resolution of a Saudi-Yemeni Boundary Dispute.**

*Abu Dhabi, United Arab Emirates: The Emirates Center for Strategic Studies and Research (www.ecssr.ac.ae), 2005; xvii + 276 blz; ISBN 9948-00-721-2*

Ook deze studie is gepubliceerd onder auspiciën van *The Emirates Center for Strategic Studies and Research*. Zij betreft de analyse van een slepend grens- en territoriaal dispuut tussen Saoedi-Arabië en Jemen: een strategisch en economisch belangrijk land- en zeegebied van 1200 vierkante kilometer was 70 jaar lang een twistappel en bedreigde herhaaldelijk de stabiliteit van het Arabisch schiereiland. Al-Enazy onderzoekt de juridische dimensies van het conflict aan de hand van de diverse verdragen die in de loop der tijd door Saoedi-Arabië en Jemen werden gesloten. Zo analyseert hij het verdrag van Taif van 1934 – ‘a crucial boundary treaty’ – de Vernieuwingsovereenkomst van 1953, een gezamenlijk communiqué van 1973, het *Memorandum of Understanding* van 1995, de informele Overeenkomst van Como van 1997 en, ten slotte, het Verdrag van Jeddah van 2000. Dit laatste verdrag beoogt een einde te maken aan het dispuut. De auteur noemt het een ‘uniek’ verdrag, maar er zitten ook precaire aspecten aan. Het geldt slechts voor 20 jaar, het blijkt aan weerszijden van de streep verschillend te worden geïnterpreteerd, terwijl het omstreden verdrag van Taif in zijn geheel en zonder enige verandering in het Verdrag van Jeddah is geïncorporeerd, in plaats van het te amenderen of op te schorten. ‘Nevertheless, the most innovative feature of the Treaty of Jeddah is that it provides for a comprehensive and final settlement of the boundary dispute. The dispute has marred bilateral relations between Saudi Arabia and

Yemen for most of the twentieth century, making it one of the longest-running boundary conflicts in the world.’ (blz. 142) Toch lijkt een nieuwe ronde van moeizame onderhandelingen en arbitrage niet geheel uitgesloten. In bijlagen treft men onder meer de teksten aan van de overeenkomsten gesloten in 1934, 1995 en 2000. De studie bevat tevens een lijst van officiële documenten die betrekking hebben op het dispuut, alsmede een register. Dr Askar H. Al-Enazy is ‘lecturer in International Relations, based in Riyadh, Saudi Arabia’. (F.v.d.B.)

**Robert Fisk: The Great War for Civilisation. The Conquest of the Middle East.**

*New York: Alfred A. Knopf, 2005; xxii + 1107 blz.; £ 25,- ISBN 1-4000-4151-1*

De journalist Robert Fisk deed 15 jaar over het schrijven van deze geweldige pil. Het is de weerslag van zijn werk als een door de wol geveerde oorlogscorrespondent in – vooral – het Midden-Oosten, en van de vele interviews die hij had met ‘God, the Bad and the Ugly’. Zo sprak hij twee keer met Osama bin Laden. Regeringen wensen dat het volk oorlog ziet als ‘a drama of opposites, good and evil, “them” and “us”, victory or defeat’. Maar voor Fisk, in zijn werk continu en lijfelijk geconfronteerd met een gruwelijk soort dood, is oorlog een kwestie van ‘death and the infliction of death. It represents the total failure of the human spirit’. Toch heeft hij niets op met de term ‘oorlogscorrespondent’. Voor hem is geschiedenis de bepalende factor voor de verschrikkelijke dingen die in de wereld plaatsvinden. Het is het verleden dat het Midden-Oosten veroordeeld heeft tot de oorlogen in het heden (zoals in het Westen de kiem voor de Tweede Wereldoorlog opgesloten lag in de Eerste). Fisk beschouwt zich dan ook

eerder als ‘a witness to history’ en hoopt die taak op onpartijdige manier te vervullen. Nog beter is de opvatting van de Israëliische journaliste Amira Hass: de taak van een journalist is ‘to monitor the centres of power’. Voor Fisk is inderdaad de definitie van een goede journalist hij die het gezag uitdaagt, ter verantwoording roept, vooral daar waar regeringen en politici hun onderdanen ten oorlog voeren, wanneer ze besloten hebben ‘that they will kill and others will die’. In elk geval dienen zij de waarheid te horen te krijgen en geen romantische verhaaltjes. De gedetailleerde verhandelingen in deze publikatie, die de gewelddadige ontwikkelingen in Afghanistan, in Algerije (vanaf de opstand tegen Frankrijk) en in de landen van het Midden-Oosten als onderwerp heeft, gaan dan ook niet voorbij aan de historische wortels ervan van. ‘The Powers to Be’ worden niet gespaard. Het Israëliisch-Palestijnse conflict noemt Fisk ‘The last Colonial War’. Er is een hoofdstuk over ‘The First Holocaust’: de fatale deportatie in 1915 van de Armeniërs uit Turkije (waarin de ‘goede Turk’, die wel hulp verleende, niet wordt vergeten). In de slotpagina’s vraagt de auteur zich af of het Midden-Oosten in staat is zich uit de houdgreep van de geschiedenis te bevrijden. ‘How to correct history, that’s the thing.’ Hij is er niet gerust op. Wie Fisks boek wil gebruiken als naslagwerk, komt er, evenmin als de lezer, bekaaid af: het bevat een register van 35 pagina’s kleine druk. (F.v.d.B.)

### **Coby van der Linde**

addresses the role of energy in the changing world of today where energy import dependency is at the top of the political agenda in many net-importing countries. In Europe, the United Kingdom, France and Germany are, among others, assessing their long-term energy strategies, and president Bush made reducing energy import dependency a main topic of his *State of the Union*. Also in Asian countries, such as China, India and Japan, securing current and future energy needs is a national priority. The explanation can be found in a paradigm shift in international oil and gas markets, from a long period of ample supplies, where production capacities around the world had grown faster than demand, the world oil and gas markets have recently become tight. The sellers market provides producer countries with more political and economic clout to set the terms under which their energy can be exploited and exported. A new form of competition over energy has come to the fore. Evidently, it has sharpened the fight over the allocation of economic rents among producers and consumers. The growing importance of energy diplomacy comes with the realisation that the transition to a more sustainable and less import-dependent energy future is a long and slow process, and that, in the short and medium term, energy security risks are growing. The new EU initiatives to come to a EU-wide energy security-of-supply policy do not include the foreign policy angles that an effective policy would need. Europe should also review its strategic position on the competition and regulation agenda in order to strategically position the market sector in a changing international environment. Regulation strategy is lagging behind market and geopolitical changes. Moreover, the asymmetric energy security risks among the member states, and the fundamentally different foreign policy interests and orientations of the various member states make it unlikely that these differences can easily be overcome, particularly, but not exclusively, with regard to Russia. The institutional make-up of the EU and the inconsistent competencies of the Commission in the energy and foreign policy domain were less problematic in a world seeking full economic integration than in a world where national political strategies also determine economic relations. Ironically, if the EU governments do not strategically review the restructuring of these markets, the competitive edge of European energy industry in the international field will weaken, reducing the chances of directing oil and gas flows into Europe.

### **Aad Correljé & Lucia van Geuns**

discuss the perceptions of the international oil market which are formed in the light of the current high oil prices, tight supplies, rapid demand growth, geopolitical turbulence and diminishing reserves. The authors argue that the world is not running out of oil in the near and medium term, albeit that substantial investments and continuing technological innovations are required to increase the world oil production capacity. The problem signalled is that observers and policy makers are tempted to mix up their interpretation of short term events and possible longer term developments. Market developments should be evaluated in the context of the time scale at which they occur. An accumulation of *ad hoc* policies, unrelated to the nature of the problem and timing, may have disastrous consequences for the oil market and energy supply. Over the longer term it is hard to make predictions about the interaction of specific technological, economic and political developments. Given these uncertainties, policy makers should strive for a type of energy policy making that is consistent with mid-term objectives.

### **Jacques de Jong & Stephan Slingerland**

scrutinize American energy policy. They question the political will of the Bush administration to seriously tackle the issue of energy security. Despite strong words about limiting United States' dependence on oil import the quest for a true national energy policy is not yet resulting in clear objectives and implementing devices. Many efforts have been made since the early 1970s, but Congress did not always deliver. Energy went up and down political agenda's, with some recent focus points varying from the California power crisis and '9/11' to energy import dependency. Energy policies aimed at securing energy supply were more modest in promoting energy efficiency. With continuing high oil prices and tightening world-wide energy supplies, American policy makers are rethinking strategies and approaches. Boosting technology programmes for renewable energy, clean coal and nuclear energy, together with defining international policy strategies are getting more attention. This could also change the role of the United States in international energy relations. The brains are there, what remains is political will and leadership to take action.

### **Susann Handke**

argues that the Chinese energy strategy, which will be part of the new energy bill, will mirror China's recent activities to secure sufficient energy supplies for its booming economy. In fact, most of these measures merely resembled *ad hoc* efforts to reach agreements with as many oil producing countries as possible and to cooperate with important competitors for oil supplies. Actually, China's partners not only include a wide range of countries in Latin America and Africa, but also Russia and Saudi Arabia. By engaging in bilateral energy cooperation with these countries, China has been able to broaden its geopolitical leeway in the last few years. Consequently, this successful approach will be continued and implemented as China's strategy for securing its oil supplies. Since the launch of economic reform, Chinese politicians have been 'crossing the river by touching the stones' – a cautious and gradual approach to explore new policy fields and accomplish strategy changes.

### **Christoph Tönjes & Wilbur Perlot**

take the recent dispute over gas deliveries between Russia and Ukraine as an occasion to review security of natural gas supply in the European Union. They stress that the relation between gas exporting and importing countries is one of mutual dependence. The option to use gas deliveries as a political power tool against the European Union is potentially very costly, even for the most dominant gas producers, and hence its use unlikely. EU governments should not have their foreign policy margins limited excessively by the perception of energy dependence. They also need to carefully balance the economic benefits of the international gas trade against the – perceived – political benefits of reduced import dependence. In order to avoid frictions within the EU internal market and to ensure minimum security of supply standards, the creation of a European 'safety net' for gas supplies might nevertheless be advisable.

### **Coby van der Linde & Geert Greving**

argue that the institutionalised inhibitions in the EU to co-operate in foreign and energy policy is hampering the development of a mature political and economic relationship with one of its main energy suppliers, Russia. Where in the past economic integration helped to overcome the political-strategic fears about inter-dependency it appears that

the EU is unjustifiably shying away from developing such a relationship with Russia, now that Russia is recovering its strategic power. While in the 1990s European countries to a considerable extent switched their oil supplies from the Middle East to Russia, and continued to import substantial volumes of gas, the intensified economic relations were not matched at the EU level by a similar development in closer political relations. The recent difficulties between Gazprom of Russia and the Ukraine, and previous difficulties with many other countries which used to be part of the Soviet gas system, about the transit fee and the price of gas deliveries in those countries have again proven that the energy relationship between Russia and the enlarged European Union is crucial and complex. The complex context of the current energy relations between Russia and the EU is constituted by the parallel process of introducing the internal energy market in the EU and the restructuring of energy relations among the countries of the former Soviet Union, which were part of the Soviet gas system. It is the dissonance between the independent logic of both processes, and the inability and ultimate unwillingness to coordinate these processes that caused the current tension and distrust in the energy relations. Both processes are highly political, but they ultimately also deeply involve economic structures, in the sense that the combined outcome would determine the distribution of the economic rents on particularly gas among producers and consumers. The transit countries literally are on a political-economic seesaw, and they tried to make the most of their position, while they experienced continuous economic problems in paying for their domestic gas needs. The scope of the inter-regional geopolitics of energy linked the EU, through the Ukraine and Russia, to Central Asia, where also the United States and China attempted to secure their future energy relations. Hence it became part of a wider process of changing energy relations in a changing world order.

### **Stephan Slingerland & Lucia van Geuns**

discuss energy-related innovation policies in the European Union. Ambitions of European energy policies, as formulated e.g. in Kyoto and Lisbon, are sky-high. Energy innovation has to contribute substantially to achieving these ambitions. Given the lack of a single innovation that will comply with all goals, several strategies are followed. Now that

implementation of renewable energies appear more difficult than envisaged, energy conservation, fossil fuels and nuclear energy receive renewed attention. It remains to be seen, however, whether the combination of these strategies will meet the targets set by the European Commission.

### **Ruud ten Hoedt**

surveys economic and political developments in Latin America, in particular Venezuela where President Hugo Chavez is the most influential opponent of globalization in Latin America. His stance against the United States as the icon of globalizing capitalism attracts other leaders and popular movements in the region. Chavez is capitalizing on the disappointment over continuing poverty. In his own country he succeeded in transforming the frustration with corruption and mismanagement of the oil wealth into support for his 'Socialism of the 21st Century'. However, his claim that poverty and inequality are the result of liberalization is unfounded. Market reform in Venezuela was incomplete and short-lived. The same goes for the rest of the continent. Chavez is gaining support specifically in those countries where populism is stubborn and the lack of reforms has led to instability and the rise of nationalism and anti-capitalism. Part of Latin America seems to be deaf and blind for market driven growth and poverty reduction elsewhere. Support of reform-minded countries and advocates of liberalization are more than ever called for.

### **Yoko Eeckhout**

addresses the question whether the world's only superpower, the United States, is in decline in the financial-economic sense. She argues that economic domination moves in time from one geographic centre to the other. No dominant country has ever succeeded in keeping its dominance forever. This also accounts for the United States. American superiority is neither unavoidable nor unassailable. The exchange rate of the dollar suffers heavily under the United States' current account deficit and government deficit. The fluctuations and devaluations of the dollar undermine its position as the world's reserve currency. The United States have been transformed from the world's biggest creditor to the world's largest debtor. The author tries to provide a consistent image of the economic problems the United States have to contend with.

### **Lars van Troost**

comments on the recent endorsement by the Netherlands Parliament of the government's decision to deploy Dutch military forces in Uruzgan province as part of the ISAF operation in Afghanistan. Parliament has sought assurances from the government that Dutch military will not become involved in the United States' War on Terror detention practices or serious violations of detainees' human rights. As a guarantee against such involvement the Dutch government has concluded a bilateral Memorandum of Understanding (MOU) with the government of Afghanistan. The MOU establishes a monitoring system with regard to persons transferred from Dutch to Afghan custody. Since the MOU only provides for notification of the Netherlands Embassy by Afghan authorities in case the latter transfer detainees to third parties, the MOU is seriously flawed as an agreement aimed at enhancing the protection of human rights of detainees transferred by the Dutch military. It is argued that the MOU should be repaired or replaced by a more strict and multilateral MOU between NATO and Afghanistan. Furthermore, it is argued that Dutch treaty obligations stemming from the European Convention on Human Rights are applicable to the Dutch military in Afghanistan and currently provide more protection to detainees as compared to the bilateral MOU.

# In memoriam Hans van der Meulen 1941-2006

Op woensdag 8 maart is na een kort ziekbed het oud-redactielid van de *Internationale Spectator* Hans van der Meulen overleden. Van 1974 tot en met 1992 was hij aan de redactie van ons maandblad verbonden. Naast zijn redacteurschap heeft drs J.W. van der Meulen ook een grote bijdrage aan de *Internationale Spectator* geleverd in de vorm van tal van artikelen, commentaren en boekbesprekingen.

Als Utrechts historicus opgeleid, begon Hans van der Meulen zijn loopbaan in de journalistiek op de buitenlandredacties van *het Vaderland* en de *NRC*. In 1972 trad hij in dienst van het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ), waar hij zich ontplooiëde als generalist en Zuid-Afrikaspecialist. In 1979 maakte hij de overstap naar het toenmalige Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken (NIVV). Het NGIZ en NIVV gingen in 1983 op in het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen, het huidige Instituut Clingendael. Vanaf dat moment is Hans van der Meulen verbonden geweest aan de afdeling Onderzoek van Clingendael. Sinds 2005 was hij werkzaam bij het Clingendael Europa Programma (CESP).

De laatste jaren heeft Hans van der Meulen vooral onderzoek verricht naar de positie van de Midden- en Oost-Europese landen en hun toetreding tot de Europese Unie, de politieke ontwikkelingen op de Balkan en naar de relaties tussen de EU en haar nieuwe buurlanden. Over deze onderwerpen publiceerde hij veelvuldig, ook in de *Internationale Spectator*. Naast de genoemde onderwerpen hield hij zich bezig met vraagstukken van migratie en minderheden in Europa. In zijn laatste Clingendael-publicatie van december 2005 gaf hij een analyse van de rol van het Nederlandse EU-voorzitterschap bij de totstandkoming van het 'Haags Programma' inzake de Europese ruimte voor Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid.

Dit laatste is illustratief voor de zeer brede kennis en expertise waarover Hans van der Meulen beschikte. Gedurende zijn lange carrière heeft hij over een groot aantal onderwerpen gepubliceerd, waaronder de politieke situatie in Zuid-Afrika ten tijde van de apartheid, de OVSE, internationale veiligheidsvraagstukken, vraagstukken van wapenbeheersing, alsmede het buitenlands beleid van diverse landen. Begiftigd met een goede pen resulteerde zijn brede belangstelling in een lange reeks van heldere, kernachtige en zeer toegankelijke publicaties. Met zijn overlijden verliest de *Internationale Spectator* niet alleen een oud-lid van de redactie maar bovenal een zeer gewaardeerd auteur, die met zijn vele stukken een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan ons blad.

Jan Rood

## **Robuuste 'peacekeeping': VN bereid tot hardere aanpak bij vredesoperaties**

*Dick A. Leurdijk*

De tijd van goede bedoelingen bij de ontplooiing van VN-vredesoperaties is achterhaald. Dat werd vooral duidelijk in de jaren negentig, toen de geloofwaardigheid van de VN zware klappen opliep bij het optreden van VN-blauwhelmen in Rwanda en voormalig-Joegoslavië. De VN-missies met een traditioneel 'peacekeeping'-mandaat waren niet in staat grootschalige schendingen van de mensenrechten, uitmondend in genocide, te voorkomen. Die gebeurtenissen leidden tot een diepgaande bezinning op de grondslagen van het traditionele concept 'peacekeeping'. Het rapport van de commissie-Brahimi van medio 2000 fungeerde daarbij als katalysator. In november 2000 nam de Veiligheidsraad de aanbevelingen van de commissie over. Daarmee was ook formeel de grondslag gelegd voor een nieuwe, robuuste variant van 'peacekeeping'. De toepassing van dit nieuwe concept beoogt nadrukkelijk de veiligheid van de bedreigde burgerbevolking bij gewapende conflicten te beschermen. Tegelijkertijd beschikken de VN-militairen over veel ruimere bevoegdheden voor het gebruik van geweld bij de uitoefening van hun mandaat. Daarmee kunnen ze zowel de eigen veiligheid als die van de burgerbevolking waarborgen. De Veiligheidsraad heeft inmiddels een groot aantal VN-missies met een robuust peacekeeping-mandaat ingesteld, vooral op het Afrikaanse continent.

In deze publicatie worden de achtergronden van deze conceptuele en beleidsmatige omhuizing in de opstelling van VN-blauwhelmen te beschreven. Dit mede op basis van een overzicht van

relevante resoluties van de Veiligheidsraad met betrekking tot de conflicten in de Democratische Republiek Congo, Sierra Leone, Liberia, Ivoorkust, Burundi, Zuid-Soedan en Haïti. In februari 2006 bepleitten VN-secretaris-generaal Kofi Annan en de Amerikaanse president George Bush het sturen van een VN-missie met een 'robuust peacekeeping'-mandaat naar Darfur.

*Dick Leurdijk is als onderzoeker, docent en politiek commentator verbonden aan het Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP) van het Instituut 'Clingendael' in Den Haag. Hij heeft een groot aantal publikaties op zijn naam staan over de rol van de VN bij het bewaren van de internationale vrede en veiligheid. Eind 2005 bracht hij een korte studie uit over de samenwerking tussen de VN en de NAVO bij de crisissituaties in Afghanistan, Irak en Darfur, getiteld 'UN Reform and NATO Transformation: The missing link'. Dit Clingendael Diplomacy Paper is beschikbaar op [www.clingendael.nl/cdsp](http://www.clingendael.nl/cdsp).*

*Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael Diplomatic Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746605, email: [cdsp@clingendael.nl](mailto:cdsp@clingendael.nl)*

*De kosten voor de publicatie bedragen 12,50 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling*