

Internationale Spectator

Jaargang 61 - nr 4 - april 2007

Wie gaat er winnen in Frankrijk?

Europese Commissie kan klein maar fijn

Rusland steunpilaar van schurkenstaten



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via 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,
M. van Keulen, J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon,
H. Renner, J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonaeker,
R. A. Wessel.

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 € 57,15
Instelling € 68,25
Student € 45,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,00 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 82,30
Instelling € 94,50
Student € 67,25

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertenties

Acquire Media, Zwolle
Sandor Quatfass, tel 038-4606384 /
fax 038-4606318
info@acquiremedia.nl

Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV

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.

Inhoud April 2007

COLUMN

Duco Hellema
Internationalisme gevraagd:
kabinet-Balkenende IV 177

PRESIDENTSVERKIEZINGEN IN FRANKRIJK BELICHT

ARTIKELEN

Mia Doornaert
Frankrijk: opmars centrist
weerspiegelt ontredde-
riezders 179

Dirk Rochtus
Ingebed in Europa:
vervreemding in Frans-Duitse
deeltijdrelatie 183

Eppo Jansen
Naar een Europese Commissie
die 'klein maar fijn' is 186

Liesbeth Goossens
VN-Mensenrechtenraad:
voorlopige balans 190

Maarten Lak
Chemische wapens uit-
gebannen? – tien jaar OPCW 194

Sico van der Meer
Steunpilaar van schurkenstaten?
Russische hulp aan Iran en
Noord-Korea 198

Dick Leurdijk
Hezbollah en de nasleep van
de oorlog met Israël 202

Hans Schippers
Islam, politiek en gevaar van
een staatsgreep in Turkije 205

RESPONS

Rob Boudewijn
Turkije: is het glas half leeg of
half vol? 209

Thomas von der Dunk
Repliek 211

Hans Jansen
Israël en apartheid? 214

S.W. Couwenberg
Repliek 216

OPINIE

Sven Biscop
Europa en het Midden-Oosten
Tijd voor leiderschap – naast of
tegenover de Verenigde Staten 218

BOEKBESPREKINGEN

Jan Postma over
Van Osmanen naar Turken 220

Maurits Berger over
*Saoedi-Arabië: koninkrijk op
drift* 222

Manon Korthals over
*Onthullende reis door
islamitische wereld* 223

Jan Jaap Kleinrensink over
*Oproep aan media: vertel wat
we niet zien* 224

Stephan Slingerland over
Kalkar en de kernenergie 225

Sam Rozemond over
Vijfstemmig advies 227

SIGNALEMENTEN 229

SUMMARIES 231

Internationalisme gevraagd: kabinet-Balkenende IV

Het kabinet-Balkenende IV kondigt aan te streven naar fundamentele en duurzame oplossingen voor de vraagstukken waarvoor de Nederlandse samenleving zich geplaatst ziet en naar versterking van gemeenschapszin en sociale saamhorigheid. Na jaren van neoliberal pragmatisme is het ook in de ogen van het CDA klaarblijkelijk weer tijd voor een meer zorgzame en normatieve overheid, die de verantwoordelijkheid voor de ordening en ontwikkeling van de Nederlandse samenleving niet uit de weg gaat. De verkiezingsoverwinning van de Socialistische Partij heeft dan wel niet geleid tot regeringsdeelname, maar toch bijgedragen aan een verandering van het Haagse-politieke klimaat.

Het is de vraag of dit streven naar fundamentele, normatief verantwoorde en duurzame oplossingen ook zichtbaar zal zijn op het terrein van de buitenlandse politiek. Tijdens de verkiezingscampagnes was er nauwelijks aandacht voor internationale vraagstukken. Ook het Coalitieakkoord dat het CDA, de Partij van de Arbeid en de ChristenUnie sloten, is wat buitenlands beleid betreft aan de magere kant. Van de 53 bladzijden worden er slechts twee besteed aan de rol die Nederland in de wereld zou moeten spelen. Deze bladzijden bevatten merendeels *ad-hoc*-standpunten en géén systematische analyse van de Nederlandse positie in de wereld. En juist aan dat laatste is grote behoefte.

Het kabinet-Balkenende IV staat voor een belangrijke en moeilijke opgave. Het buitenlands beleid heeft de achterliggende periode geen overtuigende en stimulerende indruk gemaakt. Dat gold vooral voor het beleid ten aanzien van de Europese Unie. Een korzelige, op de korte termijn gerichte, opstelling heeft de Nederlandse reputatie in Europa geen goed gedaan. Zo stelde de Nederlandse regering zich nukkig op tegenover de toetreding van tien nieuwe lidstaten. En er werd herhaaldelijk geklaagd over de hoogte van de Nederlandse afdrachten, over de naleving van het euro-stabiliteitspact, over het dreigende verlies aan invloed en andere onaangenaamheden. De betrekkingen met de grote lidstaten, in het bijzonder met Frankrijk en Duitsland, hadden onder deze opstelling te lijden. Minister Bot nam direct na zijn aantreden in december 2003 afstand van de korzelige

en betweterige politiek van de voorafgaande jaren en kondigde aan de betrekkingen met Parijs en Berlijn te willen verbeteren. Maar het fundamentele probleem, namelijk het ontbreken van een stimulerende visie en een levendig publiek debat, werd ook in de afgelopen drie jaar niet opgelost.

De Nederlandse kiezer krijgt van dit alles soms ten onrechte de schuld. Er wordt dan verwezen naar de uitslag van het referendum over het Grondwettelijk Verdrag van juni 2005. De Nederlandse bevolking, of bepaalde stromingen daarbinnen, zouden de betekenis van de Europese integratie nog niet begrijpen – dit in tegenstelling tot de politieke elite – en daarom tegen hebben gestemd. Dat is een arrogante redenering. Nederlandse bewindslieden hadden zich de voorafgaande tien jaar immers vaak wantrouwig en verongelijkt over de Europese integratie uitgelaten. De Haagse scepsis over Joschka Fischers 'einddoel discussie' en over de Europese Conventie was daar een zoveelste bewijs van. In zekere zin trok het Nederlandse electoraat in juni 2005 de logische conclusie uit de standpunten die Den Haag de voorafgaande jaren had ingenomen.

Niettemin lijkt de Europese integratie in de ogen van vele Nederlanders een vooral liberaal project, dat moet bijdragen aan maximalisering van de marktwerking, aan economische groei en versterking van de Europese concurrentiekracht. Dergelijke bezwaren zijn niet zonder grond. In het Coalitieakkoord wordt daarom aangekondigd dat er afspraken moeten worden gemaakt die gericht zijn op de verenigbaarheid van de 'interne markt-gedachte' met 'de inrichting van publieke voorzieningen', zoals sociale zekerheid, onderwijs en gezondheidszorg. Dat is geen eenvoudige opgave. Op het snijvlak tussen Europese marktwerking en nationale publieke voorzieningen zal het nieuwe kabinet zijn streven naar een zorgzame samenleving waar moeten maken. Het zal bovendien duidelijk moeten maken, en er actief en metterdaad aan bij moeten dragen, dat de Europese Unie het kader biedt om grote, grensoverschrijdende problemen in Europa aan te pakken. Het zal ten slotte ook de ontwikkeling moeten bevorderen van een verstandig, op internationaal overleg en rechtsvorming gericht, gemeenschappelijk Europees buitenlands

beleid, dat een alternatief kan bieden voor de huidige Amerikaanse politiek van dwang en confrontatie.

Een herbezinning op het veiligheidsbeleid is evenzeer noodzakelijk. De desastreuze situatie die in Irak is ontstaan, alsmede de aanhoudende problemen in Afghanistan, hebben de grondslagen van de Nederlandse defensiepolitiek ondergraven. De Nederlandse krijgsmacht is de afgelopen jaren omgevormd tot een expeditionaire krijgsmacht, uitgerust met de modernste wapensystemen. Uitgangspunt is dat Nederlandse strijdkrachten 'tot in het hoogste geweldsspectrum' moeten kunnen worden ingezet, en wel in het bijzonder in door de Verenigde Staten of de NAVO geleide militaire operaties. Nog even afgezien van de vraag hoe somber men over de huidige en toekomstige ontwikkelingen in strijdgebieden als Irak en Afghanistan oordeelt, is het buitengewoon twijfelachtig of de *Nederlandse* veiligheid door deze inzet van Nederlandse militairen is vergroot. De passages in het Coalitieakkoord zijn op dit punt weinig belovend. Er wordt in feite aangekondigd door te gaan op de ingeslagen 'interventionistische' weg. Het is wat dat aangaat ook verontrustend dat de CDA-leiding niet bereid was in te stemmen met een enquête over het Irak-beleid.

De buitenlandse politiek van een klein en welvarend land als Nederland dient altijd een mengsel te zijn van weloverwogen belangenbehartiging en het streven naar stabiliteit, vrede en internationale sociale rechtvaardigheid. De nukkigheid ten aanzien van Europa en de steun aan het Amerikaanse militaire activisme van de achterliggende periode leken echter vooral gebaseerd op beperkt opgevatte korte-termijnbelangen en Atlantische orthodoxie. Deze onzalige combinatie heeft de Nederlandse reputatie van een internationalistisch georiënteerde en open samenleving, van een pleitbezorger van het recht, een staat die zeer terughoudend is in het gebruik van militaire machtsmiddelen, één van de grondleggers van de Europese integratie, géén goed gedaan. De afgelopen jaren is ook het streven naar versterking van de Verenigde Naties en van de internationale rechtsorde minder zichtbaar en duidelijk geworden, niet in de laatste plaats door het steunen van Amerikaanse militaire operaties die geen uitdrukkelijke goedkeuring van de VN-Veiligheidsraad hadden.

De nieuwe regering, en in het bijzonder de minister-president en de direct betrokken ministers, zouden er goed aan doen een trendbreuk te bewerkstelligen ten opzichte van de voorafgaande door

Balkenende geleide kabinetten. De eerste drie kabinetten-Balkenende werden nog sterk bepaald door de naar binnen gekeerde atmosfeer die de Nederlandse politiek sinds het midden van de jaren negentig beheerst. Het is nu tijd voor een meer internationalistische geest, die ook duidelijk maakt dat het door het kabinet aangekondigde streven naar duurzame, normatief verantwoorde en fundamentele oplossingen óók van toepassing is op de buitenlandse politiek.

Het valt evenwel te betwijfelen of de verantwoordelijke ministers de kwaliteiten en de wil hebben om deze taken aan te vatten. Minister van Buitenlandse Zaken Verhagen (CDA) lijkt op het eerste gezicht vooral een politieke *manager*, die zijn sporen verdiende als Balkenendes belangrijkste steunpilaar in de Tweede Kamer. Ook zijn collega Van Middelkoop (ChristenUnie), boegbeeld van een partij die in de eerste plaats stond voor gezagsgetrouwheid, straalt nu niet bepaald de wil uit het Nederlandse veiligheidsbeleid te onderwerpen aan een kritische herbezinning. De door sommigen als 'bevlogen' en 'pronkiaans' aangeduide Koenders (PvdA) beschikt wellicht meer over het vermogen een lange-termijnvisie te ontwikkelen. Als minister voor Ontwikkelingssamenwerking dient hij de coördinerende rol van zijn collega van Buitenlandse Zaken natuurlijk te respecteren. Maar de groeiende samenhang tussen ontwikkelingssamenwerking en verscheidene andere aspecten van het buitenlands beleid geeft Koenders hopelijk de gelegenheid zich ook uit te spreken over onderwerpen die in strikte zin niet tot zijn beleidsterrein behoren.

Prof.dr. Duco Hellema is als hoogleraar in de Geschiedenis der Internationale Betrekkingen verbonden aan het Instituut Geschiedenis van de Universiteit Utrecht. Deze column sluit aan op het hoofdstuk 'Vervagende perspectieven, de jaren na 1998', in Duco Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland. De Nederlandse rol in de wereldpolitiek* (derde, geactualiseerde druk, Utrecht: Het Spectrum, 2006).

Frankrijk: opmars centrist weerspiegelt ontredde kiezers

Wie zei ook weer dat de media de politici maken? Niet dank zij, maar ondanks de Franse media werd François Bayrou de totaal onverwachte 'derde man' in de campagne voor de Franse presidentsverkiezingen. 'François wie?' vroegen veel Europeanen, toen de naam van de centristische politicus ook in Nederlandse en Belgische, Duitse en Britse kranten en media begon op te duiken. In het buitenland is hij nauwelijks bekend en ook in eigen land is de leider van de centrumpartij UDF (*Union pour la Démocratie Française*) geen mediavedette. Hij heeft *zero glamour*-gehalte, en bovendien zag het er ook niet naar uit dat de boerenzoon uit zuidwest-Frankrijk een rol van betekenis in de campagne zou spelen.

Maar medio februari begon Bayrou, wiens partij in de christen-democratische traditie valt en pro-Europees is, te stijgen in de peilingen. Begin maart overschreed hij zelfs de 20 procent. Hij zat daarmee de socialiste Ségolène Royal dicht op de hielen. En hij kreeg ook het Elysée in het zicht. Want volgens die zelfde peilingen zou Bayrou, als hij 'Ségo' in de eerste stemronde van 22 april voorbij kon steken, in het beslissend duel op 6 mei Nicolas Sarkozy van de regerende UMP (*Union pour un Mouvement Populaire*) kunnen verslaan.

Het lijkt zeer paradoxaal. In het referendum van 31 mei 2005 zegden de Fransen 'neen' tegen de Europese grondwet en stortten daarmee, gevolgd door de Nederlanders, de Europese Unie in een crisis. Maar plots zouden die zelfde Fransen de enige uitgesproken pro-Europese presidentskandidaat willen verkiezen.

De paradox is maar schijnbaar. Europa is géén thema in de campagne, en zeker niet de reden waarom Bayrou zoveel onverwachte steun kreeg. Die reden ligt elders, bij de wispelturigheid en balorigheid van de Franse kiezers. Sinds de verkiezingen van 1981 hebben de Fransen in elke verkiezing niets anders gedaan dan 'sortir les sortants', de zittende meerderheid naar huis sturen.

Het is waar dat de socialistische president François Mitterrand en de neogaullist Jacques Chirac in respectievelijk 1988 en 2002 herverkozen werden. Maar dat was omdat zij de voorafgaande jaren opgezaaid zaten met een regering van een andere politieke kleur.

In een dergelijk systeem van 'cohabitation' oefent de regering de werkelijke macht uit. De president zit eenzaam in zijn Elysée en kan dan als opposant tegen de regering opkomen.

Omdat het Franse kiessysteem tot een links-rechts-blokvorming verplicht, stuurden de kiezers dus afwisselend de linker- en rechterzijde naar huis. In 2002 gingen ze zo ver, dat ze de socialistische premier Lionel Jospin al in de eerste ronde van de presidentsverkiezingen uit de strijd stootten. Ze deden dat met een ware kaakslag, want Jospin werd voorbijgestoken door de uiterst-rechtse partijleider Jean-Marie Le Pen (16,18 tegen 16,86% van de stemmen).

Bij Bayrou, de centrist, zouden de kiezers een eerbare kandidaat vinden, met wie ze nog veel verder kunnen gaan. Door hem te verkiezen zouden ze tegelijk tegen links (Royal) en rechts (Sarkozy) kiezen. De centristische Bayrou is voorstander van een sociaal gecorrigeerde markteconomie. Hij bepleit een deugdzzaam financieel beleid om de staatsschuld terug te dringen en is er voorstander van geld naar sociale uitgaven in plaats van naar aflossing van de schuld te laten gaan. Hij gelooft in progressief reformisme en is wars van elke populistische demagogie. Zijn politiek profiel ligt het dichtst bij dat van de gewezen socialistische voorman Jacques Delors, ook een praktiserende katholiek, die voorzitter van de Europese Commissie is geweest.

In Nederland, België of Duitsland zou François Bayrou perfect de premier van een gematigd progressieve, pro-Europese coalitieregering kunnen zijn. Maar Frankrijk is nu eenmaal niet Nederland of België of Duitsland. De Fransen denken en voelen heel anders over politiek. De invoering van de euro, de opmars (ook in Europa) van het Engels als *lingua franca*, de vele uitwisselingen van scholieren en studenten tussen EU-landen doen te vaak vergeten of veronachtzamen hoe verschillend de Europeanen nog denken en zijn.

'Vreemdelingen zijn anders, dat is een les die we allen opnieuw moeten leren. Ze zijn anders opgevoed; hun gedachten zijn anders gestructureerd door de andere taal die ze spreken en de andere boeken die ze gelezen hebben; hun gewoonten zijn beïnvloed door andere scholen, andere sociale gebruiken, andere

ationale helden, andere kerken [...]; ze mogen soms dezelfde tv-sitcoms zien, maar het tv-nieuws komt nog steeds van verschillende studio's en vanuit een verschillend standpunt; hun ideeën over rechtvaardigheid en legitimiteit kunnen heel verschillend zijn van de onze.' [eigen vertaling, MD]

Dat schrijft de Britse diplomaat Robert Cooper in zijn boek *The breaking of nations*. Als directeur-generaal Externe en Politiek-Militaire Zaken van de ministerraad van de Europese Unie is Cooper goed geplaatst om te weten hoezeer dat ook nog voor de landen van de Europese Unie geldt. En dat is zeer zeker het geval voor Frankrijk. Fransen geloven even diep in *l'exception française* als Amerikanen in de *manifest destiny* van hun land. Onder Lodewijk XIV was Frankrijk hét baken van cultuur en macht in Europa.

De Fransen zeggen verandering te willen, maar ze maken hun land juist onhervormbaar

Eeuwenlang was het Frans de taal van de internationale (of toch zeker Europese) diplomatie, van de vorstenhoven en hofse kringen. Door zijn Revolutie van 1789 werd Frankrijk bovendien 'het vaderland van de mensenrechten', en schonk het de wereld de waarden van 'vrijheid, gelijkheid, broederschap', die op de gevel van zowat elk Frans stadhuis of elke prefectuur gebeiteld staan. De buitenwereld mag (glim)lachen om het Franse betrachteren van *grandeur*. Maar die buitenwereld moet wel beseffen hoe sterk die ambitie in Frankrijk leeft.

De *exception française*, de historische rol van Frankrijk als cultureel baken en politiek gidsland, dat is nu eenmaal de boodschap die de Fransen hun hele leven ingelepeld krijgen, in hun geschiedenisonderwijs, in de tonaliteit van hun media, in de verklaringen van hun politieke leiders. Weinig Europese regeringsleiders spreken de naam van hun land uit met de verering die weerklinkt wanneer een Franse president *la France* zegt.

Tot het onderwijs, tot de intellectuele traditie behoort ook de verheerlijking van de Franse Revolutie. Dat verklaart vervolgens weer de hardnekkigheid van de revolutionaire utopie in Frankrijk, het enige westerse land waar de dominante links-intellectuele elite, op een paar uitzonderingen na, tot in de jaren tachtig de Sovjetunie bleef verdedigen.

Vreedzaam parlementarisme, geduldig reformisme,

kortom het soort politiek waar François Bayrou voor staat, is aan veel Fransen nog altijd *niet* besteed. Het land verveelt zich blijkbaar als het niet af en toe een beetje revolutie kan spelen. Een voorbeeld is de afgang die het banenplan voor jongeren van premier Dominique de Villepin onderging. Na de zware onlusten in de *banlieues* van het najaar van 2005 besloot de regering dat bestrijding van de hogere jongerenwerkloosheid (gemiddeld bijna 20%) de prioriteit moest krijgen. De premier bedacht een plan om de werkgevers aan te moedigen jongeren een kans te geven. Het 'contract voor een eerste aanwerving' (CPE) hield in dat de werkgever pas na twee jaar proef een contract voor onbepaalde duur zou moeten geven. Voordien kon hij 'zonder opgaaf van redenen' ontslaan, d.w.z. zonder de bureaucratische en vaak dure procedure waarmee ontslagen in Frankrijk gepaard gaan.

Prompt ontvouwde zich het gebruikelijke scenario. Linkse partijen en vakbonden betoogden tegen een wet die zou toelaten 'jongeren als vuilnisbakken op straat te zetten', de regering verklaarde dat ze niet zou toegeven. Universiteiten en lycea gooiden zich in de strijd; naar vertrouwd mei '68-patroon werden enkele universiteiten bezet, maar de regering hield voet bij stuk. Er vonden stakingen plaats in de openbare diensten, de regering zei dat ze niet zou toegeven. Vervolgens begonnen universiteitsrectoren te klagen, examens kwamen in gevaar, de kritiek in de pers nam toe. En de regering gaf toe. President Chirac legde de bevolking op tv uit dat een wet die door het parlement was goedgekeurd, wel wet bleef maar niet zou worden toegepast.

Het is een patroon dat al vaak is vertoond, telkens wanneer een regering hervormingen wil ondernemen om de logge mammoet die de Franse staat is, enigszins te ontvetten. Telkens moeten die hervormingen wijken voor wat de Franse journalist Alain Genestar de 'asfaltdemocratie' noemt, waarin niet het parlement maar 'de straat' beslist. Meer nog dan de pragmatische socialiste Royal of de onstuimige neogaullist Sarkozy is Bayrou, met zijn profiel van rustige hervormer, de absolute tegenpool van die 'revolutionaire' Franse traditie.

Hervormingen hoe dan ook gewenst

Hervormingen zijn nochtans nodig in Frankrijk. Er zijn gegronde redenen voor de neerslachtigheid, de angst voor de toekomst in Frankrijk. De ergste kwaal is de hoge jongerenwerkloosheid. Die treft lang niet alleen allochtone en/of laag geschoolde jongeren.

Ook veel jonge mensen met universitaire diploma's sukkelen van de ene precare baan naar de andere. Ouders stellen ongerust vast dat hun kinderen het minder goed zullen hebben dan zijzelf. De 'sociale lift' is stilgevallen. De kleine burgerij voelt zich verpauperen in een groeiende tweedeling tussen rijk en arm.

De bovenlaag is die van *multinationals*, die het heel goed doen op wereldniveau (Total, Axa, Carrefour, Saint-Gobain, Sanofi-Aventis, Renault, enz.), van grote bedrijven, van werknemers die een plaats hebben gevonden in een mondiaal geworden economie. Maar de onderbouw is zwak. De kleine en middelgrote bedrijven, die in veel Europese landen de meeste nieuwe banen scheppen, zijn in Frankrijk onambitueus en provinciaal, aldus een speciaal rapport in *The Economist* (12 februari 2007). Ze zijn kleiner en veel minder talrijk dan bijvoorbeeld in Duitsland, en exporteren ook veel minder dan hun Duitse tegenhangers.

Volgens tal van analyses ligt de reden bij het Franse 'étatisme', de dominerende rol van de staat. De openbare sector is te groot en log, de belastingdruk te zwaar. De zware regelgeving en bureaucratie verstikken het initiatief. Een model dat op billijke herverdeling van de nationale rijkdom gericht was, schept nu ongelijkheid in plaats van meer gelijkheid. Niet voor niets zeggen de Fransen dat ze verandering willen. Maar een paradox is dat ze hun land bijzonder onhervormbaar maken.

Zeldzaam zijn dan ook de kanshebbers op het presidentschap die durven zeggen dat ze het mes willen zetten in 'de staat'. Ségolène Royal stelt zich pragmatisch op; zij is bijvoorbeeld bereid tot 'soepelheid' over de 35-urige werkweek. Maar de socialistische kandidate hangt te zeer af van de stemmen van uiterst-links om een fors hervormingsgezin discours te houden. Haar presidentieel pact van honderd punten dat ze op haar grote *meeting* van 11 februari aankondigde, staat, integendeel, bol van nieuwe sociale uitgaven, als zoenoffer aan de linkerzijde van haar partij en uiterst-links.

De enige kanshebber die gezegd heeft het etatistisch keurslijf lossen te willen maken, is Nicolas Sarkozy, die tegen de wil van president Chirac de presidentskandidaat van de UMP geworden is. Dat is geen ongevaarlijk programmapunt in een land waar men 'liberalisme' des duivels acht, maar welwillend glimlacht wanneer de trotskiste Arlette Laguiller nog maar eens aan de 'travailleuses et travailleurs' haar marxistische recepten aanprijst. Sarkozy is waar-

schijnlijk ook de enige kandidaat met het doorzettingsvermogen, het lef en het politiek talent om de oude dogma's te verlaten, en een pragmatischer, meer op resultaat gericht beleid door te drukken. Dat zou wel vereisen dat hij in de *parlementsverkiezingen* van juni een meerderheid behaalt, en dat die meerderheid ook bestand is tegen de 'asfaltdemocratie'.

Maar gezien de stemming waarin de Fransen verkeren, zijn ze best in staat de komende maanden een rechtse president en een linkse Assemblee, of *vice versa*, te verkiezen. In een dergelijk scenario is Bayrou in theorie de beste kandidaat, omdat hij als man van het centrum zowel met rechts als met links zou kunnen regeren. In de praktijk gaat dat echter niet op. Frankrijk heeft geen proportioneel kiessysteem, maar een districtenstelsel in twee rondes. Het is een stelsel dat tot blokvorming dwingt en het centrum verstikt. Bayrou zou géén eigen basis in het parlement hebben en de gijzelaar worden van welke meerderheid er dan ook uit de stembus kwam.

Frankrijk als weerspannige patiënt

Met het wispelturige gedrag van zijn kiezers lijkt Frankrijk op een patiënt die pijn lijdt, maar die geen aanraking en dus geen behandeling verdraagt. En daar zit de kern van het probleem. Frankrijk hééft pijn, en voor die pijn heeft geen kandidaat een remedie.

De Fransen hebben pijn aan de *grandeur* van Frankrijk. Het geloof in de *exception française*, in de rol van Frankrijk als baken en gidsland zit in de Fransen ingebakken. Dat Frankrijk gewoon een middelgrote natie zoals vele wordt, zonder bijzondere rol in de wereld, past absoluut niet in hun zelfbeeld. De filosofe en verzetsstrijdster Simone Weil (1909-1943) schreef daar profetische woorden over in haar postuum uitgegeven boek *L'Enracinement* (1949). Na de oorlog, zo schreef ze, zouden de Fransen ontdekken dat 'de realiteit die door het woord Frankrijk wordt aangeduid, slechts een staat zal zijn', in plaats van een groots idee. En daar zouden ze moeilijk mee kunnen leven.

Na de oorlog stond echter een nieuw idee op: Europa. Die idee was populair in Frankrijk zolang ze gelijkstond met Franse *grandeur*. Frankrijk werd opnieuw een gidsland. En via de Europese Gemeenschap, later de Unie, kon het de wereldrol spelen waartoe het als afzonderlijk land niet meer de middelen had. Charles de Gaulle was daar zeer duidelijk over. Zijn vertrouweling en minister Alain Peyrefitte citeert in zijn boek *C'Était de Gaulle* (2002)



een uitspraak van de toenmalige president tijdens de ministerraad van 22 augustus 1962. 'Europa, waartoe dient het? Het moet ertoe dienen ons noch door de Amerikanen noch door de Russen te laten domineren. Met zes zouden we er toch in moeten slagen het even goed te doen als de twee supergroten. En als Frankrijk de eerste weet te worden onder die zes, zal het die hefboom van Archimedes kunnen gebruiken. Het zal de anderen kunnen meetrokken. Europa, dat is het middel voor Frankrijk om weer te worden wat het ophield te zijn sinds de slag van Waterloo: de eerste (natie) ter wereld.' [eigen vertaling, MD] De opvolgers van de generaal hebben het discreter verwoord, maar hebben evenmin hun partners misleid. Europese integratie was alleen denkbaar en aanvaardbaar als ze onder Franse leiding stond, een leiding die Frankrijk kon delen met Duitsland, maar nooit uit handen geven.

Met de uitbreiding van de Europese Unie tot 27 lidstaten is ook die laatste Franse glansrol beëindigd. Het Frans-Duitse team kan die grote Unie niet meer sturen. En Frankrijk is niet geïnteresseerd in een Unie waarin het maar één van de velen is. Dat was de diepe reden van het 'neen' tegen de Europese grondwet. De modale Fransman ziet de Unie, nu ze niet meer door Frankrijk aangestuurd wordt, als een handlangster van, en niet meer als een beschutting tegen ongebreidelde concurrentie.

In de elite gaan meer en meer stemmen op voor een onafhankelijke Franse diplomatie. Frankrijk heeft er niets meer bij te winnen zich te laten inkapselen in een Europa waarin het gemarginaliseerd is. Het moet zijn eigen kaarten uitspelen, te beginnen met de onschatbare troef van zijn permanent lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad. Dat is de stelling van veel recente boeken, onder meer van *Entre empire et nations. Penser la politique étrangère* (2004) van Ambassadeur de France Gabriel Robin, gewezen diplomatiek raadgever van president Giscard d'Estaing.

De gewezen *grand reporter* en hoofdredacteur van de krant *Le Figaro*, Thierry Desjardins, beschrijft in zijn vurige boek *Assez!* (2006) aldus de marginale positie waarin Frankrijk volgens hem is terechtgekomen in de EU. 'Met Zes, Negen, Tien, Twaalf of Vijftien kon Frankrijk nog zijn stem laten horen. Het bevond zich trouwens geografisch, historisch, cultureel in het hart van dat "kleine" Europa. Maar nu, met Zevenentwintig, kijk eens naar een kaart. We liggen helemaal in het westen, verloren ergens links op de kaart. En al die nieuwe lidstaten hebben, historisch

of cultureel, nooit iets anders gekend dan het koninkrijk Pruisen of het Habsburgse Rijk.' Dat gevoel, die pijn leven sterk in Frankrijk, en voor die pijn bestaat alsnog geen medicijn.

De uitslag van de presidents- en parlementsverkiezingen wordt belangrijk voor Frankrijk. Na het immobilisme van Chiracs tweede ambtstermijn heeft het land een daadkrachtige regering nodig, die hervormingen aandurft en aankan. De uitslag is ook belangrijk voor de Europese Unie, omdat een dynamisch Frankrijk beter is voor het geheel dan een voortgezette lethargie in het op een na grootste land van de EU.

Maar wie ook verkozen wordt, er valt uit Parijs geen vurig elan te verwachten voor versterking van de Europese Unie, want daar bestaat geen draagvlak voor bij de bevolking. Dat is verdwenen met de uitbreiding tot 25 en dan 27 lidstaten. Op dat vlak zal het voor de EU-partners weinig verschil uitmaken wie wint, 'Sarko', 'Ségo' of de 'derde man', François.

Baronesse Mia Doornaert is diplomatiek redacteur van het Nederlandstalig Belgisch dagblad *De Standaard*. Voor deze krant was zij ook vele jaren correspondent te Parijs.

Ingebed in Europa: vervreemding in Frans-Duitse deeltijdrelatie

Waren de Frans-Duitse relaties na de Tweede Wereldoorlog enkel ingegeven door het streven naar verzoening? Was 'Vriendschap' met een hoofdletter het *Leitmotiv*? Of was 'Angst' wellicht de dominerende factor? Het kwam er Frankrijk met de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in 1951 op aan Duitsland in te kapselen in een supranationale controle van die sectoren die ook instrumenten van bewapening konden zijn. Voor Duitsland was dit een stap in de goede richting, die van de 'Westbindung', de integratie in de Westerse structuren. Zo kon Parijs daarenboven het gevaar afwenden dat de jonge Bondsrepubliek in het kielzog van de Sovjetunie zou geraken. Deed Stalin immers niet in 1952 het aanlokkelijk aanbod van een herenigd, maar neutraal Duitsland? De wederzijdse toenadering vond haar bekroning in de ondertekening van het Elysée-verdrag op 22 januari 1963 in Parijs.

Onomstreden was het niet op de banken van de Duitse volksvertegenwoordiging. De atlantici in de *Bundestag* vreesden dat Duitsland zich inschakelde in de anti-Angelsaksisch georiënteerde buitenlandpolitiek van Frankrijk. Een oplossing vonden de parlementariërs door aan de ratificatiewet een preambule toe te voegen waarin Bonn zich ertoe verplichtte goede betrekkingen met de Verenigde Staten, Groot-Britannië en de NAVO aan te houden. Een andere vraag luidde waarom de multilateraal gerichte Bondsrepubliek een bijzondere bilaterale relatie nodig had? Hier had het mislukken van de Europese Defensiegemeenschap (EDG) en daarmee ook van de Politieke Unie in 1956 aangetoond dat de supranationale benadering van Europa niet van een leien dakje ging. Zich politiek op elkaar afstemmen, *zonder* zich te willen (en kunnen) verenigen, was de lering die Frankrijk en Duitsland uit het *débâcle* trokken.

Het Elysée-Verdrag riep een Frans-Duitse deeltijdrelatie in het leven door de bilaterale samenwerking te institutionaliseren in een coördinatie op politiek, economisch en bestuurlijk gebied. Sinds 1963 ontmoeten de staats- en regeringshoofden van beide landen elkaar op halfjaarlijkse basis. De ministers van buitenlandse zaken en defensie komen om de drie maanden samen; leidende ambtenaren zelfs om de maand. Het verdrag voorzorg ook in regelmatig

overleg over jeugd en onderwijs, wat uitmondde in de oprichting van het *Deutsch-Französisches Jugendwerk* (DFJW). Bij de bilaterale consultaties draaide het om drie grote vraagstukken: buitenlandse politiek; defensie; en jeugd en onderwijs. Maatschappelijk was dit laatste van groot belang, opdat scholieren en studenten zo elkaars cultuur en taal zouden leren kennen. De verzoening was het werk van een generatie die de oorlog had meegemaakt. Maar de fakkel moest worden overgedragen aan de jongere generaties, zodat die verzoening ook diep in het maatschappelijk weefsel zou kunnen doordringen.

De Frans-Duitse relatie veranderde van karakter: niet zozeer verwerking van het verleden stond op het programma, dan wel het aanpakken van de uitdagingen die op beide landen binnen Europa afkwamen. De Duitse eenmaking en de uitbreiding van Europa, die in feite de twee zijden van dezelfde medaille waren, maakten toekomstgericht denken noodzakelijk. De Duitsers offerden hun D-Mark op aan de Euro om de Fransen te verzoenen met de eenmaking van Duitsland. Maar de wrevel kon niet helemaal worden weggecijferd. Een Europese Centrale Bank met een soortgelijk statuut als de *Bundesbank* en de strenge convergentiecriteria ontlokten de Fransen de uitroep 'Maastricht tue l'emploi'. Ook de uitbreiding van de EU naar het Oosten – het *Hinterland* van de nieuwe Bondsrepubliek – deed Frankrijk vrezzen voor minder invloed, maar vooral voor minder geld in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Eind 2002 gooiden Chirac en Schröder het op een akkoord waardoor alles nog vier jaar bij het oude zou blijven voor de Franse boeren en de landbouwuitgaven vanaf 2007 op het niveau van het jaar 2006 zouden worden ingevroren. De chemie tussen beide regeringsleiders werkte echter niet zo goed als eerder tussen Mitterrand en Kohl. Spanningen waren ook al opgedoken in december 2000 op de top van Nice. Hoewel Frankrijk 20 procent minder inwoners heeft dan Duitsland, hamerde Parijs op *pariteit* in de Europese Ministerraad. Veertig jaar stabiliteit in onderlinge relaties stoelde volgens Frankrijk juist op die pariteit. Chirac en Schröder schuwden evenmin de wederzijdse provocatie, doordat ze afzonderlijke contacten aanknoopten met hun Britse collega.¹ In 1998

gaven Schröder en Blair een gemeenschappelijke nota uit over *The Third Way/Die Neue Mitte* en Chirac zelf ontplooid in St. Malo een Brits-Frans initiatief om vaart te brengen in de Europese Veiligheids- en Defensiepolitiek. De Frans-Duitse vriendschap was dus toch niet zo hecht, dat *ad hoc*-allianties met andere partners in het grotere Europa onmogelijk zouden zijn.

Op 22 januari 2003 vierden Frankrijk en Duitsland veertig jaar Elysée-Verdrag. In een Gemeenschappelijke Verklaring onderstreepten de regeringsleiders het belang van inkadering van de bilaterale projecten en activiteiten in een Europees perspectief. Maar al die mooie woorden konden de onenigheid met betrekking tot Europa niet verdoezelen.

Waarheen trekken Parijs en Berlijn op met Europa?

Europa bleef met een kater zitten na de negatieve referenda over het Europese Grondwettelijke Verdrag in Frankrijk en Nederland (in mei/juni 2005). Er kwam sindsdien niet veel schot in de zaak. Achttien EU-lidstaten schaarden zich in januari 2007 in Madrid achter de Grondwet, maar het Franse 'Non' en het Nederlandse 'Nee' hangen nog altijd als een

en het Grondwettelijk Verdrag deden bij het Franse referendum van mei 2005 dienst als zondebok voor de economische problemen en de maatschappelijke malaise.

Parijs en Berlijn houden elkaar nauwlettend in de gaten. De Frans-Duitse betrekkingen bepalen dus nog altijd tempo en marsrichting van de Europese integratie. Joschka Fischer, de Duitse minister van buitenlandse zaken onder Rood-Groen (1998-2005), sloeg de spijker op de kop: 'Frankreich und Deutschland verfügen über das Gewicht und die europäische Überzeugung, deren es für ein Vorantreiben der europäischen Integration bedarf.'⁴ Geen enkele andere EU-lidstaat beschikt over beide kwaliteiten tegelijk. Toch is ook het gewicht van Frankrijk of Duitsland niet meer dat wat het ooit voorstelde. De uitbreiding van de Europese Unie knaagt aan hun politiek en economisch draagvlak. Voor verwezenlijking van projecten in het domein van de Europapolitiek zijn ze nu ook aangewezen op steun van partners die ze moeten vinden onder de 25 andere EU-lidstaten. De Frans-Duitse tandem kan het niet alleen klaren. De motor van Europa, zoals de samenwerking tussen Frankrijk en Duitsland steevast werd omschreven, draait bovendien niet meer op volle toeren. De Europese overtuiging waar Fischer het over had, klinkt in beide landen anders: Duitsland wil de Europese Grondwet erdoor krijgen of toch zeker de substantie ervan redden; Frankrijk gaat niet zover en heeft diverse opties in petto, zoals nieuwe onderhandelingen, een nieuw verdrag of het behoud van slechts enkele elementen uit het verdrag.

Europa is niet meer het toverwoord zoals in 1951, toen de EGKS boven de doopvont werd gehouden. Europa is nu ook deel van het probleem. Niet alleen omdat Frankrijk beseft het Europese integratieproces niet meer naar eigen hand te kunnen zetten, maar ook omdat Europa wordt geassocieerd met de uitdagingen en bedreigingen van de 'globalisering'. Zelfs de Frans-Duitse samenwerking krijgt het daardoor te verduren. Professor Alfred Grosser, de onvermoeibare voorvechter van de Frans-Duitse toenadering, haalde het voorbeeld van de crisis rond de sanering van het Frans-Duitse Airbus aan: 'Wanneer Airbus succesvol is, wordt dat in Frankrijk als een prestatie van de Fransen voorgesteld. Doen er zich problemen voor, dan hebben ze het plotseling over Airbus als een Europese onderneming.'⁵

De *vervreemding* tussen Parijs en Berlijn is vooral structureel en conceptueel van aard, want paradoxaal

De Frans-Duitse relatie bepaalt nog altijd tempo en marsrichting van de Europese integratie

vlijmscherp zwaard van Damocles boven de hele onderneming. Duitsland wil als huidig voorzitter van de EU-Raad het grondwettelijk proces weer op de rails zetten, maar wacht de uitslag van de Franse presidentsverkiezingen af. Wordt het Nicolas Sarkozy, die een *mini-traité* bepleit,² of Ségolène Royal, die voor een nieuw *referendum* te vinden is? Het is gespannen uitkijken naar 6 mei, de dag waarop – in de tweede ronde – wordt bepaald wie intrek neemt in het Elysée-paleis. Liefst van al zou de Duitse bondskanselier Angela Merkel haar ideologische geestverwant Sarkozy willen feliciteren. Niet dat zijn voorstel voor een mini-verdrag 'je van het' is, maar zo komt er wel ruimte voor een compromis.³ Met Royal aan het roer krijgt de Europese Grondwet in een nieuw referendum wellicht de doodsteek. Het protestpotentieel dat in de Franse samenleving sluimert, kan elk moment weer worden gemobiliseerd. Europa

genoeg is het web van relaties, contacten en overlegmomenten tussen beide eng geweest. In feite begon de 'ellende' met de Duitse eenmaking in 1990. Van de ene dag op de andere was Frankrijk niet meer de leidende partner van de tandem. Duitsland kreeg er zestien miljoen burgers bij, groeide uit tot de sterkste economische macht binnen de EU – zijn bruto sociaal product bedraagt 25% van dat van de Unie – en begon zich met zijn herwonnen soevereiniteit als een zelfbewuste natie te manifesteren op het internationale toneel. Toen Bonn/Berlijn zich begin jaren '90 ook nog eens inzette voor de uitbreiding van de EU naar het oosten, zag Frankrijk zijn natuurlijke aanspraak op het leiderschap ook binnen Europa aangetast. Dat vertaalde zich voorts in een verschillende kijk op de finaliteit van de EU. In zijn beroemde rede aan de Humboldt-Universität van Berlijn had Fischer in mei 2000 een lans gebroken voor een federaal Europa. De Franse minister van binnenlandse zaken Jean-Pierre Chevènement verweet Fischer te vluchten in het post-nationale en te dromen van een federatie die de onderdelen bij elkaar houdt, zoals dat het geval was ten tijde van het 'Heilige Roomse Rijk van de Duitse Natie'.

Een soortgelijk meningsverschil haalde in april 2001 het nieuws toen bondskanselier Schröder de uitbreiding van de Commissie tot een Europese Executieve en de omvorming van de Raad van Ministers tot een tweede kamer naar het model van de *Bundesrat* (de Duitse deelstatenkamer) verdedigde. Ook al sprak de Franse minister van Europese Zaken, Moscovici, zich in een reactie hierop uit voor een Federatie van de natie-staten, toch kantte hij zich tegen verzwakking van de Raad en bepleitte hij behoud van evenwicht tussen bestaande Europese instellingen. Door het Franse *discours* loopt als rode draad het geloof in de natie-staat, waar de Duitsers in hun federale traditie de idee van de negentiende-eeuwse staat laten varen ten faveure van een Europese Federatie *sui generis*. Het is op zich zelf al een vreemde zaak dat landen met zo'n uiteenlopende visie op het wezen van staat en natie, zich geroepen voelen samen Europa vorm te geven. Daar kan alleen maar een hybride EU uit voortkomen. De les die ze uit de geschiedenis trokken, bracht hen bij elkaar, maar toch blijft er nog altijd iets kunstmatigs aan hun LAT-relatie kleven. Het onderwijs van elkaars talen vermindert en de uitwisseling van studenten beperkt zich tot de meer welgestelde families. Carrière maken in het andere land zit er ook niet in, omdat de zakencultuur

ondanks alle toenadering in het kader van Europa nog sterk verschilt.⁶

De vraag die nu op ieders lippen brandt, is of de bewindvoerders in Parijs en Berlijn de handen in elkaar zullen slaan om de Europese kar recht te trekken. In Duitse kringen leeft echter de vrees dat Frankrijk zich neigt terug te trekken in zelfgekozen isolement. In afwachting van de uitslag van de Franse verkiezingen lijken de bilaterale relaties ingevroren.⁷

Noten

- 1 Ulrike Guérot, 'Die Bedeutung der deutsch-französischen Kooperation für den europäischen Integrationsprozess', in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3-4/2003, blz. 15.
- 2 Tijdens een voordracht voor de 'Friends of Europe', Brussel, 8 september 2006.
- 3 'Seelenverwandte', in: *Die Welt*, 16 februari 2007.
- 4 'Den Motor wieder anlassen', in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 januari 2003.
- 5 www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,467253,00.html (20 februari 2007).
- 6 Hartmut Kaelbe, 'Die sozialen und kulturellen Beziehungen Frankreichs und Deutschlands seit 1945', in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3-4/2003, blz. 46.
- 7 'Les relations franco-allemandes gelées jusqu'à l'élection présidentielle de 2007', in: *Le Monde*, 14 maart 2006.

Dirk Rohtus doceert internationale politiek aan de Lessius Hogeschool in Antwerpen en de Universiteit Antwerpen.

Naar een Europese Commissie die 'klein maar fijn' is

De discussie hoe het verder moet met Europa speelt zich af in een sfeer van toegenomen nationalisme. Het gevaar bestaat daarbij dat verworvenheden uit het door Frankrijk en Nederland afgewezen Grondwettelijk Verdrag die als onmisbaar moeten worden beschouwd om het eenwordingsproces weer dynamiek te verschaffen, op de tocht komen te staan. Een voorbeeld daarvan is de samenstelling van de Europese Commissie. Inzet daarbij is de vraag of kan worden vastgehouden aan het principe dat haar omvang wordt beperkt en niet meer iedere lidstaat over een 'eigen' Commissaris beschikt.

Dit principe is trouwens niet alleen in het Grondwettelijk Verdrag vastgelegd, maar ook al in het Verdrag van Nice (2001), zonder nog te zijn aangewend. Toepassing zal echter aan de orde komen, wanneer in 2009 een nieuwe Europese Commissie moet worden gevormd, die in 2010 haar intrede doet. Theoretisch zou er al eerder sprake van kunnen zijn, indien vóór die tijd Kroatië EU-lid wordt, maar dat is voorlopig weinig waarschijnlijk. Bepalend is hier de vraag of er tijdig in plaats van het Grondwettelijk Verdrag een nieuw verdrag of andere grondwet komt. Daarin immers kan de beoogde verkleining van de centrale en meest oorspronkelijke van de Europese instellingen worden teruggedraaid. Gelukt dit echter niet op tijd, dan moet het Verdrag van Nice onveranderd worden toegepast en wordt een kleinere Commissie een feit.

Het is waar dat de kwestie in de huidige beraadslagen met het Duitse voorzitterschap over de 'roadmap' geen prioriteit geniet. Toch is zij wel degelijk van belang. Hoe staten de rol van de Europese Commissie benaderen is een weerspiegeling van hun opvattingen over de toekomst van de Europese Unie. Gaan die meer in supranationale of in interstatelijke richting?

Wie de eerste ambitie heeft, kiest ongetwijfeld voor een kleine, homogene en slagvaardige Commissie. Deskundigen nemen aan dat met vijftien leden van een ideale taakverdeling sprake kan zijn. Zo'n gezelschap zou kunnen beantwoorden aan wat Joana Cruz in een recent opstel voor de *Federal Trust* in Londen noemt 'a self-consciously promotive institution charged with shaping European policy'. Dat gaat heel wat verder dan de taak die sommige grondleggers van de

Europese eenwording voor zich zagen. Cruz: 'Jean Monnet's original vision of the High Authority, the European Commission's predecessor, was one of a depoliticized functionalist bureaucracy designed to pursue the common interest of European citizens.' Sommige politici als De Gaulle en Thatcher zagen in de Commissarissen zelfs niet veel meer dan waterdragers voor de regeringen.

Veel regeringen zijn bevreesd geweest voor een Europese Commissie die hen boven het hoofd zou stijgen. Cruz meent dat 'member states have attempted to minimise the Commission's political profile through the appointment of Presidents such as Santer, Prodi and Barroso, lacking the dynamism and charisma of Jacques Delors, and, in the case of the present President of the Commission the holder of that office is the most intergovernmentalist-minded of recent decades'. Cruz licht dit als volgt toe: 'In recent years the political leadership of the Commission has been weak, as potentially strong candidates were either rejected by the member states or refused to take on the manifest ambiguities of a role which is half bureaucratic and half political.'

Ondanks de onmiskenbare politieke implicaties heeft het feit dat in het Verdrag van Nice en in het Grondwettelijk Verdrag gekozen is voor een kleinere Commissie, toch in de eerste plaats een praktische reden. Naarmate bij iedere komst van een nieuwe lidstaat een Commissaris werd toegevoegd, werd het steeds lastiger nog zinvolle portefeuilles aan te slepen. Tragisch is het lot van de Roemeense Commissaris Leonard Orban, die onlangs verantwoordelijk is gesteld voor de tolken en vertalers (de zg. portefeuille 'multilinguïsme'). Het is waar dat de Europese eenwording aan deze beroepsgroep zeer veel is verschuldigd, maar dit lijkt toch een wat overbodige kroon op het werk.

Dit praktische probleem werd in het verleden al ingezien, toen werd besloten dat vanaf 2004 in de Commissie de vijf grote landen (Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Spanje en Italië) niet meer over een tweede zetel zouden beschikken. Ter compensatie kregen zij een zwaardere stem in de Raad van Ministers – op zich zelf een duidelijke weerspiegeling van de interstatelijke visie.

Het zijn vooral de pas onlangs tot de EU toegetreden landen die, zo kan men verwachten, zullen ijveren voor behoud van een 'eigen' Commissaris. Dat geldt in het bijzonder voor Polen en Tsjechië. Te begrijpen valt dit wel. Deze landen hebben hun soevereiniteit pas sinds kort herwonnen. Het verlies van een eigen Commissaris wordt dan, zeker in hun publieke opinie, beleefd als verlies van zeggenschap en identiteit in het grotere geheel van Europa. Ze doen dan niet echt mee, aldus de beleving. Aan de Europese Conventie die het Grondwettelijk Verdrag heeft voorbereid, namen deze landen nog niet geheel volwaardig deel, al hebben hun regeringen dit uiteindelijk (in oktober 2004) wel ondertekend. Inmiddels hebben ze meer zelfvertrouwen gekregen, terwijl zich bovendien in Polen een nationalistische 'regime change' heeft voorgedaan.

Mythe van het nationaal belang

Toch is het ook in de interstatelijke visie een mythe te menen dat een Commissaris er is om nationale belangen te verdedigen. Het Verdrag van Nice (art. 213) bepaalt uitdrukkelijk, zoals ook het Verdrag van Rome dat al deed: 'De leden van de Commissie oefenen hun ambt volkomen onafhankelijk uit in het belang van de Gemeenschap. Bij de vervulling van hun taken vragen noch aanvaarden zij instructies van enige regering of enig ander lichaam.' In de bijna vijftig jaar dat de Europese Commissie bestaat, zijn er maar weinig gevallen te vinden waarin een Commissaris zich niet aan die regel heeft gehouden. Hij of zij kan bovendien worden teruggedroefd door de collega's, want besluiten in de Commissie worden met een enkelvoudige meerderheid genomen. Omgekeerd zijn er heel veel gevallen te vinden waarin Commissarissen met regelingen hebben ingestemd, of deze zelf hebben voorgesteld, die voor hun land van herkomst niet altijd prettig waren. Landbouw en milieu bieden daar vele voorbeelden van, maar ook de ontwikkeling van de interne markt en vooral het concurrentiebeleid. Zo keerde de voormalige Commissaris voor Mededinging, de Italiaan Monti, zich tegen financiële steun door de overheid aan beroepsvoetbalclubs in zijn eigen land, omdat deze de sportieve concurrentie ondermijnde. Ook de beslissingen van zijn opvolgster Kroes zijn menige sector van het bedrijfsleven in Nederland niet welgevallig.

Toch zal een kleine Commissie de schijn van belangenverstrengeling nog beter kunnen vermijden en nog gemakkelijker worden vereenzelvigd met behartiging van het Europese belang. Het ontstaan van een hecht team, dat als krachtige motor fungeert voor de verdere

eenwording, maakt zo meer kans dan bij een uitgebreid en divers gezelschap, waarvan zelfs doorgewinterde EU-deskundigen soms moeite hebben zich te herinneren wie welke portefeuille beheert.

Waar het hebben van een 'eigen' Commissaris onmiskenbaar een voordeel biedt, is om in het eigen land en in de eigen taal aan de eigen bevolking uit te leggen wat er in Europa aan de hand is. Denk aan optredens van Bolkestein of Kroes in tv-programma's als *Buitenhof* of spreekbeurten op congressen en andere bijeenkomsten in hun vaderland. Daarnaast kan een Commissaris binnen de Commissie nog wel eens voorzichtig wijzen op wat de gevolgen van een besluit zullen zijn voor de situatie in zijn of haar land. Maar deze voordelen staan in geen verhouding tot de nadelen van een ongeremd groter wordende Commissie.

De voorzitter van een kleine Commissie zal zich bovendien gemakkelijker kunnen ontwikkelen als teamleider, die met alle Commissarissen een directe persoonlijke verhouding heeft. De huidige voorzitter Barroso wordt in interne kring nogal eens verweten dat hij autoritair optreedt. Hij geeft dit zelf ook onverbloemd toe, maar meent dat dit onvermijdelijk is.

Een kleine Commissie kan beter worden vereenzelvigd met behartiging van het Europees belang

De grote omvang van de huidige ploeg dwingt hem daar immers toe, wil hij zijn greep niet verliezen. Toch kun je zeker niet zeggen dat meer gezag naar binnen in het geval van Barroso heeft geleid tot meer gezag naar buiten. Een collega van Barroso, de Poolse vice-voorzitter en Commissaris voor Regionaal Beleid, Danuta Hübner, trok onlangs in Brussel tegenover journalisten (o.a. *EU Observer*) dezelfde conclusie: 'The bigger the Commission, the more presidential the system must be. This is not a negative assessment, it's just a reality.' In haar opvatting maakt het systeem de positie van de ambtenaren sterker: 'The presidential system doesn't mean that the president is making all the decisions, it means that there is a strong role of the Commission's Secretariat.'

EU Observer herinnert in dit verband aan de uitspraken van de Duitse vice-president en Commissaris voor Industrie, Günter Verheugen, die de afgelopen herfst klaagde dat hoge ambtenaren het beleid van de Commissie proberen te bepalen ten koste van de

Commissarissen. Dit kwam hem op scherpe kritiek vanuit het ambtelijk apparaat te staan. Toch ligt het voor de hand dat naarmate het aantal bazen zich uitbreidt, ambtenaren de neiging hebben meer hun eigen gang te gaan, zeker als de affiniteit van de Commissaris met de hem of haar toegemeten portefeuille nogal betrekkelijk is.

Het juiste getal

Het Grondwettelijk Verdrag bepaalt dat het aantal leden van de Commissie 'overeenstemt met twee derde van het aantal lidstaten, tenzij de Europese Raad met eenparigheid van stemmen besluit dit aantal te wijzigen'. Gaat men uit van het huidige aantal lidstaten (27), dan komt men op een Commissie van 18 Commissarissen, wat aan de hoge kant lijkt. Theoretisch zou de Raad niettemin ook kunnen kiezen voor een hoger aantal, bijvoorbeeld 20 of 26.

Zou de Raad op grond van deze formulering ook kunnen bepalen dat ieder land 'zijn' Commissaris behoudt? In het Verdrag van Nice wordt uitdrukkelijk gezegd voor het geval dat er 27 lidstaten zijn: 'Het aantal leden van de Commissie is kleiner dan het aantal lidstaten.' In het Grondwettelijk Verdrag ontbreekt zo'n bepaling echter. Maar daar wordt in de betrokken paragraaf wel meteen toegevoegd dat de leden van de Commissie volgens een 'toerbeurtsysteem' worden gekozen 'op basis van gelijkheid tussen de lidstaten'. Dit kan in de praktijk alleen betekenen dat de Commissie kleiner moet worden. Verder bepaalt het Grondwettelijk Verdrag dat geen land bij de samenstelling van de Commissie meer dan één maal mag worden overgeslagen. Ook moet er rekening mee worden gehouden dat de Commissie 'te allen tijde in voldoende mate de demografische en geografische verscheidenheid van de lidstaten' weerspiegelt.

Deze bepalingen, die men ook aantreft in het Verdrag van Nice, houden verscheidene garanties in. Ten eerste dient ieder land weer aan bod te komen wanneer het eenmaal is overgeslagen. Grote staten hebben geen bevoorrechte positie, maar draaien net zo mee als de kleinere (op zich zelf is het bijzonder dat regeringen van landen als Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk dit hebben aanvaard). Ook wordt uitgesloten dat gelijktijdig een onevenredig hoog aantal grote landen een zetel heeft, zoals dat omgekeerd ook geldt voor kleinere staten. Ten slotte moet vermeden worden dat er een overwicht is van landen uit een bepaalde hoek van Europa. Dus niet alle Middellandse-Zeelanden of alle Scandinavische landen tegelijk in

één Commissie. Dit alles illustreert dat het opstellen van een verantwoord toerbeurtsysteem een zwaar karwei zal zijn.

Interessant is wel dat het ontwerp voor het Grondwettelijk Verdrag, zoals het aan de Europese Raad werd voorgelegd, nog sprak van een Commissie van vijftien leden, aangevuld met Commissarissen zonder portefeuille. De Raad heeft daar toen een stokje voor gestoken. Het idee van Commissarissen zonder portefeuille, ook wel als 'Junior Commissarissen' aangeduid, zou binnen één en dezelfde Commissie stelling leiden tot ongewenste tegenstellingen en leek te veel een doekje voor het bloeden. Bovendien zou dit het rotatiesysteem nog ingewikkelder hebben gemaakt.

Procedures keus Voorzitter

De positie van de Commissie kan natuurlijk ook worden versterkt en meer democratische legitimatie krijgen via de wijze waarop haar leden worden geselecteerd. Tot voor kort was dit iets wat voornamelijk in achterkamertjes zijn beslag kreeg. Bij de keuze van de voor te dragen Voorzitter kwam men bij de bestaande unanimiteitsregel vaak op de laagste gemene deler uit, omdat sterke kandidaten als bijvoorbeeld Lubbers en de Belgische oud-premier Dehaene meestal stuitten op het veto van een bepaald land. Dit was gewoonlijk omdat zij in het verleden eenmaal iets 'stouts' hadden gedaan (Lubbers' in Kohls ogen negatieve houding ten aanzien van de Duitse hereniging) of gewoon als een te bedreigende sterke persoonlijkheid werden beschouwd. De regeringsleiders hadden, zoals Joana Cruz al aanstipte, dikwijls geen behoefte aan een Commissievoorzitter die hun naar de kroon zou steken. De aandacht, bijvoorbeeld, voor de tintelende interventies van Jacques Delors, met hun scherpzinnige analyses destijds in het Europees Parlement, was veel groter dan die voor het optreden aldaar van de meeste regeringsleiders uit die periode.

Inmiddels bepaalt zowel het Verdrag van Nice als het Grondwettelijk Verdrag dat de Voorzitter van de Europese Commissie wordt voorgedragen door de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid en niet meer, zoals in het verleden, met unanimiteit. Dit lijkt de keus voor een krachtige, stuwende persoonlijkheid te vergemakkelijken. Vervolgens moet het Europees Parlement 'met een meerderheid van zijn leden' instemmen (sinds het Verdrag van Amsterdam; aanvankelijk werd het alleen geraadpleegd) met de voordacht. Het Grondwettelijk Verdrag werkt dit verder uit door te bepalen dat indien het Parlement niet

akkoord gaat, de Europese Raad binnen één maand met 'een nieuwe kandidaat' moet komen, voor wie dezelfde procedure geldt. Dit zou de Raad op grond van het Verdrag van Nice in de praktijk ongetwijfeld ook moeten doen, maar nu het zo expliciet is geformuleerd, lijkt het bijna een uitnodiging aan het Parlement om het 'nee' dan ook een keer toe te passen. Dit kan dan gebruikt worden om de voordracht van een aantrekkelijker kandidaat af te dwingen.

De keuze van de Voorzitter is een belangrijke zaak, omdat hij het is, zo wijst de geschiedenis uit, die in grote mate het gezicht van de Commissie bepaalt. Tijdens de Conventie is wel geopperd de Voorzitter rechtstreeks door het Europees Parlement te laten kiezen. Dit zou bijdragen aan een politisering van de Europese politiek. Een voorzitter die rechtstreeks steunt op een meerderheid in het Parlement, heeft een onbetwistbare legitimatie, die zijn positie veel sterker maakt. Daar doet ook het Parlement, waaraan de Commissie verantwoording aflegt, zijn voordeel mee.

Ook dan lijkt het – zeker voorlopig – wenselijk dat het college een weerspiegeling is van de dominerende politieke krachten in Europa en niet uitsluitend van de meerderheid die achter de Voorzitter staat. Overigens is het eerste ook nu vaak niet het geval. Cruz merkt op: 'The College represents the political balance of the Council and not of the European Parliament.' Zij heeft zeker gelijk wat betreft de huidige situatie. De Commissie-Barroso zou men in de Nederlandse terminologie als 'paars' kunnen bestempelen, terwijl de Europese Volkspartij (gedomineerd door christen-democraten) ruimschoots de grootste fractie vormt in het Europees Parlement. Dit heeft af en toe tot een zekere prikkelbaarheid geleid van deze fractie ten opzichte van de huidige Commissie, waarin zij zich slecht herkent. Iets op Europees niveau in het voetspoor van de combinatie Balkenende/Bos had haar beter gepast.

Daarnaast is wel voorgesteld de aanvoerder van de lijst, die wint bij Europese verkiezingen, als Voorzitter naar voren te schuiven. Uiteindelijk – zeker als men ooit in de richting van een 'Europese regering' zou gaan – is dit misschien de mooiste oplossing. Voorlopig echter lijkt een directe keus door het EP, waarbij ook kandidaten van buiten zijn toegelaten, meer realistisch. De Franse presidentskandidaat Sarkozy gaat hier overigens nog verder. Hij wil dat na zijn verkiezing door het Europees Parlement de Voorzitter zelf zijn ploeg samenstelt. Op die manier ontstaat stellig het meest homogene team dat denkbaar is, al zal de formateur zich in de praktijk vermoedelijk

niet kunnen veroorloven de eerder genoemde criteria (zoals bijv. demografische verscheidenheid) te vergeten. Hiermee zou men natuurlijk wel in de buurt komen van een 'Europese regering' – in veler ogen nog een schrikbeeld.

Voorlopig nog nationale kandidaten

Vooralsnog zullen de lidstaten hun greep op de samenstelling van de Commissie stellig willen behouden en zelf hun kandidaten naar voren willen schuiven. Deze moeten weliswaar 'in overeenstemming' met de Voorzitter worden aangewezen, maar dat deze een veto zal uitspreken, is nu nog niet erg aannemelijk. Beter werkt het bestaande systeem van *hoorzittingen* door het Europees Parlement, waarbij de kandidaten behoorlijk worden doorgezaagd. Indien een of meer daarbij niet voldoen, zoals in 2004 de Italiaan Buttiglione, kan de Voorzitter zijn ploeg altijd nog wijzigen voordat aanvaarding van de nieuwe Commissie als geheel door het EP in stemming wordt gebracht.

Wie inzet op meer vooruitgang en diepgang bij de Europese eenwording, kan alleen maar hopen dat Hoofdstuk I van het Grondwettelijk Verdrag, dat de instellingen van de EU en hun rol definieert, geheel ongemoeid wordt gelaten in de 'roadmap' die het Duitse EU-Voorzitterschap thans voorbereidt. Zo ja, dan bestaat er kans een Europese Unie met 27 of meer lidstaten een slagvaardig, dynamisch en effectief *management* te geven. In dat geval komt Sarkozy's Commissie er voorlopig nog niet, maar staat de weg wel open naar een sterk team in Brussel, dat weer leven in de brouwerij kan brengen en daarmee het elan in het integratieproces herstelt.

Wordt Hoofdstuk I echter opgebroken, zoals ongetwijfeld een aantal landen zal bepleiten, dan gaat alles weer schuiven, ook omdat veel bepalingen slechts mogelijk zijn geweest door concessies bij andere bepalingen. De doos van Pandora zal er niets bij zijn. De Europese Commissie zal dan vermoedelijk een van de eerste slachtoffers zijn. Men moet er niet aan denken, straks misschien een Commissie met meer dan dertig leden.

Mr Eppo Jansen is gepensioneerd hoofd van het Voorlichtingsbureau van het Europees Parlement in Nederland.

VN-Mensenrechtenraad: voorlopige balans

Met de nodige toeters en bellen vond op 19 juni 2006 de eerste zitting plaats van de gloednieuwe VN-mensenrechtenraad. Jan Eliasson sprak over een 'historisch moment'. Kofi Annan had het over 'a new area in the human rights work of the United Nations'. Kortom, de verwachtingen waren hooggespannen, maar de teleurstelling is intussen zo mogelijk nog groter.

Een kwestie van geloofwaardigheid

De VN-mensenrechtenraad vervangt de in diskrediet geraakte VN-mensenrechtencommissie. De zestig jaar oude commissie had alle geloofwaardigheid verloren, toen notoire mensenrechtenschenders als Soedan, Libië en Zimbabwe in de commissie zitting mochten nemen en zelfs een leidende functie konden bekleden. Het was voor iedereen duidelijk dat deze en andere landen ervoor zorgden dat zichzelf en hun bondgenoten niet of nauwelijks op de vingers werden getikt. Dit ondermijnde het vermogen van de commissie om op te treden en degradeerde het hoogste VN-mensenrechtenorgaan tot een smet op het blazoen van de hele organisatie. In zijn rapport *In Larger Freedom* van maart 2005 stelde Kofi Annan daarom voor de commissie te vervangen door een kleiner en meer slagvaardig orgaan, de VN-mensenrechtenraad. Tijdens de Wereldtop in september 2005, toen politici de druk van de publieke opinie voelden om na 9/11, de oorlog in Irak en de beelden uit Darfur een positief signaal te geven, besloten de staatshoofden en regeringsleiders de Algemene Vergadering het mandaat te geven modaliteiten en kenmerken van de nieuwe raad uit te werken. En zo geschiedde.

Nieuw begin?

De VN-mensenrechtenraad moet de VN teruggeven wat ze met de commissie verloren had: geloofwaardigheid. Wie beweert dat mensenrechten universeel zijn, moet dat ook eisen van het VN-mensenrechtenorgaan. Gedaan dus met elkaar de hand boven het hoofd te houden; en voortaan geen landen met een twijfelachtige mensenrechtenreputatie meer in de raad. Bij de onderhandelingen ging dan ook veel aandacht uit naar nieuwe bepalingen rond lidmaatschap; veel waarneemers waren aanvankelijk hoopvol over het eindresultaat. Voortaan moeten kandidaat-lidstaten immers het

vertrouwen krijgen van de absolute meerderheid in de 192 leden tellende Algemene Vergadering. Leden van de commissie werden voorheen gekozen door de Economische en Sociale Raad van de VN, die slechts 54 leden telt. Bovendien wordt de AV geacht zich in haar stemgedrag te laten leiden door de mensenrechtenreputatie van de betrokken staten en hun betrokkenheid in dit verband, terwijl in het commissie-tijdperk geen voorwaarden aan lidmaatschap werden gesteld. In theorie maken deze veranderingen het mogelijk de legitimiteit en geloofwaardigheid van het nieuwe orgaan te verhogen. Maar ondanks deze stap in de goede richting geven de eerste maanden van de raad aan dat er geen garantie is voor geloofwaardigheid.

De Amerikanen hebben er al nooit veel vertrouwen in gehad. Zij stemden op 15 maart 2006 tegen resolutie 60/251, de geboorteakte van de raad, en stelden zich op 9 mei 2006 evenmin kandidaat voor de verkiezingen.

Déjà-vu

Ondanks nieuwe regels rond lidmaatschap werden opnieuw notoire mensenrechtenschenders in de raad gekozen.¹ De dubieuze samenstelling is dus in essentie gebleven, en bijgevolg ook de problemen voor de nieuwe raad. De afgelopen maanden trad bij veel waarneemers een akelig *déjà-vu*-gevoel op, toen bleek dat de VN-mensenrechtenraad niet in staat was de mensenrechtenschendingen in Birma, Oezbekistan, Colombia en Darfur te veroordelen. Vooral het getalm van de raad om positie in te nemen naar aanleiding van de situatie in Darfur was tekenend. Niettegenstaande de gedetailleerde rapporten van VN- en andere humanitaire organisaties over de meer dan 200.000 doden en de miljoenen vluchtelingen in West-Soedan plaatsten bondgenoten van Khartoum vraagtekens bij aard en omvang van het geweld. Pas na vijf maanden, na niet mis te verstane aansporingen van hoge VN-autoriteiten, boog de raad zich dan toch over deze geteisterde Soedanese regio. Schoorvoetend drukte de raad zijn bezorgdheid uit over de mensenrechten- en humanitaire situatie, zonder echter mensenrechtenschendingen expliciet te veroordelen.

Pikant detail: de raad tikte in die zelfde periode Israël herhaaldelijk op de vingers vanwege mensen-

rechtenschendingen in Libanon en Palestina – acht keer zelfs. Niet meteen wat je zou verwachten van een orgaan dat mensenrechtenschendingen *overall* ter wereld moet veroordelen. Maar als we rekening houden met de dubieuze samenstelling van de raad, kunnen ‘groepslogica’ en de machtsverhoudingen in de raad veel verklaren.

Regionale en andere groepen

De 47 zetels in de raad zijn net als in vele andere VN-fora verdeeld over vijf regionale groepen, volgens het criterium van *equitable geographical distribution*.² Het is algemeen bekend dat deze groepen vaak *en bloc* positie innemen en dat zwaargewichten het standpunt van de gehele groep kunnen bepalen. Gematigde stemmen worden amper gehoord. Dank zij de automatische steun van groepsleden slagen extreme stemmen erin de agenda en het functioneren van de raad te beïnvloeden. Aan deze regionale groepen moeten nog economische, religieuze en linguïstieke groepen worden toegevoegd, zoals de Europese Unie, de *Non Aligned Movement* (NAM), een coalitie van ontwikkelingslanden (G-77) en de Organisatie voor Islamitische Landen (OIC), waardoor de bewegingsruimte van de raad erg klein wordt. Groepsleden beschermen elkaar bovendien niet alleen tegen kritiek, indeling in groepen leidt er ook toe dat onderlinge geopolitieke vetes doorsijpelen in het debat over mensenrechten.

Machtsverhoudingen

Globaal is de G77 met 32 van de 47 leden het sterkst vertegenwoordigd in de VN-mensenrechtenraad. Ook de OIC heeft er met 17 leden een sterke uitvalsbasis, te meer omdat drie OIC-leden respectievelijk de Afrikaanse, Aziatische en Oost-Europese Groep voorzitten (Algerije, Saoedi-Arabië en Azerbeidzjan). Op deze manier kunnen zwaargewichten binnen de OIC het standpunt van vrij veel landen beïnvloeden. Terwijl de G77 en de OIC hun positie versterkten, is de positie van de Westerse landen verzwakt. Sinds de oprichting van de raad is het ledenaantal van de West-Europese en Andere Groep (WEOG) immers teruggebracht van 10 naar 7.

Deze zetelverdeling heeft als gevolg dat de VN-mensenrechtenraad voor ontwikkelingslanden en islamitische landen een geschikte plaats is geworden om hun ongenoegen te uiten over de Westerse dominantie op het wereldtoneel. Het altijd aanwezige vingertje waarmee Westerse politici naar hun Afrikaanse collega's wijzen, de oorlog in Irak en de situatie in het

Midden-Oosten zitten Afrikaanse en islamitische landen bijzonder hoog. In hun verzet tegen de politiek van Westerse landen kunnen zij bovendien rekenen op de steun van andere niet-Westerse landen, zoals China, Rusland en Cuba (zwaargewichten in respectievelijk de *Like Minded Group*, de Oost-Europese Groep en de NAM).

Dat ontwikkelings- en islamitische landen hun meerderheid in de VN-mensenrechtenraad gebruiken om hun frustratie te uiten over geopolitieke tendensen die in theorie de grenzen van de raad ver te boven gaan, hoeft niet te verbazen. In veel internationale fora zie je hoe niet-Westerse landen mondiger worden en bepaalde situaties willen aanklagen.³ Maar, anders dan in de VN-mensenrechtenraad, worden zij daar vaak de mond gesnoerd. Denk bijvoorbeeld aan de Veiligheidsraad, waar de Verenigde Staten systematisch resoluties over Israëlsch geweld tegenhouden.⁴ Zo ook de resolutie die door de delegatie van Qatar recent werd voorgesteld naar aanleiding van de Israëlsche aanslag in Beit Hanoun op 8 november 2006. Deze aanslag kostte aan 18 Palestijnen het leven, veelal vrouwen en kinderen. Door haar veto belette de

De EU-lidstaten zijn er nog niet in geslaagd de Mensenrechtenraad efficiënt te laten optreden

Amerikaanse delegatie de Veiligheidsraad andermaal een aanslag te veroordelen die over de hele wereld afkeer had opgewekt. Het *njet* in de Veiligheidsraad beïnvloedde vervolgens de besluitvorming in Genève. Het motiveerde de islamitische landen de VN-mensenrechtenraad bij elkaar te roepen voor een extra één-daagse zitting, die volledig in het teken stond van deze aanslag. Op basis van de machtsverhoudingen zorgde de OIC er bovendien voor dat in Genève een resolutie werd aangenomen die veel minder genuanceerd was dan die in New York op tafel had gelegen.

Men mag ervan uitgaan dat zolang niet-Westerse landen geen ander forum hebben om hun frustraties te uiten, de Noord-Zuid-retoriek en de krachtmetingen tussen islamitische en Westerse landen het debat in de VN-mensenrechtenraad zullen blijven doorkruisen. De aanwezigheid van regionale en andere groepen, de ‘groepslogica’ en de machtsverhoudingen werken dit in de hand. Deze factoren maken het voor ontwikkelings- en islamitische landen mogelijk in de raad

bezorgdheden te belichten die elders niet aan bod kunnen komen. Het politieke steekspel heeft uiteraard gevolgen voor de geloofwaardigheid van de nieuwe raad. Het maakt andermaal een oprecht debat over mensenrechten onmogelijk. Het verlamt de raad, het maakt hem partijdig. Het zorgt ervoor dat de islamitische regering in Khartoem vrij spel krijgt, terwijl de mensenrechtenschendingen van Israël de agenda van de raad domineren.

Een politiek orgaan

De VN-mensenrechtenraad is uiteraard net als zijn voorganger in de eerste plaats een politiek orgaan. Politieke overwegingen kunnen en moeten niet helemaal geweerd worden uit het debat, maar de afgelopen maanden geven wel aan dat meer aandacht moet worden besteed aan het ontwikkelen van een mechanisme dat kan voorkomen dat politieke krachtmetingen en de confrontatie tussen groepen het efficiënt en geloofwaardig functioneren van de raad onmogelijk maken.

De hervorming van commissie naar raad biedt een unieke kans. Resolutie 60/251 geeft de lidstaten van de raad één jaar de tijd, tot juni 2007, om mensenrechtenmechanismen uit het commissie-tijdperk te evalueren en waar nodig aan te passen. Lidstaten mogen ook vormgeven aan nieuwe mensenrechten-instrumenten. Deze kans om institutionele aanpassingen door te voeren, moet met beide handen worden aangegrepen om de rol van onafhankelijke experts in de VN-mensenrechtenmechanismen uit te breiden. Alleen hún objectieve inbreng kan tegenwicht bieden aan de politisering van het mensenrechtendebat. Uit de onderhandelingen van de afgelopen maanden blijkt echter dat de meerderheid in de raad andere plannen heeft. De meeste delegaties ijveren voor een grotere rol voor de raad – lees: voor de staten – ten koste van de objectieve inbreng van onafhankelijke deskundigen. De meerderheid heeft zich, met andere woorden, vorgenommen zelf de touwtjes in handen te nemen, om te voorkomen dat eigen mensenrechtenschendingen of die van hun bondgenoten aan de kaak worden gesteld. Indien deze trend zich voortzet en zich weerspiegelt in de besluitvorming van de raad in juni 2007, zal het politiek en selectief karakter van de raad na het hervormingsproces alleen maar zijn toegenomen.

Europese Unie

Wat is de rol van de Europese Unie in dit alles en kunnen EU-lidstaten iets doen om de schade te beperken? De afgelopen maanden slaagden de EU-lidstaten er

niet in de VN-mensenrechtenraad snel en efficiënt te laten optreden naar aanleiding van het geweld in Darfur, of om de inhoud van de resoluties over het Midden-Oosten te nuanceren. Het aandringen van de EU op een geloofwaardige rol voor onafhankelijke experts vindt evenmin gehoor. EU-lidstaten behoren dan ook tot de minderheid en rekening houdend met de geopolitieke context hebben EU-lidstaten het moeilijk coalities te formeren. De Unie mag dan nog steeds de grootste donor van ontwikkelingshulp zijn, of de middenweg bewandelen tussen de twee extremen in het debat over het Midden-Oosten, volgens de geopolitieke logica behoort zij nu eenmaal tot het Amerikaans-Israëliëse kamp. De meerderheid van niet-Westerse landen staat bijgevolg niet te wachten op het EU-standpunt, integendeel. Terwijl voorheen in de commissie nog over resoluties werd onderhandeld, worden deze in de raad gewoon op tafel gegooid: *take it, or leave it.*

Het wantrouwen tussen niet-Westerse en Westerse landen vindt uiteraard zijn oorsprong ver buiten Genève en zal ook elders overbrugd moeten worden. Lokale remedies kunnen er echter voor zorgen dat de EU meer gewicht in de schaal kan leggen en voorkomen dat de VN-mensenrechtenraad volledig ontspoord als gevolg van de confrontatie tussen de blokken. Voor EU-lidstaten betekent dit dat de Unie opnieuw een *geloofwaardige partner* moet worden voor bondgenoten binnen de WEOG. Deze laatste verwijten de Unie laksheid en inefficiëntie, vooral omwille van het blind streven naar een gemeenschappelijk standpunt. Het kan inderdaad moeilijk worden ontkend dat het Europees standpunt in de VN-mensenrechtenraad vaak substantie mist. Er is binnen het Europees buitenlands beleid terecht naar gestreefd met één stem te spreken, maar het lijkt een doel op zich zelf te zijn geworden, eerder dan een middel om het Europees standpunt kracht bij te zetten. Een EU-standpunt is nu de kleinste gemene deler van 27 nationale verlanglijstjes; zeker in de VN-mensenrechtenraad weegt dit niet op tegen de talrijke krachtige interventies van de tegenpartij. De EU-lidstaten laten het nu over aan landen als Zwitserland en Canada om tegenwicht te bieden aan de meerderheid in de raad, en dat wordt hun zeker niet in dank afgenomen.

Om weer een geloofwaardige partner te worden en invloed op het debat te krijgen, moeten EU-lidstaten tijdens het EU-overleg allereerst de kern van de boodschap bepalen en discussies over punten en komma's vermijden. Bovendien moeten meer lidstaten, na het

Voorzitterschap, het woord nemen om het gemeenschappelijk standpunt te herhalen, eventueel aangevuld met enige nationale accenten.

Deze kleine tactische veranderingen, zowel kwalitatief als kwantitatief, zullen EU-lidstaten in staat stellen eerder de onderhandelingskamer te verlaten, coalities te formeren en doeltreffender op te treden. De 'zichtbaarheid' van de EU op internationaal niveau zal hier niet onder lijden, het zal er in de eerste plaats voor zorgen dat de invloed van de Unie op internationaal niveau zal toenemen.

Anderzijds moeten EU-diplomaten meer investeren in de *dialog met gematigde collega's* uit andere regionale en religieuze groepen. De EU slaagt er immers niet meer in coalities te formeren rond haar standpunt. Dit werd voor EU-diplomaten pijnlijk duidelijk toen voormalige Latijns-Amerikaanse bondgenoten zich niet achter de EU-amendementen schaarde, die tot doel hadden de resolutie over Darfur meer betekenis te geven. Door vaker over de grenzen van de WEOG heen te kijken en meer aandacht te besteden aan de relatie met collega's in andere regionale en religieuze groepen, bestaat er zeker ruimte een deel van hen weer op de Europese lijn te krijgen. Dit is misschien moeilijker in het kader van het debat rond het Midden-Oosten, maar bij onderhandelingen over de institutionele hervormingen is dit zeker niet onmogelijk.

Conclusie

Kofi Annan had de nieuwe leden van de VN-mensenrechtenraad nog gewaarschuwd, 'never allow this council to become caught up in political-point scoring or petty manoeuvre' – anders zou de raad nooit een gezaghebbend en geloofwaardig mensenrechtenforum worden. De eerste maanden van de nieuwe raad gaven echter aan dat, net als in de vroegere commissie, machtspolitiek een oprecht debat over mensenrechten onmogelijk maakt. Leden van regionale en andere groepen houden elkaar de hand boven het hoofd en laten geopolitieke vetes doorsijpelen in het debat over mensenrechten. De VN-mensenrechtenraad slaagde er de afgelopen maanden dan ook niet in van de VN een geloofwaardige *actor* te maken op het gebied van de mensenrechten. Bovendien is de meerderheid in de raad van plan de objectieve rol van onafhankelijke deskundigen in de mensenrechtenmechanismen van de raad terug te schroeven, waardoor politisering van het debat alleen maar zal toenemen.

De volgende maanden komt het erop aan te vermijden dat de Noord-Zuidretoriek en de krachtmetingen

tussen Westerse en islamitische landen de raad nog verder verlammen. Het institutioneel hervormingsproces van commissie naar raad, dat in theorie tegen juni 2007 moet zijn afgerond, moet worden benut om op lange termijn het objectief en professioneel karakter van de raad te waarborgen. Indien de Europese Unie vanuit haar minderheidspositie meer invloed op het debat wil verkrijgen, dan zullen EU-lidstaten meer 'aanwezig' moeten zijn in de raad en coalities moeten formeren met landen uit andere regionale en religieuze groepen.

En de Amerikanen? Die lijken voorlopig niet van plan in de arena te stappen. Zij zijn niet geneigd zich kandidaat te stellen voor de volgende verkiezingen en zullen vanaf de zijlijn blijven toekijken hoe de VN-mensenrechtenraad op zoek gaat naar geloofwaardigheid.

Noten

- 1 Lars van Troost, 'VN en mensenrechten: Commissie is dood, leeft de Raad?', in: *Internationale Spectator*, juli-augustus 2006, blz. 341-342.
- 2 Verdeling van de 47 zetels in de Raad, verdeeld over de diverse groepen (EU-lidstaten zijn *vet* gedrukt):
Afrikaanse Groep: Algerije, Kameroen, Djibouti, Gabon, Ghana, Mali, Mauritius, Marokko, Nigeria, Senegal, Zuid-Afrika, Tunesië, Zambia.
Aziatische Groep: Bahrein, Bangladesh, China, India, Indonesië, Japan, Jordanië, Maleisië, Pakistan, Filipijnen, Zuid-Korea, Saoedi-Arabië, Sri Lanka.
Latijns-Amerikaanse Staten en de Caraïben (GRULAC): Argentinië, Brazilië, Cuba, Ecuador, Guatemala, Mexico, Peru, Uruguay.
Oost-Europese Groep: Azerbeidzjan, Tsjechië, Polen, Roemenië, Rusland, Oekraïne.
West-Europese en Andere Groep (WEOG): Canada, Finland, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Zwitserland, Verenigd Koninkrijk.
- 3 Denk bijv. aan de Wereldhandelsorganisatie WTO.
- 4 Met uitzondering van resolutie 1544 van 19 mei 2004, waarin het doden van Palestijnse burgers in Rafah wordt veroordeeld. De Verenigde Staten onthielden zich en maakten zo de goedkeuring van de resolutie mogelijk.

Liesbeth Goossens is werkzaam bij Hill & Knowlton te Brussel. Zij studeerde politieke wetenschappen aan de Universiteit Gent en was stagiaire bij het Europees Parlement en de Europese Commissie.

Chemische wapens uitgebannen?

Tien jaar OPCW

Gevaaren van proliferatie van massavernietigingswapens worden vaak in verband gebracht met bestrijding van terrorisme of met landen die kernwapens willen verwerven. Maar er zijn naast kernwapens ook nog steeds chemische wapens in de wereld, dit terwijl toch al in 1993 het Verdrag tot uitbanning van chemische wapens werd gesloten. Wat heeft de OPCW, de organisatie voor het verbod op deze wapens, die belast is met toezicht op de uitvoering van dit verdrag, tot nu toe opgeleverd?

In 1997 werd de Organisatie voor het Verbod van Chemische Wapens, meestal aangeduid met *OPCW* (*Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*), met Secretariaat in Den Haag, operationeel verklaard. Het tienjarig bestaan dit jaar lijkt een goed moment om de balans op te maken. Weinig mensen beseffen wat deze *multilaterale nonproliferatie-instelling* eigenlijk doet. Het antwoord is zowel eenvoudig als complex. De OPCW is ingesteld om de bepalingen van het Chemische Wapensverdrag (CWv) uit te voeren. Een eerste protocol, houdende een specifiek verbod op gebruik van chemische wapens, dateert overigens al van 1925, als antwoord op het gebruik ervan in de Eerste Wereldoorlog. Voor het eerst waren deze wapens toen, in 1915, ingezet door het keizerlijke Duitse leger bij achtereenvolgens *Warschau* en *Ieper*. Het protocol van 1925 heeft niet tegen kunnen houden dat het gebruik van chemische wapens doorging. In de jaren '30 was dat bijvoorbeeld het geval in Ethiopië (door Italië) en China (door Japan); later binnen Irak door Saddams regime tegen Koerdische burgers bij Halabja en in de oorlog tussen Iran en Irak.

Het Chemische Wapensverdrag heeft als enig ontwapeningsregime een forse uitvoeringsorganisatie opgezet. Deze moet effectief kunnen optreden tegen het ontwikkelen, produceren, opslaan of anderszins verkrijgen van chemische wapens. De OPCW beschikt daartoe over een Technisch Secretariaat, bestaande uit zo'n 500 internationale functionarissen. Een belangrijk deel ervan voert inspecties en verificatiemissies uit. Het Secretariaat helpt ook de delegaties van lidstaten gezamenlijk de OPCW te besturen.

Voor de uitbanning van biologische en de bestaande nucleaire wapens heeft de internationale gemeenschap géén vergelijkbare organisatie kunnen opzetten.

Zo heeft het Weense Internationale Atoomenergie Agentschap (IAEA) géén mandaat voor het elimineren van kernwapens en ziet het CTBTO toe op niet-beproeven van nieuwe kernwapens. Het Geneefse Biologische Wapensverdrag van 1972 kent nog *geen* uitvoeringsorganisatie. Zowel het *Chemische Wapensverdrag als de OPCW als organisatie is dus uniek in hun soort*.

Als lidstaten daartoe verplicht door het verdrag, rapporteren de staten die chemische wapens bezitten, hoe het opruimen ervan vordert. Ook onderwerpen alle lidstaten zich aan vérgaande inspecties in gevoelige installaties, waarvan vele in de industrie. De lidstaten besluiten gezamenlijk met unanimitéit over de termijnen waarbinnen de doelstellingen moeten worden gehaald wat vernietiging van chemische wapens betreft. De belangrijkste bezitters van chemische wapens zijn partij bij het verdrag, t.w. de Verenigde Staten, de Russische Federatie, India, Libië en Albanië, alsmede een op eigen verzoek niet met name genoemde zesde lidstaat.

De pijlers van het Verdrag zijn verificatie van nationale vernietigingsprogramma's voor chemische wapens en controle op de industriële productie van en handel in gevaarlijke chemische stoffen. Die worden opgesomd in lijsten bij het Verdrag. Aanmelding jaarlijks van hun activiteiten door industrieën, via de zogenoemde Nationale Autoriteiten, levert de basis. Het OPCW-Secretariaat zorgt voor een selectie van industriële installaties die door de internationale inspecteurs zullen worden bezocht en gecontroleerd. Ook regelt het Secretariaat verificatie van de vernietiging van wapenvoorraden. Het adviseert bij aanpassing van nationale wetgeving en opleiding van experts van de lidstaten. Lidstaten bieden elkaar steun door met experts deel te nemen aan technische adviesmissies.

Al meer dan 10.000 ton chemische wapens is vernietigd; er is echter nog 69.000 ton over, die volgens het Verdrag vóór 29 april 2012, d.w.z. 15 jaar na inwerkingtreding van het Verdrag, moet zijn vernietigd. De grote vraag is of de Russische Federatie en de Verenigde Staten, als grootste bezitters, deze doelstelling zullen halen. Daarover worden pittige diplomatieke en technische discussies gevoerd.

Er werden tot nu toe al meer dan 1.000 inspecties

in de industrie uitgevoerd. Dat is al twee keer zoveel als in 2003, vijf jaar na inwerkingtreding van het Verdrag. In Nederland inspecteert de OPCW jaarlijks bijvoorbeeld zo'n vijf van de 20 daarvoor in aanmerking komende installaties. In China telt de chemische industrie minstens 1500 installaties die voor inspectie in aanmerking zouden kunnen komen. Ook India meldt een toenemend aantal installaties in de industrie aan. China en India worden dan ook als de toekomstlocaties van de chemische basisindustrie beschouwd.

De Tweede Toetsingsconferentie in 2008

In april 2008 zal de Tweede Toetsingsconferentie aangaande het Verdrag tegen Chemische Wapens plaatsvinden. Daar zal de OPCW bespreken hoe de verdragsdoelstellingen efficiënter kunnen worden bereikt. Vooruitgang of stagnatie bij de uitvoering van de verdragsbepalingen bezien delegaties uiteraard in samenhang. Aanpassing van de nationale wetgeving van de lidstaten aan het Verdrag en de tijdige vernietiging van chemische wapens door de zes bezitterstaten staan op zich zelf niet in verband met elkaar, maar men legt in de diplomatieke arena wel dwarsverbanden. Er gelden immers termijnen waarbinnen beide doelstellingen bereikt moeten zijn. Ook tussen *internationale samenwerking* ten bate van landen waar de chemische industrie zich wil ontwikkelen enerzijds, en anderzijds *coördinatie van bescherming* tegen gevolgen van incidenten of aanvallen met chemische middelen, kan een verband worden gelegd. De exportcontrole-afspraken die buiten het Verdrag voor *dual use*-goederen gelden, omvatten niet alle lidstaten. Zij die er buiten vallen, achten dat bezwaarlijk.

In de aanloop naar de Tweede Toetsingsconferentie lijkt de 'reageerbuis' die het logo van de organisatie vormt, beter 'gevuld' dan in 2003.¹ Maar het *speelveld* is ook *groter* geworden, door gestegen verwachtingen en het fors toegenomen aantal lidstaten (181). Het samenwerkingsklimaat binnen de OPCW is constructief gebleven. Zo kunnen Iran en de Verenigde Staten er metterdaad samenwerken, en zij doen dat ook. Ook slaagt de OPCW erin de uiteenlopende belangen met elkaar in evenwicht te brengen: industriële en economische, die baat hebben bij een zo vrij mogelijke chemische productie en handel, met veiligheidsbehoeften van de lidstaten bij inspecties in de industrie en het opruimen van chemische wapens. Voor nog minder geïndustrialiseerde landen, die chemische industrie willen ontwikkelen, is vooral hulp bij het vreedzaam gebruik van chemie en het verwerven van kennis door

opleiding van belang. Al is de OPCW niet belast met ontwikkelingssamenwerking, toch krijgen landen er steun bij opleiding en advies over aanpassing van de nationale wetgeving in het kader van uitvoering van het Verdrag.

De chemische industrie heeft zich actief getoond, vooral ten bate van de totstandkoming van het Verdrag in 1993 en bij gelegenheid van de Eerste Toetsingsconferentie in 2003. De zogenaamde *Nationale Autoriteiten*, de instanties die de ruggengraat voor de OPCW vormen *binnen* de lidstaten, zijn in aantal toegenomen; hun capaciteit is de laatste jaren sterk verbeterd. Thans haalt de OPCW opnieuw de banden aan met de chemische industrie. De contacten daarmee verlopen via industriële associaties, zoals de ICCA (op mondiaal niveau), de CEFIC (Europees) en in ons land de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie.

Knelpunten

Hoewel de OPCW naar behoren functioneert, is er zeker nog een flink aantal kwesties die daadkrachtiger dienen te worden aangepakt. In de eerste plaats zijn nog niet alle landen tot het Verdrag toegetreden. Zo zijn Syrië, Libanon, Egypte, Angola en Noord-Korea nog geen partij, terwijl Israël en Myanmar het Verdrag weliswaar hebben ondertekend, maar nog niet geratificeerd. De Bahama's en de Dominicaanse Republiek

De OPCW functioneert naar behoren, maar vele kwesties kunnen krachtiger worden aangepakt

zullen op korte termijn toetreden. De afgelopen drie jaar zijn er 28 staten toegetreden. Voor de mediterrane niet-lidstaten vindt jaarlijks een speciaal *seminar* plaats, om hen zoveel mogelijk te betrekken bij de gang van zaken in de OPCW. De directeur-generaal van de OPCW, de Argentijnse diplomaat Rogelio Pfrter, bezocht Israël in april 2006, daartoe voor het eerst uitgenodigd. Hij zal dit jaar Egypte bezoeken. Enkele landen in het Midden-Oosten beschikken over chemische wapens, en ook Noord-Korea, zo wordt aangenomen. Bij toetreding tot het Verdrag zullen zij moeten voorstellen wanneer vernietiging van hun voorraden chemische wapens zal beginnen en wanneer die afgerond zal zijn. Daarop moeten zij instemming van de OPCW en dus van alle lidstaten verkrijgen.

Libië en Albanië gingen hierin in 2003 voor.

Het *trage tempo* van vernietiging van chemische wapens door de grote bezitters, zoals de Russische Federatie en de Verenigde Staten, baart de lidstaten uiteraard zorgen. Waar de Verenigde Staten nu meer dan 38% van hun voorraad hebben vernietigd, is dat voor de Russische Federatie nog maar voor zo'n 10% het geval. Beide landen zullen echter uiterlijk binnen zes jaar *al hun chemische wapens* moeten hebben vernietigd. De kosten van veilige en milieubewuste vernietigingsprocessen zijn zeer hoog. Alleen al voor de Verenigde Staten kan dit zo'n 32 miljard dollar bedragen, d.w.z. 1 miljoen dollar per ton chemische wapens. Ook vormt de afdoende verwerking van de reststoffen, na afbraak van de chemische wapensystemen, nog een belangrijk technisch, financieel en politiek probleem. De interne Amerikaanse budgetplanning loopt overigens al voorbij de uiterste verdragstermijn van 2012. De overige lidstaten zijn niet bereid nu al over 'na 2012' te spreken. De Russische uitdaging is in omvang groter en de vernietiging van chemische wapens is in dat land pas recent op gang gekomen. Internationale donoren verlenen al enkele jaren steun hierbij. Ook Nederland gaat daarmee door. India en de niet met name genoemde zesde bezitterstaat liggen goed op schema met de vernietiging, terwijl de Albanese vernietiging pas zeer recent is begonnen en het Libische opruimingsprogramma voor categorie 1-wapens nog moeten aanvangen.

Een politiek gevoelige verschuiving van Russische en Amerikaanse termijnen tot aan de uiterste *deadline* van 29 april 2012, die in de jaarvergadering van december 2006 is goedgekeurd, leidde tot felle discussie binnen de OPCW. Hoe kunnen de lidstaten vertrouwen behouden in het halen van de verdragmatig voorgeschreven termijnen? In het verleden zijn Russische installaties bezocht door een speciale delegatie van de Uitvoerende Raad, die over de bevindingen gerapporteerd heeft en daarmee een zekere druk wist te leggen op de voorbereidingen van vernietiging. Dit soort diplomatiek bezoek, met andere oogmerken dan de lopende technische verificatiemissies door het Secretariaat, zal de komende jaren aan Russische en Amerikaanse vernietigingsinstallaties worden gebracht, zo is overeengekomen op Brits initiatief en door de Europese Unie ondersteund. Dit besluit was voorwaarde voor instemming met uitstel tot 2012 van vernietiging door de Verenigde Staten en Rusland.

In het geval een lidstaat betwijfelt of opgegeven activiteiten van de industrie of op militaire locaties

wel sporen met de verdragsverplichtingen, voorziet het verdrag in een bijzondere procedure: een andere lidstaat kan om een 'uitdagings'-inspectie vragen. De Uitvoerende Raad kan dit verzoek alleen blokkeren, met driekwart van de stemmen, wanneer dat verzoek ingaat tegen de verdragsbepalingen of niet-onderbouwd zou zijn. Voldoet het verzoek wel aan deze voorwaarden, dan zal de staat in kwestie binnen enkele dagen worden onderworpen aan een OPCW-inspectie, die de stand van zaken verifieert en aan de Uitvoerende Raad rapporteert. Vervolgens neemt de Raad maatregelen, die ook verwijzing naar de Veiligheidsraad van de VN kunnen omvatten. Deze procedure is echter nog niet toegepast. De disciplinerende werking ervan op eventuele ontduiking van het Verdrag is dus nog niet beproefd.

Selectie van industriële installaties voor inspecties

De planning van inspecties door het Secretariaat in jaarlijks aangemelde installaties berust op een gewogen keuze met een forse mate van onvoorspelbaarheid. De huidige methode selecteert echter ook installaties *zonder* een hoge risicorelevantie voor het Chemische Wapensverdrag. Dat leidt volgens waarnemers tot een suboptimale dekking en dus een onvoldoende beheersing van het proliferatierisico. Er is al geruime tijd overleg om de door het Secretariaat gevolgde selectiemethodiek te verbeteren. Men worstelt onder meer met de vraag hoe bepaalde landen of specifieke installaties een grotere kans op inspectie kunnen lopen, indien daar het proliferatierisico groter is. Een oplossing die alle lidstaten tevreden stelt, is nog niet gevonden. De oudere geïndustrialiseerde landen, waar relatief veel inspecties voorkomen, staan hier anders tegenover dan landen die pas de laatste jaren een groei van hun chemische industrie vertonen en straks meer kans op inspectie lopen dan voorheen.

Implementatie van het Verdrag door nationale wetgeving

Het achterblijven van bij het Verdrag vereiste nationale wetgeving is een voortdurend probleem in nog bijna 70 lidstaten. De meeste daarvan bereiden overigens wel wetgeving voor, maar zij kunnen hun verdragsverplichtingen nog niet ten volle nakomen, bijvoorbeeld met betrekking tot de controle op of tegengaan van in- en uitvoer van risicostoffen, en ze zijn afhankelijk van vrijwillige medewerking vanuit de chemische sector. Een nog ernstiger lacune is het ontbreken van een

Nationale Autoriteit, verantwoordelijk voor uitvoering van het Verdrag. Dat is nu nog in negen lidstaten het geval.

Aan verbetering van deze situatie en aan advisering over vereiste wetgeving via een *Action Plan on National Implementation (Artikel VII)* besteden het Secretariaat en een groep actieve lidstaten veel aandacht. Nederland stelt hiervoor extra fondsen beschikbaar en leidde in 2006 informele besprekingen die moeten bijdragen tot betere wetgeving in achterblijvende lidstaten.

Capaciteit voor internationale samenwerking

Artikel X van het Verdrag voorziet in onderlinge bijstand van lidstaten in geval van chemische aanvallen en calamiteiten. Staten zijn verplicht hun eigen beschermingsprogramma's te melden binnen de OPCW en ook de assistentie die zij kunnen bieden op verzoek van andere lidstaten. Daartoe is een *databank* in opbouw. Oefeningen waaraan het Secretariaat deelneemt, hebben aan het licht gebracht dat de organisatorische capaciteit van de OPCW verbetering behoeft. Dat geldt voor hulpverlening bij bescherming tegen aanvallen en incidenten, alsmede tegen terrorisme. Coördinatie van de hulp en training vergen de nodige aandacht. OPCW's capaciteit is in oktober 2005 beproefd bij een oefening, samen met de NAVO, in Lviv (Oekraïne). Deze oefening simuleerde een terroristische kaping van een chemisch transport.

Verhouding tot VN en EU

Resolutie 1540 van de VN-Veiligheidsraad roept alle landen op terrorismebestrijding ter hand te nemen en te rapporteren over vorderingen daarbij. De EU-coördinator op dit terrein, Gijs de Vries, onderhoudt contact met de OPCW. De Europese Unie stelt in het kader van haar Strategie voor Non-proliferatie sinds 2004 jaarlijks ongeveer 1,7 miljoen euro aan de OPCW ter beschikking. Met deze Gemeenschappelijke Actie (*Joint Action*) bevordert de EU ook toetreding tot het Verdrag door de laatste nog niet-lidstaten (*Action Plan on Universality*) en verruimt de armslag van de OPCW bij het Actieplan voor nationale uitvoering. Deze ondersteuning wordt verzorgd door de non-proliferatie-rechterhand van de Hoge Vertegenwoordiger Javier Solana, Annalisa Giannella. De VN en de EU kunnen hun doelstellingen door middel van uitvoering door de OPCW efficiënter bereiken zonder overlapping van organisaties en inzet dank zij een samenspel van internationale fora.

Conclusie

Tot op zekere hoogte kan de OPCW een geslaagde organisatie worden genoemd. Maar het stevige mandaat en de forse uitvoerende capaciteit wekken nog steeds hogere verwachtingen dan de realiteit laat zien. Dit betekent dat er nog veel uitdagingen voor de OPCW liggen. De kosten van de jaarlijkse programma's en van het Secretariaat zijn overigens niet onmatig: 75 miljoen euro per jaar voor een echte ontwapenings- en non-proliferatieorganisatie, waaraan Nederland 1,3 miljoen euro bijdraagt. De OPCW is geen *dure multilaterale Witte Olifant*. Al enkele jaren is sprake van nulgroei in de begroting.

Niet alle verdragsverplichtingen zijn echter reeds effectief omgezet door de lidstaten. Er bestaat overigens tegelijk een risico van zelfgenoegzaamheid. De OPCW functioneert in de besloten interstatelijke sfeer, met niet-gouvernementele instellingen, research-kringen en media nogal op de achtergrond. In de eerste plaats zijn binnen de lidstaten de industrie en de handel de belangrijke actoren. Maar ook deze vertonen niet in alle lidstaten een vergelijkbaar inzicht en inzet ten aanzien van *verantwoord ondernemen*, ook in de zin van het Verdrag. Meer kan en moet dus gedaan worden om industrie en handel opnieuw, net als bij het totstandkoming van het Verdrag en het opzetten van het Secretariaat, te betrekken bij de OPCW en het uitvoeren van het Verdrag. De technologische en industriële ontwikkeling staat immers niet stil.

De OPCW zal zeker ook zelf baat hebben bij meer bekendheid. Dat vergt een actievere, op haar werkterrein toegespitste niet-gouvernementele kritisch-constructieve belangstelling. Zo kunnen – realistisch multilateralisme dienend – de doelstellingen van het Verdrag tegen Chemische Wapens beter worden bereikt, zij het later dan bij ondertekening werd gehoopt.

Noot

- 1 De *Internationale Spectator* publiceerde in april 2003 Johan O. Verboom, 'Het Chemisch wapenverdrag vijf jaar in werking', blz. 191-194.

Mr Maarten W.J. Lak is sinds 1 augustus 2005 Nederlands Permanent Vertegenwoordiger bij de OPCW.

Steunpilaar van schurkenstaten?

Russische hulp aan Iran en Noord-Korea

De internationale spanningen over de nucleaire programma's van Iran en Noord-Korea liepen de afgelopen maanden opnieuw hoog op. Beide zg. 'schurkenstaten' zouden bezig zijn met de productie van kernwapens. In deze crises speelt Rusland een opmerkelijke rol. Niet alleen blokkeert Moskou krachtige maatregelen tegen beide landen via de Verenigde Naties, maar ook leveren de Russen Iran zowel benodigdheden voor het nucleaire programma als moderne conventionele wapens. Waarom werpt Rusland zich op als steunpilaar van twee staten met een internationale paria-status? Het lijkt erop dat Moskou een gevaarlijk spel speelt. Economische en geopolitieke belangen vormen de belangrijkste motivatie voor de welwillende houding jegens Iran en Noord-Korea. De Russen beseffen echter maar al te goed dat het ook niet in hun belang is dat beide landen werkelijk in het bezit komen van kernwapens; zover willen ze het dan ook niet laten komen.

Iran als vaste klant

De warme relatie tussen Iran en Rusland dateert al uit de nadagen van de Sovjetunie. Eind jaren '80, toen het islamistisch bewind in Teheran oorlog voerde met Irak en tegelijkertijd te lijden had onder een wapenboycot van (vooral) de Verenigde Staten, schoot de Sovjetunie te hulp. Moskou leverde Iran geavanceerde gevechtsvliegtuigen om de aftakelende luchtmacht nieuwe kracht te geven. De afhankelijkheid van Russische militaire technologie zou in de jaren '90 nog verder toenemen. Terwijl de Westerse wereld wapenexportverboden in stand hield tegen het regime, leverde de Russische defensie-industrie voortdurend de modernste militaire producten. Naast de verkoop van conventionele wapens, werd ook in grote mate bijgedragen aan het nucleaire programma van Iran.

Formeel is het nucleaire programma van Iran niet van militaire aard, maar gericht op het opwekken van kernenergie. Rusland houdt dan ook vol dat de hulp op dit gebied puur civiel is. Uiteraard beseft men dat vrijwel de volledige internationale gemeenschap twijfelt aan deze lezing. Het is niet zozeer de vraag óf Iran probeert kernwapens te ontwikkelen, maar eerder wannéér dit gaat lukken. Naast het leveren van nucleaire technologieën aan Iran, blokkeert Rusland

voortdurend strenge resoluties van de Verenigde Naties over deze kwestie (daarbij overigens meestal gesteund door China en Frankrijk, landen die ook grote economische belangen in Iran hebben).¹

De Russische steun aan Iran is overigens geen eenrichtingsverkeer. Iran heeft zich de afgelopen decennia opvallend mild opgesteld richting Moskou wat betreft islamitische gebieden in de Russische invloedssfeer. Het Russische geweld in het islamitische Tsjetsjenië en de Russische bemoeienissen met islamitische landen in de Kaukasus en in Centraal-Azië heeft Iran nooit zwaar bekritiseerd, laat staan dat het zich zeer actief met deze gebieden is gaan bemoeien. Of dat volledig is toe te schrijven aan de vriendschappelijke banden met Rusland, is overigens wel de vraag; in Teheran beseft men zelf ook dat in deze gebieden het draagvlak voor islamitische revoluties zoals in Iran nog moet groeien na zeventig jaar seculiere sovjetonderdrukking.² Ook het geschil met (onder andere) Rusland over de territoriale verdeling van de Kaspische Zee speelt Iran niet zo hoog als het in andere omstandigheden wellicht gedaan zou hebben.³

Economie en geopolitiek

Rusland heeft twee redenen om steun te verlenen aan 'schurkenstaat' Iran: economische en geopolitieke. De economische motieven zijn de belangrijkste. De leveranties van conventionele wapens en benodigdheden voor Irans nucleaire programma leveren Rusland grote hoeveelheden buitenlandse valuta op. Alleen al tussen 1994 en 2004 verdiende Rusland aan wapenexport naar Iran 2,7 miljard dollar (68% van de Iraanse wapenimport).⁴ Dit betreft uiteraard alleen conventionele wapens, omdat de export ten behoeve van het Iraanse nucleaire programma onder industriële uitvoer valt; het atoomprogramma dient formeel immers uitsluitend vreedzame doeleinden. Alleen al de nucleaire reactor die Rusland in de plaats Bushehr bouwt, wordt geschat op een waarde van een miljard dollar. Het geld dat hiermee naar Rusland stroomt, is voor president Poetin een zeer welkome stimulans voor zijn binnenlands beleid, dat economische vooruitgang als speerpunt heeft. Poetin heeft goed door dat economische voorspoed het binnen-

landse draagvlak voor zijn bewind vergroot, terwijl een florerende economie ook de Russische positie in de internationale politiek versterkt. De Iraanse opdrachten vormen bovendien een goede stimulans voor de hoogwaardige technologische industrie in Rusland, waaraan Poetin eveneens groot belang hecht. Overigens zijn de handelsrelaties tussen Iran en Rusland op meer gebaseerd dan wapens en nucleaire kennis alleen: het totale bilaterale handelsverkeer bedraagt zo'n twee miljard dollar per jaar.

Naast economische belangen speelt ook geopolitiek een belangrijke rol bij de Russische steun aan Iran. Rusland tracht via Iran zijn invloed in het Midden-Oosten te vergroten. Iran is een strategische partner die de afgelopen jaren, zeker sinds vijandige regimes in Irak en Afghanistan zijn weggefallen, steeds meer macht in de regio verwerft. Voor Rusland, dat na de ineenstorting van de Sovjetunie een groot verlies aan invloed in het Midden-Oosten ervoer, vormt een strategische relatie met Iran een mogelijkheid in de gehele regio een grotere rol te spelen. Niet te verwaarlozen is daarbij bovendien dat Iran en Rusland een belangrijke geopolitieke doelstelling delen: tegengaan van de Amerikaanse hegemonie in de wereldpolitiek.

Tot slot heeft het strategisch partnerschap met Iran voor Rusland ook een geopolitieke motivatie van preventieve aard. Rusland heeft aan de zuidgrenzen te maken met instabiliteit die, in elk geval gedeeltelijk, te maken heeft met islamitisch extremisme: zowel in Rusland zelf (Tsjetsjenië en omliggende regio's) als in buurlanden (Oezbekistan, Tadzjikistan). De nauwe banden met Iran moeten voorkomen dat daar het moslimfundamentalistisch vuurtje verder wordt aangewakkerd door de Iraanse autoriteiten. Deze strategie lijkt te werken. Iran heeft zich sinds de ineenstorting van de Sovjetunie niet nadrukkelijk bemoeid met islamitische gebieden binnen de Russische invloedssfeer.⁵ Moskou hoopt dat dit zo blijft, zolang Iran afhankelijk is van Russische wapenleveranties en technologische hulp.

Diplomatieke steun aan Noord-Korea

De Russische steun aan Noord-Korea is van een andere aard dan die aan Iran. Van grootschalige wapenleveranties is geen sprake en voor zover bekend is Rusland ook niet betrokken bij het Noord-Koreaanse nucleaire programma – hoewel het zeker mogelijk is dat individuele Russische wetenschapslieden hun goedbetaalde diensten hebben aangeboden aan het

regime van Kim Jong Il. De Russische steun is vooral van diplomatieke aard. Samen met China blokkeert Rusland veelvuldig strenge resoluties tegen Noord-Korea in de VN-Veiligheidsraad. Een diplomatieke veroordeling, zoals na de Noord-Koreaanse atoomproef in oktober 2006, wil Rusland nog wel steunen, maar (dreigementen met) hardere maatregelen zijn voor Moskou onbespreekbaar.⁶

In het zogenoemde zes-partijenoverleg over het Noord-Koreaanse nucleaire programma stelt Rusland zich eveneens voortdurend welwillend op jegens het bewind in Pyongyang. In dit diplomatieke overleg tussen de zes meest betrokken landen (Noord-Korea, Zuid-Korea, China, Japan, de Verenigde Staten en Rusland) benadrukken de Russen voortdurend de noodzaak van vreedzame oplossingen. Een voorbeeld daarvan is het akkoord dat op 13 februari jl. werd bereikt, waarbij werd afgesproken dat Noord-Korea een nucleaire reactor sluit in ruil voor fundamentele economische steun – of de Noord-Koreanen zich aan deze afspraak houden, moet overigens nog worden gezien.⁷

Russische steun aan Iran is vooral ingegeven

door economische motieven

In tegenstelling tot de steun aan Iran spelen directe economische belangen nauwelijks een rol; de Russische handel met Noord-Korea is gering en er valt ook weinig te halen in het straatarme, autarkie nastrevende land. Net als bij de steun aan Iran speelt *geopolitiek* echter wel een belangrijke rol, en opnieuw in twee opzichten: vergroten van de Russische invloed in de wereld (en daarmee verkleinen van Amerikaanse invloed) en voorkomen van instabiliteit in de eigen nabijheid.

Stabiliteit als doel

De diplomatieke steun aan Noord-Korea heeft onder meer tot doel de Russische invloed in Noordoost-Azië te vergroten. Net als het geval is in het Midden-Oosten, voelt Rusland zich ongemakkelijk bij de sterk afgenomen invloed in deze regio sinds de ineenstorting van de Sovjetunie. Moskou neemt op het Koreaanse schiereiland bewust de rol van gematigde, vredelievende partij op zich. Door voortdurend tegenwicht te bieden tegen dreigende taal (en mogelijk

militair ingrijpen) van vooral de Verenigde Staten hoopt Rusland invloed te verwerven in de regio. Landen als Zuid-Korea, China en Japan zitten ook niet te wachten op escalatie van de Koreaanse crisis en Rusland tracht de banden met deze landen aan te halen door het spelen van de vreedzame kaart. Dit moet overigens niet alleen de politieke invloed van Rusland in de regio bevorderen, maar ook de economische. Rusland ziet grote mogelijkheden in intensievere economische samenwerking met Noordoost-Aziatische landen, onder meer bij het exploiteren van de omvangrijke grondstoffenvoorraad in Ruslands eigen 'verre oosten': Siberië. Een stabiel Koreaans schiereiland ziet Moskou als springplank naar meer economische samenwerking in de regio.⁸

Mogelijk nog belangrijker dan verlangen naar invloed is de Russische angst voor groeiende chaos en instabiliteit in Noordoost-Azië. De Russische diplomatieke steun aan Noord-Korea heeft als hoogste prioriteit het voorkomen van militair conflict. In Moskou is een oorlog op het Koreaanse schiereiland een nachtmerrie-scenario. Nog afgezien van het risico van nucleaire catastrofes pal naast Russisch grondgebied, kan ineenstorting van het totalitaire bewind in Pyongyang tot een instabiele 'failed state' leiden, qua chaos vergelijkbaar met Irak of Afghanistan.⁹ Rusland, dat zo'n tien kilometer aan Noord-Korea grenst, vreest niet alleen grensoverschrijdende instabiliteit à la Afghanistan, maar ook grote stromen hongerige vluchtelingen.¹⁰ Bovendien zit Rusland niet te wachten op militaire bemoeienis in de regio van andere grote mogendheden, laat staan de Verenigde Staten.

De hang naar stabiliteit heeft overigens ook een deels economische achtergrond: Rusland wil niet alleen voorkomen dat een conflict uitbreekt, maar ook dat er in Noordoost-Azië een wapenwedloop ontstaat. Als steeds meer landen in de regio hun troepen en wapenarsenalen gaan versterken, kan Rusland nauwelijks achterblijven. Ook al hecht president Poetin groot belang aan de Russische strijdkrachten, op een geldverslindende wapenwedloop zit hij niet te wachten. Rusland doet er daarom alles aan militaire maatregelen tegen Noord-Korea te dwarsbomen en diplomatieke oplossingen te stimuleren. Ook al is het ook voor Rusland onwenselijk als Noord-Korea werkelijk over atoomwapens zou kunnen beschikken, toch is het in het Russisch belang de crisis geleidelijk en vreedzaam te bezweren.

De strategie van de diplomatieke weg draagt

zodoende bij aan meerdere doelstellingen: niet alleen het voorkomen van conflict, instabiliteit en een kostbare wapenwedloop, maar ook verwerving van meer invloed in de regio. Rusland zit met deze werkwijze op dezelfde lijn als Zuid-Korea en Japan, landen die ook koste wat kost een vreedzame oplossing voor het Noord-Koreaanse probleem voorstaan. Vooral de banden met Zuid-Korea zijn hierdoor de afgelopen jaren aangehaald, wat goed uitkomt, aangezien dat land als veelbelovende partner op economisch terrein wordt gezien.¹¹

Gevaarlijk spel

Rusland steunt de 'schurkenstaten' Iran en Noord-Korea uit economische en geopolitieke motieven. De Russische strategie kent echter een merkwaardige paradox. De Russen steunen de twee staten weliswaar direct dan wel indirect bij (veronderstelde) pogingen kernwapens te ontwikkelen, maar zij zijn zelf ook absoluut niet gebaat bij nucleaire bewapening van deze twee (bijna-)buurlanden. Het lijkt er dan ook op dat in Moskou een gevaarlijk spel wordt gespeeld. Iran en Noord-Korea worden gesteund omdat dat thans handig uitkomt. Blijkbaar wordt er daarbij op gegokt dat beide landen niet op korte termijn een werkelijk effectief kernwapenarsenaal voorhanden zullen hebben.

In hoeverre de Russen er rekening mee houden dat hun technische of diplomatieke hulp wordt gecombineerd met hulp van andere partners – denk aan criminele netwerken zoals dat van de beruchte Pakistaanse atoomgeleerde Abdul Qadeer Khan – is de vraag. Mocht Iran of Noord-Korea plotseling verder zijn met het nucleaire programma dan Rusland had verwacht, dan vallen de Russen in hun eigen zwaard. Instabiliteit, wapenwedlopen en potentiële nucleaire catastrofes zijn ook voor de Russen ongewenst, zo relatief vlakbij hun eigen grondgebied. Voor het Westen is het in elk geval goed te beseffen dat de Russen misschien hoog spel spelen, maar dat hun steun aan beide landen niet onbeperkt is.

Noten

- 1 Zie bijv.: Paul Rusman, 'Non-proliferatie en de multilaterale orde: weer de kwestie-Iran', in: *Jaarboek Vrede en Veiligheid 2006*, Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2006, blz. 71-89, aldaar blz. 74.
- 2 Robert O. Freedman, *Russia, Iran and the nuclear question: the Putin record*, Carlisle: Strategic Studies Institute, 2006, blz. 6.

- 3 Marcel de Haas, Andrej Tibold & Vincent Cillessen, *Geo-strategy in the South Caucasus. Power play and energy security of countries and organisations*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2006, blz. 39-40.
- 4 James A. Phillips & Peter Brookes, 'Iran's friends fend off action at the U.N. Security Council: here's why', *Web Memo of the Heritage Foundation*, nr 1071, 2006 (www.heritage.org).
- 5 Freedman, *a.v. noot 2*, blz. 8.
- 6 Zie bijv.: Warren Hoge, 'China and Russia stall sanctions on North Korea', in: *New York Times*, 13 oktober 2006 (www.nytimes.com); zie ook resolutie 1718 (2006) van de VN-Veiligheidsraad en het Russische 'statement' daarbij (14 oktober 2006) (www.un.org/news/press/docs/2006/sc8853.doc.htm).
- 7 Zie bijv.: Richard Lloyd-Parry, 'Caution required after North Korea breakthrough', *Times Online*, 13 februari 2007 (www.timesonline.co.uk); Hans Moleman, 'In Korea begint echte werk nu pas', in: *de Volkskrant*, 14 februari 2007.
- 8 Yong-Chool Ha & Beom-Shik Shin, *Russian nonproliferation policy and the Korean peninsula*, Carlisle: Strategic Studies Institute, 2006, blz. 11-12.
- 9 Robert D. Kaplan, 'When North Korea falls', in: *The Atlantic Monthly*, oktober 2006, blz. 64-74.
- 10 Zie bijv.: Ivan Safranchuk, 'North Korea: the Bush administration's strategic fiasco', in: *Moscow Defense Brief*, 2007, nr 1, blz. 4-5.
- 11 Yong-Chool & Beom-Shik, *a.v. noot 8*, blz. 14-16.

Sico van der Meer is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Naschrift

'Geen Russische nucleaire hulp meer aan Iran', kopte NRC Handelsblad op 20 maart 2007. Volgens de berichtgeving zou Rusland de levering van nucleaire brandstof aan de reactor in Bushehr blokkeren, zolang Iran niet tegemoet komt aan de eisen van de Verenigde Naties om te stoppen met de uraniumverrijking waarmee het land bezig is. Formeel heeft Rusland de levering echter alleen vertraagd vanwege 'betalingsachterstanden' van Iran, een argument dat de laatste jaren meermalen door de Russen is gebruikt om de bouw van de nucleaire reactor in Bushehr te vertragen. Iran ontkent, net als in voorgaande gevallen, dat er sprake is van dergelijke betalingsachterstanden.

Of er sprake is van een keerpunt in het Russische beleid jegens Iran, is dan ook de vraag. Het zou hier opnieuw kunnen gaan om retoriek, bedoeld om de internationale onrust over de Russische hulp aan Iran te sussen. Aan de andere kant zal Rusland de nucleaire steun op een bepaald moment moeten beëindigen, omdat het zelf ook niet wil dat Iran werkelijk beschikking krijgt over nucleaire wapens. Op het moment van schrijven is echter niet duidelijk of een dergelijk keerpunt nu al bereikt is. De kans is groot dat het opnieuw om een Russische verdragings tactiek gaat, bedoeld om Iran noch het Westen te veel van zich te vervreemden.

[Sico van der Meer]

Hezbollah en de nasleep van de oorlog met Israël

De VN-Veiligheidsraad heeft zich de afgelopen jaren uitvoerig beziggehouden met de situatie in Libanon. Zijn bemoeienissen leidden in 2004 tot de spectaculaire terugtrekking van de Syrische troepen, na een verblijf van bijna dertig jaar. Voorts stelde de Raad een onderzoek in naar de omstandigheden rond de moord op de oud-premier Rafiq Hariri begin 2005, een initiatief dat uitmondde in plannen voor oprichting van een VN-tribunaal wegens de vermeende betrokkenheid van Syrië bij die moord. En ten slotte boog de Raad zich medio 2006 over de voorwaarden voor de afloop van de oorlog tussen Hezbollah en Israël. In al die gevallen ging het de Veiligheidsraad vooral om herstel van het gezag van de regering in Beiroet over het totale grondgebied van Libanon, opgehangen aan de terugtrekking van buitenlandse troepen en aan de ontmanteling en ontwapening van alle Libanese en niet-Libanese milities. Sinds de terugtrekking van de Syrische troepen spitst de aandacht zich daarbij toe op de positie van Hezbollah – een beweging met drie gezichten: een gewapende verzetsbeweging, een legale shi'itische politieke partij en een terreurbeweging.¹

De overwinning van de fundamentalistisch-shi'itische beweging Hezbollah in de oorlog met Israël, zomer 2006, heeft haar positie in de binnenlandse politieke verhoudingen van Libanon aanzienlijk versterkt. Zij wordt immers gezien als de partij die Israël zijn 'eerste verloren oorlog' heeft bezorgd in de reeks oorlogen sinds de oprichting van de staat Israël in 1948. In de nasleep van het laatste conflict is Hezbollah dan ook volop bezig deze politieke winst te verzilveren. Dat heeft zich voorshands vertaald in een grote mate van politieke instabiliteit in Libanon. Hezbollah stuurt, onder andere met straatprotesten, aan op de val van de zittende regering-Siniora, totstandkoming van een regering van nationale eenheid of uitschrijven van nieuwe verkiezingen en op het vetorecht bij kabinetsbesluiten. Op deze manier probeert de beweging haar voortbestaan te waarborgen. In de binnenlands-politieke verhoudingen vormt Hezbollah's positie al langer een twistpunt, ook in het kader van de 'nationale dialoog' over de toekomst van Libanon, die na terugtrekking van Syrië in 2004 op gang kwam. Belangrijkste punt op de agenda was

ontbinding van de Hezbollah-militie, zonder dat echter een oplossing werd bereikt.

Op internationaal niveau is nu aan die druk kracht bijgezet als direct uitvloeisel van de oorlog tussen Hezbollah en Israël. Terwijl de Veiligheidsraad met resolutie 1701 (11 augustus 2006) een eind maakte aan de vijandelijkheden, stuurde de Raad tegelijkertijd aan op ontwapening van Hezbollah, in een poging het gezag van de regering in Beiroet uit te breiden tot in Zuid-Libanon; in dat gebied had Hezbollah het, als een staat in een staat, voor het zeggen. Er is dan ook een direct verband te leggen tussen de politieke onrust in Libanon van de afgelopen maanden en de afloop van de oorlog vorig jaar. Terwijl Hezbollah politieke munt leek te slaan uit haar rol bij de oorlog tegen Israël, wordt zij nu zowel binnenslands als buitenslands in haar voortbestaan bedreigd. Hoe heeft de Veiligheidsraad zich ten aanzien van Hezbollah opgesteld?

Resolutie 1701

Het onmiddellijk doel van resolutie 1701 was stopzetting van de vijandelijkheden tussen Hezbollah en Israël. Daardoor zou de weg worden vrijgemaakt voor het binnentrekken van het Libanese leger en de VN-vredesmacht UNIFIL in Zuid-Libanon, een gebied dat feitelijk door Hezbollah aan het gezag van de regering in Beiroet was onttrokken en dat zij controleerde. De ontplooiing van deze troepen zou moeten bijdragen tot het al langer door de Raad nagestreefde doel: uitbreiding van de controle door de regering in Beiroet over het gehele grondgebied van Libanon. De Raad verwees daarbij naar de bepalingen uit eerdere resoluties (1559 uit 2004 en 1680 uit 2006), alsmede bepalingen uit de Akkoorden van Taif, waarmee in 1990 een einde kwam aan de burgeroorlog in Libanon. Al deze bepalingen riepen op tot uitoefening van de volledige soevereiniteit van de Libanese regering over het hele grondgebied van Libanon.

De Veiligheidsraad riep Israël en Libanon voorts op te streven naar een permanent staakt-het-vuren en een lange-termijnoplossing voor hun relatie, gebaseerd op een aantal elementen en beginselen:

- het volledig respecteren van de *Blauwe Lijn* tussen beide partijen (de grens tussen Israël en Libanon);

- veiligheidsvoorzieningen ter voorkoming van hervatting van vijandelijkheden, inclusief de instelling *tussen de Blauwe Lijn en de Litani-rivier* van een gebied zonder gewapend personeel, bezittingen en wapens anders dan die van de regering van Libanon en UNIFIL;
- volledige tenuitvoerlegging van de relevante bepalingen uit de Akkoorden van Taif en van resoluties 1559 en 1680, die de ontwapening van 'alle gewapende groepen in Libanon' vereisen, zodat er, krachtens het Libanese kabinetsbesluit van 27 juli 2006, *geen wapens of gezag in Libanon zullen zijn anders dan die van de Libanese staat*;
- geen buitenlandse troepen in Libanon zonder toestemming van de regering;
- geen verkoop of leverantie van wapens aan Libanon anders dan met toestemming van de regering; en
- overhandiging aan de Verenigde Naties van alle beschikbare kaarten met landmijnen in Libanon die in het bezit zijn van Israël.

De achtergrond van de oproep tot een lange-termijnoplossing lag bij de opmerkingen van minister van buitenlandse zaken Condoleezza Rice in de aanloop naar de resolutie, dat er geen sprake kon zijn van terugkeer naar de 'status quo ante'. Dat zou immers een garantie zijn voor opnieuw uitbreken van een conflict in een latere fase; dat moest ten koste van alles voorkomen worden. De Raad gaf ook aanzetten voor het beoogde overleg tussen Israël en Libanon door een aantal uitgangspunten te noemen, vooral toegespitst op de situatie in Zuid-Libanon. Deze komen neer op instelling van een wapenvrije zone in het gebied tussen de Israëlisch-Libanese grens en de Litani-rivier, ontwapening van alle gewapende groepen, instelling van een wapenembargo en ontplooiing van UNIFIL op basis van een nieuw mandaat. De politieke context van de resolutie maakt duidelijk dat het de Veiligheidsraad er vooral om ging ontwapening van Hezbollah te bewerkstelligen – zonder dat haar naam met zoveel woorden werd genoemd.

Nadere bestudering van resolutie 1701 leidt tot de conclusie dat de bemoeienissen van de Veiligheidsraad ten eerste uitbreiding betreffen van de controle door de regering van Libanon over het gehele Libanese grondgebied, conform de bepalingen uit resoluties 1559 (2004) en 1680 (2006), en van de relevante bepalingen uit de Akkoorden van Taif om haar volledige soevereiniteit uit te oefenen. Hiermee verwijst de Raad naar de merkwaardige situatie dat

het gezag van de regering in Beiroet zich in feite beperkte tot het gebied ten noorden van de Litani-rivier. Het gebied ten zuiden daarvan was in feite aan haar gezag onttrokken, omdat Hezbollah er de controle uitoefende, sinds de terugtrekking van het Israëlische leger in 2000. De Veiligheidsraad grijpt dus niet alleen terug op eerdere, eigen resoluties, maar wijst ook op binnenlandse politieke afspraken ter zake, zoals de Akkoorden van Taif. Resolutie 1559 – in september 2004 aanvaard in de nasleep van terugtrekking van Syrische troepen uit Libanon en aan de vooravond van de Libanese presidentsverkiezingen – riep al op tot het strikt naleven van 'de soevereiniteit, territoriale integriteit, eenheid en politieke onafhankelijkheid van Libanon onder het enige en uitsluitende gezag van de regering van Libanon in heel Libanon', tot 'ontmanteling en ontwapening van alle Libanese en niet-Libanese militieën' en tot steun aan de uitbreiding van de controle van de regering van Libanon over het hele Libanese grondgebied.²

Wat de binnenlands-politieke afspraken betreft, die 'ontwapening van alle gewapende groepen in Libanon' vereisen, wijst de Raad niet alleen naar de Akkoorden van Taif, die in 1990 een eind maakten aan de burgeroorlog, maar ook naar het Libanese kabinetsbesluit van 27 juli 2006 dat 'er geen wapens of gezag in Libanon zullen zijn anders dan van de staat Libanon'. Dit besluit werd midden in de oorlog genomen, nota bene door een kabinet waarin twee Hezbollah-ministers vertegenwoordigd waren. Zij konden dat besluit kennelijk niet voorkomen – en die omstandigheid verklaart vermoedelijk waarom Hezbollah sinds de oorlog het recht claimt op een *veto* bij de besluitvorming in een toekomstig kabinet.³

De conclusie is onontkoombaar: in de optiek van de Veiligheidsraad is er, blijkens resolutie 1701, géén plaats meer voor Hezbollah, of althans de gewapende arm van de beweging. Hezbollah *moet* ontwapenen. De druk op de beweging wordt in de resolutie nog eens extra opgevoerd: enerzijds door instelling van een wapenembargo, anderzijds door het optreden van de Libanese strijdkrachten en UNIFIL in het operatiegebied van Hezbollah. In paragraaf 14 van de resolutie roept de Veiligheidsraad de regering van Libanon op 'to secure its borders and other entry points' om zo 'de invoer van wapens zonder haar instemming te voorkomen', en verzoekt UNIFIL de regering van Libanon 'op haar verzoek' daarbij te assisteren. Dat gebeurt zowel op de grond (bijv. aan de grens tussen Libanon en Syrië, met steun van

UNIFIL) als op zee (met de inzet van een maritieme component van UNIFIL, inclusief een bijdrage van Nederland) voor de kust van Libanon.

Van de VN-lidstaten wordt verwacht dat ze 'de noodzakelijke maatregelen zullen nemen' om verkoop of leverantie van wapens aan wie dan ook in Libanon te voorkomen. In dit verband ontstond veel verwarring over het precieze takenpakket van UNIFIL. Zou dat wel of niet ontwapening van Hezbollah omvatten, en dus mogelijkere wijze gewapend optreden van de kant van de blauwhelmen kunnen inhouden? Potentiële troepenleverende landen wilden op dit punt duidelijkheid, alvorens definitief te beslissen over bijdragen van nationale contingents aan UNIFIL, die met een robuust *peacekeeping*-mandaat de bevoegdheid kreeg met geweld op te treden.⁴ VN-secretaris-generaal Kofi Annan liet al vóór de stemming over de resolutie weten dat het *niet* de taak van UNIFIL zou worden Hezbollah te ontwapenen; dat was een *interne* Libanese aangelegenheid. Mogelijk liet Annan zich hierbij leiden door het Libanese kabinetsbesluit van 27 juli 2006. Ook het Nederlandse kabinet overwoog bij zijn besluit een maritieme bijdrage te leveren aan UNIFIL: 'De Libanese regering zal zelf deze ontwapening via een politiek proces moeten bewerkstelligen.'⁵

Hezbollah onweersproken

Die eigen inzet van de Libanese regering zal geen eenvoudige opgave worden. Een week na het aannemen van resolutie 1701 kwam Hezbollah-leider Nasrallah met zijn reactie: 1 Hezbollah zou zich niet laten ontwapenen; en 2 zij beschikte nog altijd over 20.000 *katjoesja*-raketten om Israël te beschieten. Daarmee legde hij een tijdbom onder de resolutie. De uitspraken waren niet alleen in flagrante strijd met de intenties van de Veiligheidsraad, ze bleven ook onweersproken. Dat zou wel eens een *omineuze aanwijzing* kunnen zijn voor verdere ontwikkelingen in (Zuid-)Libanon. Intussen bleef het sinds augustus vorig jaar relatief rustig in het gebied. De ontplooiing van 15.000 man regeringstroepen en 10.000 UNIFIL-manscappen (naast de 2.000 man op zee) verliep zonder noemenswaardige problemen, in nauwe samenhang met de terugtrekking van het Israëlische leger uit Libanon.⁶ Wél vond een reeks van schendingen van het Libanese luchtruim plaats door Israëlische F-16's; bij een zo'n incident had het maar weinig gescheeld of UNIFIL zou, met een beroep op het recht op zelfverdediging, met grond-

luchtraketten op Israëlische gevechtsvliegtuigen hebben geschoten.⁷

Ook bij de uitvoering van het wapenembargo, zowel aan de grens met Syrië als op zee, hebben zich tot dusver geen problemen voorgedaan. In deze fase heeft Hezbollah zich vooral geconcentreerd op het binnenlands-politieke front, ongetwijfeld in de veronderstelling dat hier voorlopig de grootste winst valt te behalen.

Noten

- 1 Een variant op de titel van Hans Schippers' zeer lezenswaardige artikel 'Twee gezichten van Hezbollah', in: *Internationale Spectator*, oktober 2006, blz. 533-536.
- 2 S/RES/1559 (2004), 2 september 2004.
- 3 Hezbollah zou najaar 2006 zijn ministers uit het kabinet terugtrekken en daarmee de politieke verhoudingen in Libanon verder op scherp zetten.
- 4 Zie mijn bijdrage 'Operatiegebied Zuid-Libanon. UNIFIL van klassieke peacekeeping naar robuuste peacekeeping-macht', in: *Carré*, jrg. 29, 2006, nr 9.
- 5 Brief 'Nederlandse maritieme bijdrage aan UNIFIL' aan de Tweede Kamer, 22 september 2006.
- 6 De enige omstrede kwestie bleef nog de definitieve afbakening van de zg. *Sheeba Farms* in het grensgebied van Israël, Libanon en Syrië.
- 7 Aldus de Franse minister van defensie Michèle Alloit-Marie, zoals geciteerd in: *Atlantic News*, 24 oktober 2006.

Drs D.A. Leurdijk is verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' in Den Haag.

Islam, politiek en gevaar van een staatsgreep in Turkije

'De moskeeën zijn onze kazernes, de koepels onze helmen, de minaretten onze bajonetten, en de gelovigen onze soldaten...' Zo begon het gedicht dat de burgemeester van Istanboel, Recep Tayyip Erdogan in 1998 op een bijeenkomst van zijn islamitische Welvaartspartij voordroeg. Religieuze agitatie, meende een rechtbank en veroordeelde hem tot een gevangenisstraf van tien maanden, waarvan hij er vier uitzat. In 2002 won Erdogan met de mede door hem opgerichte Partij voor Gerechtigheid en Ontwikkeling (AKP) de verkiezingen. Na een grondswetswijziging en een tussentijdse verkiezing, nodig in verband met zijn veroordeling, werd hij vervolgens premier van Turkije. Vrijwel direct na zijn aantreden meldden commentatoren dat het leger, als waker over de belangen van de seculiere staat, overwoog in te grijpen. Dat is niet gebeurd, maar berichten over een aanstaande staatsgreep blijven de ronde doen.¹

Opkomst van de AKP

De spanningen in Turkije lopen vooral op omdat het parlement *vóór medio mei* een nieuwe president moet kiezen als opvolger van de streng seculiere Ahmet Necdet Sezer. Deze is overigens afkomstig uit de rechterlijke macht, omdat bij de vorige verkiezingen, in 2000, de 550 leden tellende volksvertegenwoordiging het niet eens kon worden over een opvolger uit eigen kring. De president moet met een tweederde en wanneer dat niet mogelijk is met een enkelvoudige meerderheid worden gekozen. De AKP heeft 363 zetels en kan met steun van enkele onafhankelijke parlementariërs een eigen kandidaat al in een van de eerste stemronden tot president laten kiezen.

De combinatie premier en president van dezelfde, in dit geval islamitische, partij zou voor het leger aanleiding kunnen zijn in te grijpen. De Turkse strijdkrachten voerden in 1960, 1971 en 1980 staatsgrepen uit om politieke ontwikkelingen die ze als gevaarlijk voor de stabiliteit van de staat beschouwden, ongedaan te maken. Met een 'postmoderne' ingreep in de vorm van een ultimatief actieprogramma maakten hoge officieren in 1997 een eind aan de coalitieregering van de conservatieve Partij van het Juiste Pad en de islamitische Refah (Welvaarts)partij (RP). De legertop meende dat de

door Necmettin Erbakan geleide RP te ver was gegaan in tegen de EU en de NAVO gerichte uitspraken en via islamitische organisaties ook te veel invloed had op het onderwijs.² De RP werd enige tijd later door het Hooggerechtshof ontbonden vanwege het negeren van het verbod staat en godsdienst te vermengen.

De twee belangrijkste oprichters van de AKP, Erdogan en Abdoelah Gül, waren naaste medewerkers van Erbakan, de grote man van de islamitische partijvorming in Turkije. Vanaf 1970 was hij betrokken bij de oprichting van partijen, die na elke militaire coup ontbonden werden. Ook na het verbod van de RP richtte Erbakan een nieuwe islamitische partij op. Deze partij leed echter bij regionale verkiezingen een forse nederlaag. Erdogan en Gül trokken hieruit de conclusie dat de koers van Erbakan te extreem was en niet langer werkte. De twee dissidenten voerden vervolgens besprekingen met groepen zakenlieden, bankiers en organisaties van kleine en middelgrote bedrijven. Medio 2002 leidde dit tot de vorming van de AKP. Opvallend was dat zowel islamitische als seculiere personen steun betuigden. De AKP noemde zich een conservatieve partij, die streeft naar toetreding van Turkije tot de EU.

De AKP, die als organisatie slechts in rudimentaire vorm bestond, kreeg ruim een derde (34,2%) van het stemmentotaal bij de verkiezingen van november 2002. De sociaal-democratische Republikeinse Volkspartij (CHP), de seculier conservatieve Partij van het Juiste Pad en de rechtse Nationale Actie Partij behaalden respectievelijk 19,3, 9,5 en 8,3%. Behalve de AKP kwam slechts de CHP boven de kiesdrempel van 10%.³

Het succes van de AKP werd in belangrijke mate bepaald door de chaotische situatie waarin de Turkse politiek zich voor de verkiezingen bevond. Mede vanwege interne tegenstellingen was de door de oude sociaal-democraat Bulent Ecevit geleide regering er niet in geslaagd een eind te maken aan de al twee jaar durende economische crisis. Ecevit was door zijn slechte gezondheid nauwelijks in staat leiding te geven en had om die reden vervroegde verkiezingen uitgeschreven.

Van groot belang was ook dat de AKP-burgemeesters in de grote steden goed hadden gepresteerd. Zo was Istanboel onder Erdogan een schonere en groe-

nere stad geworden, moesten zelfs zijn tegenstanders toegeven. Dat schone sloeg tevens op de AKP zelf. De partij had de naam redelijk vrij van corruptie te zijn. Voor de nieuwe regeringsleider pleitte ten slotte dat hij een aantal ministers van andere grote partijen in zijn regering benoemde.⁴

Een succes dus via proteststemmen en goede presentaties. Maar ook de traditioneel grote verschuivingen in het Turkse kiezersgedrag en de hoge kiesdrempel speelden een rol. Partijen die bij de ene verkiezing goede resultaten behalen, komen soms in een volgend parlement niet terug. Dit keer profiteerde de AKP.

Godsdienst en staat in Turkije

De revolutionairen die in 1913 een eind maakten aan het Ottomaanse rijk, zagen de islam als een van de oorzaken van het verval van dat rijk. Zij wilden een modern en op het westen gericht Turkije en introduceerden de scheiding tussen staat en religie, die in de jaren twintig en dertig van de twintigste eeuw door Kemal Atatürk op scherpe wijze werd uitgelegd. Atatürk streefde naar de verwijdering van het geloof uit het openbare leven en de volledige staatscontrole over de overgebleven religieuze instellingen. Het secularisme was een van de zes basisprincipes van het kemalisme, de officiële staatsideologie.

Het Turkije in principe toegezegde EU-lidmaatschap fungeert als buffer tussen AKP en militairen

Onderwerping en integratie van de religie in de staatsbureaucratie maakten ook in de daarop volgende decennia onderdeel uit van het beleid van de politieke elite. Dit betekende echter niet dat religie uit het maatschappelijk leven was verdwenen. Vooral op het platteland en in kleinere steden zagen veel Turken islamitische waarden en normen als richtinggevend voor het dagelijks leven. Vanaf de jaren zeventig organiseerden zij zich in islamitische partijen.

Na de staatsgreep van september 1980 trachtte de legerleiding de islam verder in het staatssysteem te integreren. Dit gebeurde in de eerste plaats om als tegenwicht te dienen voor het opkomend links- en rechts-radicalisme en het Koerdische nationalisme. Conservatieve deskundigen op het gebied van de islam en het Ottomaanse rijk formuleerden voor de legerleiding een Turks-islamitische synthese, die bestond uit

elementen van de Ottomaanse, islamitische en Turkse volkscultuur. De synthese moest dienen als ideologische basis van het nieuwe bewind. Kern ervan was de gedachte van een *Turkse gemeenschap* waarin natie en staat samengaan en de verschillen tussen Turken, Koerden, soennieten, alevieten en seculieren verdwijnen.

In het kader van de nieuwe ideologie werd het aantal koranscholen uitgebreid en kwamen er meer door de staat opgeleide imams. Religieuze lessen op scholen werden verplicht gesteld. Ook konden de islamitische partijen zich beter ontplooiën. In de jaren tachtig beproefden zij waar de grenzen voor hun opvattingen lagen. De islamitische partijen konden in de jaren tachtig en negentig ook profiteren van de sterke groei van religieuze, soms fundamentalistische opvattingen in de hele islamitische wereld.⁵

Het opzoeken van grenzen leidde enkele malen tot een verbod van de islamitische partijen, maar deze konden telkens opnieuw van start gaan, met een programma dat weinig afweek van de voorganger. De AKP was in dit opzicht een uitzondering. De partij presenteerde zich als Europees en NAVO-gezind en zocht als conservatief-religieuze organisatie zelfs aansluiting bij de vooral uit christen-democratische partijen bestaande Europese Volkspartij.

Beleid van de AKP onder vuur

Voor de verkiezingen van 2002 verklaarde Erdogan herhaaldelijk dat andersdenkenden niet bang hoefden te zijn dat dwang zou worden uitgeoefend in religieuze zaken. Vanuit seculiere kringen werd echter gewezen op het (papieren) verbod alcohol te schenken in uitgaansgelegenheden van Istanboel, dat Erdogan als burgemeester instelde. De beloften en het verbod lijken exemplarisch voor het dilemma waarmee velen binnen en buiten Turkije worstelen. In hoeverre is een democratie mogelijk onder leiding van een partij die daaraan een eigen interpretatie geeft en zegt zich voor haar beleid te baseren op algemeen aanvaarde Turkse, dat wil zeggen, islamitische waarden?

De AKP-regering ging zeer voortvarend te werk. Er zijn enkele honderden wetten aangenomen, die in veel gevallen beoogden te voldoen aan de in 2002 door de EU opgestelde criteria van Kopenhagen. In oktober 2005 werd Erdogan hiervoor beloofd door het EU-besluit onderhandelingen over toetreding te beginnen. De Turkse economie heeft verder geprofiteerd van Erdogans besluitvaardigheid en is na 2003 gegroeid met gemiddeld 7% over de laatste drie jaar.⁶

Bij plaatselijke verkiezingen behaalde de AKP in maart 2004 een ruime overwinning.

Vanuit het seculiere kamp en uit kringen van politieke commentatoren was er echter groeiende kritiek. De inhoud van de stortvloed aan aanvaarde wetten was immers nauwelijks bekend bij de bevolking. Veel van deze wetten hebben betrekking op het vergroten van de rechten en vrijheden van de burgers. De invloed van het leger op niet-militaire zaken wordt ingeperkt. Belangrijke zaken, maar van een publiek debat erover was nauwelijks sprake.

Het democratisch gehalte van de AKP zelf wordt eveneens bekritiseerd. De inderhaast geformeerde partij heeft op papier een democratische structuur, maar in werkelijkheid maakt een kleine elite onder leiding van Erdogan de dienst uit. Uit protest tegen deze gang van zaken hadden in 2005 al elf parlementsleden en een minister van de AKP hun zetel opgegeven. Het aantal binnen de partij actieve vrouwen is verder zeer beperkt. Slechts 11 van de 363 parlementsleden is vrouw.⁷ Een belemmering hierbij is natuurlijk dat vrouwen die een hoofddoek dragen, geen officiële functies kunnen bekleden.

Erdogan heeft in de kwestie van de hoofddoek geen actie ondernomen, wetend dat dit tot een conflict met de militairen zou leiden. Wel heeft hij een groot aantal aanhangers op hoge posten in het ambtelijk apparaat benoemd. Ditzelfde gebeurde op gemeentelijk niveau in steden waar de AKP een meerderheid heeft. Ook de invloed van de islam op het onderwijs zou geleidelijk worden uitgebreid. Door het leger en in seculiere kringen worden deze zaken gezien als een proces van sluipende islamisering waartegen hoge officieren herhaaldelijk waarschuwen.

In juni 2005 kwam het bijna tot een conflict over een amendement in het nieuwe wetboek over het verminderen van sancties op illegale, dat wil zeggen niet door de overheid goedgekeurde, korancursussen. De seculiere president Sezer liet weten dat dit onaanvaardbaar was, omdat het de weg zou openen voor extremistische predikers. De AKP deed vervolgens concessies.⁸ Deze tactiek volgde Erdogan ook in andere kwesties. De partij zoekt de grenzen op tussen de seculiere staat en de eigen islamitische opvattingen, maar wanneer zij weerstand ondervindt, trekt zij zich terug. De AKP wil zo lang mogelijk aan de macht blijven om een zo sterk mogelijke maatschappelijke positie te verwerven. Omdat de oppositie ernstig verdeeld is en geen aansprekende leiders heeft,

rekenen Erdogan erop dat zijn partij nog geruime tijd aan de macht kan blijven. Hem zou daarbij een bewind als in het Rusland van Poetin voor ogen staan. Een van bovenaf strak gecontroleerde samenleving, waarin slechts beperkte kritiek mogelijk is. Inhoudelijk zou het islamitische bewind van Maleisië als voorbeeld dienen: modern maar toch religieus.

Erdogan en de militairen

Voorwaarde voor het slagen van dit project is wel dat de partij een middenkoers handhaaft. De meeste Turken zien godsdienst als een persoonlijke zaak. Dwang van bovenaf in religieuze zaken zou een averechts resultaat hebben. De leiding van de AKP weet dit en zal er alles aan doen om de meer radicale vleugel in de hand te houden.⁹

Het in principe *toegezegde EU-lidmaatschap* fungeert hierbij als een *soort buffer* tussen de AKP en de militairen. Het leger weet dat ingrijpen door de EU wordt afgekeurd en zal daar niet snel toe overgaan. Het waarschijnlijk belangrijkste probleem voor Erdogans regering is de sterk toegenomen nationalistische stemming in het land, die onder meer tot uiting komt in een groeiende kritiek op de Verenigde Staten en op de EU. Oorzaken daarvan zijn onder meer de oorlog in Irak, het debat over de Armeense volkerenmoord en de kwestie-Cyprus.

Vooraf dit laatste heeft veel kwaad bloed gezet. De Turkse inwoners van het eiland steunden het VN-eenhedenplan, dat door de Grieks-Cyprioten werd verworpen. Toen het verdeelde Cyprus toetrad tot de EU, werd Turkije door Brussel onder druk gezet om havens en vliegvelden voor Cyprus open te stellen. Voor veel Turken is dit een onbegrijpelijke beloning voor de Grieks-Cypriotische afwijzing van de VN-voorstellen.

Ook het stijgend aantal kritische geluiden uit Europa over een Turks EU-lidmaatschap draagt bij aan de anti-westerse stemming. Erdogan heeft tot nu toe weerstand geboden aan die stemming. De relatie met de Verenigde Staten is goed en aan de EU toegezegde hervormingen worden geleidelijk verwezenlijkt. Op Russische avances om nauwer samen te werken is hij niet ingegaan.¹⁰ Behalve de ongerustheid over de 'sluipende islamisering' is er voor de militairen geen directe reden om in te grijpen. Besluiten die in seculiere ogen te ver gaan, worden getroffen door een presidentieel veto. President Sezer heeft van die bevoegdheid zeer ruim gebruik gemaakt.

Wordt echter een AKP-kandidaat tot president



verkozen, dan verandert dit. Seculieren en militairen zien het presidentschap als een rem op een al te grote macht van de AKP, die slechts een derde van het electoraat vertegenwoordigt. Waarschijnlijk zal Erdogan de zaak niet op de spits drijven en een compromiskandidaat naar voren schuiven. De vraag is echter of die aanvaardbaar is voor de militairen.

Een tweede mogelijke dreiging voor de AKP zijn de parlementsverkiezingen van november van dit jaar. De kans op een militaire interventie neemt echter af, omdat volgens peilingen de AKP weliswaar de grootste partij blijft, maar verscheidene andere partijen naast de CPH boven de kiesdrempel van 10% zullen uitkomen.¹¹ Dit zou zelfs een coalitieregering zonder Erdogans partij mogelijk maken.

Noten

- 1 BBC News (internet ed., hierna ie) 4 november 2002; Zeyno Baran, 'The Coming Coup d'Etat?', in: *Nuusweek*, 4 december 2006, blz. 42.
- 2 Erik Jan Zürcher, *Een geschiedenis van het moderne Turkije*, Amsterdam, 2006, blz. 380-383.
- 3 Soner Cagaptay, 'The November 2002 Elections and Turkey's New Political Era', in: *Middle East Review of International Affairs* (MERIA), ie, (6), december 2002, blz. 1-7.
- 4 *Ibid.*, blz. 3,4; zie ook: Sultan Tepe, 'Turkey's AKP: A Model "Muslim-Democratic" Party?', in: *Journal of Democracy*, (16), 3, juli 2005, blz. 69-82.
- 5 M. Hakan Yavuz, 'Political Islam and the Welfare (Refah) Party', in: *Comparative Politics*, oktober 1997, blz. 63-82.
- 6 Tepe, *a.v. noot 4*, blz. 71-72; Philip Gordon & Omer Taspinar, 'Turkey on the Brink', in: *The Washington Quarterly*, zomer 2006, blz. 57-70.
- 7 Tepe, *ibid.*, blz. 72-75.
- 8 *NRC Handelsblad*, 4 juni 2005.
- 9 'Turkey: Now and in the Future, Panel Discussion', in: *MERIA*, ie, (10) 3, september 2006, blz. 1-16, mening Zeyno Baran, Barry Rubin en Yasemin Congar; zie ook Tepe, *a.v. noot 4*, blz. 76-77; en Bernard Bouwman in *NRC Handelsblad*, 14 december 2006.
- 10 *MERIA*, *ibid.*, mening Rubin, Marc Grossman, Congar; Gordon & Taspinar, *a.v. noot 6*, blz. 63-66. Zie voor een kritische Nederlandse reactie Thomas von der Dunk, 'Turkije: geen vol ei maar lege dop', in: *Internationale Spectator*, februari 2007, blz. 61-62, alsmede de discussie met Rob Boudewijn, in deze aflevering blz. 209-213.
- 11 *Milliyet*, 20 februari 2007.

Dr H. Schippers, historicus, is verbonden aan de Technische Universiteit Eindhoven.

New publication Discussion Papers in Diplomacy, April 2007

Commercial Diplomacy and International Business

No. 107 by Michel KostECKI and Olivier Naray, 41 p.

Commercial diplomacy is a significant factor in the on-going process of globalization, yet there is a shortage of empirical research on this activity. This paper reports the results of an empirical study conducted among diplomats and managers. It identifies three dominant types of commercial diplomats: civil servant, generalist and business promoter. The paper shows how commercial diplomacy contributes to the promotion of international trade and corporate partnership, to the resolution of business conflicts and the marketing of a country as a location for foreign investments, R&D activities or tourist destination and "made-in". It presents

the current trends in commercial diplomacy, examines the determinants of its value chain and service fees and makes a number of suggestions on how to improve performance given the growing willingness of governments to emphasize the business promotion approach.

Information is available at the secretariat of the Clingendael Diplomatic Studies Programme of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, tel. 070-3746605, email: cdsp@clingendael.nl or can be downloaded from the Clingendael website: www.clingendael.nl.

Turkije: is het glas half leeg of half vol?

N.a.v. Thomas von der Dunk, 'Turkije: geen vol ei maar lege dop', *column in Internationale Spectator*, februari 2007, blz. 61-62.

Via een breed uitwaaierende column, waarin onder andere de Oostenrijkse FPÖ, de Britse transatlantische spagaat en de Noord-Ierse dominee Paisley de revue passeren, tracht cultuurhistoricus Thomas von der Dunk aan te tonen dat Turkije niet in de EU thuishoort. Dit is van zijn hand op zich zelf niets nieuws, ook al is zijn opinie genuanceerder. In zijn werkelijke pleidooi voor een geprivilegieerd partnerschap wordt Von der Dunk gesteund door de Franse presidentskandidaat Nicolas Sarkozy, de CDU van Angela Merkel, de Oostenrijkse regering en sinds kort ook de nieuwe Nederlandse regering, die het 'partenariaat' heeft geïntroduceerd. Dat deze politici en een groot gedeelte van de (Europese) bevolking niet gediend zijn van een Turks lidmaatschap, is bekend. Maar gold dat ook niet voor Roemenië en Bulgarije, en grotendeels ook voor de *Big Bang* van 2004? Democratisch gekozen regeringen dienen idealiter de volkswil te vertegenwoordigen, maar de kloof op dit terrein tussen politici en de burgers heeft geresulteerd in een *enlargement fatigue*. Om nu Turkije als geïsoleerd geval uit te lichten als voorbeeld dat de burger dit niet blijft, is een al te simpele voorstelling van zaken: van die zelfde burger had het merendeel van de nieuwe lidstaten er immers niet bij gehoeven.

De discussie, al dan niet Europees, kwam op gang met de uitbreidingsgolf van 2004. Over Cyprus bestond gereede twijfel of het geografisch wel tot Europa zou behoren, immers gesitueerd ten zuiden van Turkije en voor de kust van Syrië. De kaart geeft hier geen uitsluitel over. De door tsaar Peter de Grote politiek bepaalde grens tussen Azië en Europa, de Oeral, eindigt boven Kazachstan, waardoor zelfs dit land met recht kan claimen dat in ieder geval een gedeelte van het territorium Europees zou zijn. Wat denkt Von der Dunk over de Kaukasische republieken Georgië en Armenië, die als Europees worden aangeduid en waarbij het eerste land zelfs op korte termijn tot de NAVO hoopt toe te treden en beide, op lange termijn, een EU-lidmaatschap voorstaan? Grondgebied ten noordoosten en ten zuiden van Turkije zou dan Europees zijn, het omvangrijke Turkse territorium daartussen weer niet.

De aanduiding 'tussenland halverwege Europa en Arabië' toont aan dat Von der Dunk een adept is van de Huntington-school, waarin religie wordt gebruikt om een land tot een zeker continent te rekenen. Hét dominante geloof in de Arabische wereld is immers de islam. Maar als religie als ordeningsprincipe wordt gehanteerd, wat denkt Von der Dunk dan van Albanië, een land dat zonder enige twijfel op de lange(re) termijn zal toetreden. Stellen de Europese toetredingscriteria één enkele voorwaarde over wat de dominante religie in een (potentiële) kandidaat-lidstaat zou moeten zijn? De aanname achter dit ordeningsprincipe is dat islam en democratie niet door één deur kunnen. Onlangs heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in een omvangrijke studie aangetoond dat islam en democratie elkaar niet bijten; en, heeft de overheersende religie ooit afbreuk gedaan aan het Turkse functioneren binnen de NAVO of andere Westerse, internationale organisaties?

Met zijn voorbeeld van de Europese boycot van het Oostenrijk van de FPÖ belichaamt Von der Dunk een herhaaldelijk geciteerde populistische misvatting door te stellen dat dit een Europees initiatief zou zijn. De (politieke) boycot betrof een weliswaar door de lidstaten onderling gecoördineerde, maar een verder nationale, bilaterale actie, aangezien de EU op dat moment hiervoor nog geen instrumentarium ter beschikking had. Waarvoor de auteur dit voorbeeld terecht aanhaalt, is aan te tonen dat de EU het met de eigen regels niet even nauw neemt. Aan de observatie over Cyprus kan bijvoorbeeld nog worden toegevoegd dat het Griekse deel eist dat Turkije zijn (lucht)havens opent, terwijl het land tegelijkertijd rechtstreekse lucht- en zeeverbindingen vanuit de EU met het Noordelijk deel blokkeert. Op het moment van toetreding beloofde Cyprus nimmer het vetwapen te hanteren inzake de Turkse toetredingsonderhandelingen, maar nu maakt het hier in de praktijk, vaak gesouffleerd door Oostenrijk en Frankrijk, veelvuldig gebruik van. Ten aanzien van het handhaven van de eigen (toetredings)regels heeft de EU zeker géén goede *track record*. De knallende ruzie over het Stabiliteitspact en hoe Griekenland zich op basis van valse cijfers wist te kwalificeren, zijn slechts twee voorbeelden uit een lange reeks. Maar dit betekent

niet dat de EU nu eenzijdig een kandidaat-lidstaat strenger de maat dient te nemen, wat in de praktijk al gebeurt.

Het door de auteur aangehaalde voorbeeld van Roemenië en Bulgarije, 'twee landen die [...] geenszins aan de normen voldoen', bewijst dat het proces inderdaad met de uitkomst op de loop is. Deze Europese spagaat kent twee scholen. De eerste school bepleit dat aan de criteria voldaan moet zijn vóór toetreding. De andere school stelt dat toetreding juist een *disciplinerend effect* heeft, zodat uiteindelijk aan de verplichtingen wordt voldaan. Vanuit historisch perspectief blijkt dat de tweede school altijd heeft gedomineerd. Waren in de jaren tachtig Griekenland, Spanje en Portugal en 20 jaar later landen als Polen en Hongarije, gezien de huidige interne problematiek, nu schoolvoorbeelden van doorgewinterde democratieën? De mediterrane lidstaten hebben inmiddels aangetoond dat de prille democratie wortel heeft kunnen schieten *dank zij* het EU-lidmaatschap. Daarom is het merkwaardig dat het Turkije nu kwalijk wordt genomen dat het géén diepgewortelde democratische traditie kent.

Von der Dunk stelt dat het minder pijnlijk is een prille liefde dan een verloving te verbreken. Het lijkt erop dat hij hier een geografische dwaling begaat en het over een ander land heeft. Terwijl de Ceaucescu's van deze wereld nog met 99,9% van de stemmen door de *nomenklatoera* herkozen werden, was Turkije al lang en breed de Europese weg ingeslagen. Het bekendste voorbeeld is natuurlijk de associatie-overeenkomst van 1963, gevolgd door de toezegging in 1969 door de associatie-commissie én bekrachtigd door het Europees Parlement, dat Turkije lid zal worden. De langdurige Westerse oriëntatie wordt verder bevestigd doordat Turkije mede-oprichter is geweest van de Raad van Europa in 1949, lid is van de NAVO sinds 1952 en vanaf 1961 betrokken is bij de OESO. Deze lijn kan zelfs worden doorgetrokken naar Mustafa Kemal Atatürk, die de islam als staatsgodsdienst al in 1928 uit de Constitutie schrapte en meer aardse zaken als de introductie van de westerse klok en kalender, het Latijnse alfabet en de zondagse vrije dag kort daarop introduceerde. De aanduiding 'Prille Liefde' betreft dan veel meer de twee recentelijk toegetroten lidstaten, maar slaat met betrekking tot Turkije de plank volledig mis.

Het populistische 'Beloofd is beloofd' geeft de stand der zaken kernachtig aan: al meer dan vier decennia zijn er talloze verdragen en overeenkom-

sten ondertekend, waarin Turkije telkens volledig lidmaatschap in het vooruitzicht werd gesteld. Stelt Von der Dunk dan voor deze documenten nu maar door de papierversnipperaar te halen? Wat als de Verenigde Staten het NAVO-lidmaatschap eenzijdig zouden opzeggen en de verplichtingen van de Verdragsorganisatie niet langer nakomen, want die stammen immers uit 'een andere politieke context'? Wat als Frankrijk de EU-verplichting opzegt vanwege de afbraak van de toegezegde landbouwsubsidies, beloften die 'voor een ander soort Europa gedaan' zijn. Dergelijke naïeve veronderstellingen zouden moeten suggereren dat een simplistisch keuzemenu tot de mogelijkheden behoort. Veronderstelt mag worden dat Von der Dunk *realpolitiker* genoeg is om te beseffen dat het simpelweg opzeggen van verdragen een anarchistische Doos van Pandora zou openen in de politieke wereldordering. Met deze simplistische redenering lijkt Von der Dunk zich te begeven op het niveau van de in de column opgevoerde Wilders, wiens politieke boodschap luidt: Turkije erin, Nederland eruit.

Het glas is niet, zoals de Turkije-criticasters stellen, half leeg, maar eerder half vol. Von der Dunk *cum suis* zal moeten erkennen dat de discussie over wel of geen lidmaatschap in 1999, toen Turkije officieel kandidaat-lid werd, afgesloten had kunnen worden. De vraag is dan ook niet *of*, maar *wanneer*? Von der Dunk bezoldigt zich ongetwijfeld aan een literaire overdrijving door te beweren dat dit minimaal nog 50 jaar zal duren, gezien de razendsnelle progressie die Turkije recentelijk heeft geboekt.

'Brussel' hanteert na de laatste uitbreiding echter ferme taal. In de eerste plaats zal aan kandidaten nooit meer een (toetredings)datum worden gegeven, dit na de ervaring met de irreëel gebleken datum 2007, door Bulgarije en Roemenië *zelf* geformuleerd. Het getuigt van zelfkennis dat Turkije, gezien de hobbels en kuilen in het toetredingsproces, van meet af aan heeft gezegd dat het proces van toetreding 15 tot 20 jaar zal vergen. Ten tweede zullen de kandidaten vooraf aan *alle* voorwaarden moeten voldoen. Het is Ankara desalniettemin niet ontgaan dat er bij de laatste uitbreiding met de toetredingscriteria viel te marchanderen, maar dus niet als de kandidaat Turkije heet.

Het beeld ontstaat dat Turkije aan een 'dubbele bewijslast' moet voldoen. Voeg hierbij het beeld dat Europese politici iedere hobbel in het onderhandelingsproces gebruiken om dat proces te traineren. Aan

de opening van de onderhandelingen werd immers de unieke unilaterale clausule verbonden van een 'open einde': de EU kan desgewenst de onderhandelingen eigenhandig stopzetten, zoals onlangs ten dele ook is gebeurd. De in Europese ogen geringe progressie die Turkije heeft geboekt bij de implementatie van het *acquis*, werd in Frankrijk door Sarkozy en in eigen land door VVD-kamerlid Hans van Baalen, kort vóór de Europese Raad van december, onmiddellijk aangegrepen om te pleiten voor *totale* stopzetting van de onderhandelingen. Daarnaast hebben Frankrijk en Oostenrijk aangekondigd de Turkse toetreding te onderwerpen aan een referendum, waarvan de uitkomst bij voorbaat vast zal staan.

Ook de kwestie van de Armeense 'genocide' heeft ertoe bijgedragen dat de Turkse perceptie dat Europa deze kandidaat uiteindelijk niet wil, bevestigd is: Europa dwingt Turkije tot een race zonder finish. Dit leidt tot een vicieuze cirkel: waarom de door de EU voorgestane maatregelen te implementeren indien toetreding tot de club toch niet doorgaat? De aanhoudende Europese kritiek in plaats van aanvaarding van de politieke realiteit vertraagt de ingeslagen weg

naar de door Europa voorgestane normen en waarden. Publicaties als deze *column* dragen daar alleen maar aan bij.

De kernvraag is daarom: *wat* staat Von der Dunk tegen aan een Turkije dat de Westerse normen en waarden volledig omhelst? Het Irak-debacle toont aan dat het Europese model te prefereren valt boven het Amerikaanse: hoe de democratische rechtsstaat te exporteren? Of verdient het 'what if'-model de voorkeur van de *criticasters*, waarin de nucleaire banden met buurland Iran worden aangehaald of de energiekaart met Rusland wordt uitgespeeld? Prefereert Von der Dunk dergelijke alternatieven? De keuze lijkt duidelijk. De Europese politiek zal daarom anno 2007, nota bene het jaar dat 50 jaar Verdragen van Rome feestelijk herdacht worden, met als *success story* de gestage uitbreiding, uit de kast moeten komen: 'beloofd is beloofd'. Het zou (cultuur)historici passen zich met deze realiteit te verenigen, anders verworden ze tot (Turkije)hysterici.

Rob Boudewijn, historicus, is verbonden aan het Europa Programma van Instituut Clingendael.

Repliek Thomas von der Dunk

Met mijn column 'Turkije: geen vol ei maar lege dop' beoogde ik twee dingen: allereerst om te verklaren, waarom de onderhandelingen nu steeds meer stoken en de irritatie aan beide zijden zo hoog oploopt, waardoor Turkije en Europa in feite van elkaar vervreemden. En ten tweede, in dit geval korter, maar op een diepgravender cultuurhistorischer niveau, waarom Turkije en Europa voorlopig onverenigbare grootheden zijn. De portee van het eerste wordt in feite door Boudewijn onderschreven, de portee van het tweede door hem niet begrepen.

'Belooft is beloofd, en', zo sluit Boudewijn zijn tirade parmantig af, 'het zou historici passen zich met deze realiteit te verenigen, anders verworden ze tot hysterici.' De kernvraag is: wat is hier 'de realiteit'? Is dat alleen de realiteit van de Europese politici aan de onderhandelingstafels, die nooit nee hebben durven zeggen – regeren is vooruitschuiven – in de hoop dat daarmee de problemen pas voor hun opvolgers

zijn? Of is dat ook en steeds meer de realiteit van een Europese bevolking, die het niet langer pikt dat over haar hoofden op grond van beloften uit het verleden, die haar vooraf nooit uitdrukkelijk ter goedkeuring zijn voorgelegd, over haar lot wordt beschikt en die daarom bij de stembus deserteert, zoals al het debacle bij het Europese referendum uitwees? Ook daar ging het erg veel om 'afpraak is afspraak', om een neestem die een catastrofe zou zijn, om een: U kunt nu niet meer terug – alleen kwam daar vervolgens dus de kiezer tussen. En dus *moet* men nu op de een of andere manier terug.

Dat is de brede Europese realiteit die de beperkte Brusselse realiteit van Boudewijn ondermijnt. In plaats van mij met het soort intellectuele gemakzucht, waarvan men had mogen hopen dat die sinds Fortuyn passé zou zijn, in de Wildershoek te duwen, zou Boudewijn er als historicus verstandig aan doen zich niet als de propagandist van het officiële Turkijebeleid

op te stellen en iets verder kijkende collega's van ondermijning daarvan te beschuldigen, maar zich af te vragen *waarom* Wilders met dit punt zo scoort en waarom dus zijn eigen verhaal niet iedereen buiten Clingendael overtuigt. Aan de gebruikelijke gebedsmolen van politiek-correcte mantra's is nu even geen behoefte. Niets zal voor de steun voor Europa fataler zijn dan om de Europabreed gedeelde bezwaren tegen een Turks EU-lidmaatschap op formele gronden te negeren: dat wordt een Pyrrusoverwinning.

Het interessante is nu dat veel Europese politici, die zeer direct door die verontruste volksstem in hun positie worden bedreigd – dat is de corrigerende tik van de democratie – dat gaandeweg beginnen te beseffen, maar dat alleen nog niet openlijk kunnen of durven zeggen, omdat dat hun direct op een hysterische woedeaanval van Ankara met economische repercussies zou kunnen komen te staan. En voor schade aan de internationale bier- en kaasafzet – zo leerde ooit al het snel terugkrabbelen van Nederland in de Macedonische kwestie, toen Athene omwille van de erkenning van de naam van dat land op tilt sloeg – is men in Den Haag om electorale redenen óók beducht. Niet alleen overigens in Den Haag.

Hoe dan ook: waar er elk jaar wel in een paar Europese landen verkiezingen zijn, zullen zich altijd weer partijen aandienen die het Turkse thema electoraal zullen benutten, zodat dit andere politici tot een 'nu even niet' richting Ankara zal dwingen. Juist omdat, zoals Boudewijn terecht opmerkt, de EU ten opzichte van het handhaven van de eigen regels géén goed *track record* heeft, wordt na de volstrekt foute inschatting van de kwestie-Cyprus, die de geloofwaardigheid van Brussel geen goed heeft gedaan, een hardere lijn gekozen; zie ook de formulering in het regeerakkoord van ons nieuwe kabinet. Dat moeizame balanceren tussen gedane internationale toezeggingen en toenemend electoraal wantrouwen inzake de gevolgen daarvan vertaalt zich dus precies in het door mij beschreven proces van het stellen van *extra* voorwaarden, dat Boudewijn ook constateert, maar waarvan hem de *oorzaak* totaal ontgaat. Het eindeffect daarvan is uiteraard toenemende irritatie aan Turkse zijde, en dus verwijdering.

Dat is wat uiteindelijk werkelijk telt voor ontwikkelingen in de internationale politiek, en niet Verdonkachtige pietepeuterige *Prinzipienreiterei* met 'regels-zijn-regels'. Wat Boudewijn in dit verband niet wil zien, en de kiezer wél aanvoelt, is dat de toezeggingen aan Turkije gedaan zijn voor een heel ander soort Europese samenwerking – en bovendien in het kader van de Koude Oorlog, onder zware

Amerikaanse druk, omdat Washington wat raketten kwijt moest, met in het achterhoofd de gedachte: dat zien we dan wel weer. Van liefde was toen geen sprake, veel meer dan een moe-tje-op-termijn was het niet.

Gaandeweg is de inhoud van dat Europa verschoven, waarbij een Turkse toetreding stilzwijgend werd meegenomen, omdat op elk beslissend moment niemand de Turken met een ferm 'nu niet meer' durfde te trotseren. Achterdochtige Europeanen werden afgepoeierd met een volstrekt gespleten boodschap: we kunnen nu niet meer terug én er is nog niets definitief beslist. Alleen kwam zo wel het Turkse lidmaatschap telkens een stapje dichterbij. Het is deze salamtactiek, die we ook van de Betuwelijn kennen – critici zijn officieel altijd te vroeg of te laat, en vaak beide tegelijk – die veel kiezers ziedend maakt en het wantrouwen in de politiek de laatste decennia zo sterk heeft gevoed. Dozen van Pandora blijven namelijk niet gesloten door hard te roepen dat zij vooral niet open mogen – dan knalt vaak uiteindelijk de deksel met nog meer geweld eraf.

Pacta sunt servanda, om een volgende favoriete mantra aan te kaarten, maar als de schade van het 'servanda' in welk opzicht dan ook te hoog oploopt, dan, zo leert de wereldgeschiedenis, vindt menig politicus wel een uitweg om het pact even niet van toepassing te verklaren. Er zijn wel vaker oorlogen uitgebroken dan wel verdragen geschonden uit politiek lijfsbehoud. Het gaat er niet om of iets onwenselijk en dus 'ondenkbaar' is, maar of iets gebeurt.

Om die reden is het voor de daaruit getrokken les ook volstrekt irrelevant of de Europese boycot van Oostenrijk nu officieel uitging van Brussel of van een aantal lidstaten. Dat is alleen maar juristerij, om met Goethes *Faust* te spreken. Waar het werkelijk op aankomt, is dat de Europese politieke kaste – ongeacht of de afzonderlijke leden daarvan toevallig vandaag in Parijs en pas morgen in Brussel, dan wel vandaag in Brussel en pas morgen in Parijs een mooie betrekking bekleden – door de FPÖ-affaire tot de ontdekking kwam dat men zichzelf in de vingers sneed. En waar er voorlopig géén onafhankelijk gerechtshof de strafmaat voor slecht gedrag zal bepalen, maar de politici zelf in het voorkomende geval die maatregelen zullen moeten durven nemen, komt daarvan dus niets terecht. Dat is de informele, maar echte realiteit, en dat is een andere dan de papieren formele van Boudewijn.

Zolang Brussel niet een leger stuurt om opstandige regeringen tot de orde te roepen en door een Brusselse gouverneur-generaal te vervangen, verandert dat niet. Dat, en dat is essentieel, weet elke

potentiële boosdoener nu – totdat in de praktijk het tegendeel bewezen wordt. Niet voor niets is de hervormingsjiver van Boekarest aanmerkelijk ingezakt sinds men binnen is, zoals ook het beoogde civiliseringsproces van Rusland door toelating tot de Raad van Europa niets heeft uitgehaald. Het verklaart en legitimeert, met de hete adem van de kiezer in de nek, de toenemende voorzichtigheid in Brussel en de toenemende stilzwijgende behoefte om een definitief fiat aan het adres van Ankara nog even uit te stellen tot sint-juttemis.

Dat levert ook de feitelijke weerlegging van het argument van Boudewijn dat dat met Spanje en Portugal toch ook is gelukt. Inderdaad, daar heeft dat wel gewerkt. Maar dat betekent niet dat dat overall werkt, omdat niet alle landen hetzelfde zijn. Dat roept dus de vraag op waardoor het bij Madrid wél werkt en bij Moskou niet. Dat lijkt mij ook bij uitstek een vraag voor een historicus. Daar zijn namelijk diepliggende historische oorzaken voor, die samenhangen met het verloop van de complete Europese geschiedenis vanaf de splitsing van het Romeinse Rijk bij de dood van Theodosius de Grote, resulterend in het schisma van 1054 plus de trits feodalisme-renaissance/reformatie/contrareformatie-verlichting in het Westen. Het is veelzeggend voor het dominante hodiënisme in de geschiedwetenschap dat zelfs historici daarvoor kennelijk – uit moedwil dan wel uit onkunde – de ogen sluiten. Wie suggereert dat religie voor culturele grenzen *niet* relevant zou zijn, beseft niet hoezeer ook zij ons denken over Goed en Kwaad tot in de diepste vezels heeft gevormd. Ook al zijn wij in Nederland in meerderheid intussen heidenen, wij blijven calvinisten. Dat Albanië er desondanks uiteindelijk misschien wel bij kan, en dat bij Turkije veel bezwaarlijker is, heeft uiteraard ook te maken met het formaat.

De kernvraag is namelijk niet: wat mij ‘tegen zou staan aan een Turkije dat de Westerse normen en waarden volledig omhelst’. De kernvraag is: of Turkije dat op enigszins afzienbare termijn zal kunnen doen en zal doen, en wat die omhelzing vervolgens inhoudt. Wordt met dezelfde abstracte begrippen ook dezelfde concrete inhoud bedoeld? Is dat niet de les van alle mislukte extra-Europese democratische ‘ontwikkelingsprojecten’, van Afrika tot Afghanistan, dat men wel de formele instituties overneemt en op papier dezelfde waarden omarmt, omdat dat westerers geld en westerse steun oplevert, maar achter die façades heel andere dingen blijven gebeuren, omdat het om een heel andere samenleving gaat? Over de rampzalige aanpak van Irak door de Amerikanen zijn we het eens, maar dacht Boudewijn nu wérkelijk dat

Europa daar wél met succes een democratie had kunnen vestigen? Over een Doos van Pandora gesproken! Ook de seculiere natiestaat van Atatürk – meer een kruising van Mussolini en Robespierre dan van Thorbecke en Willem Drees – is op dictatoriale wijze opgelegd. Zodra het leger de druk verlicht, blijkt Turkije er etnisch en religieus heel anders uit te zien.

Ik zal de laatste zijn te beweren dat democratie en islam principieel niet samengaan, althans een dergelijk samengaan principieel onmogelijker is dan het samengaan van democratie en alle andere godsdiensten, die immers per definitie evenzeer onder een echte democratische pluriformiteit uitsluitende waarheidsaanspraak gebukt gaan. Maar we moeten drie dingen niet uit het oog verliezen. Ten *eerste* dat er nu eenmaal weinig democratieën in de islamitische wereld *zijn*, en dat dat vermoedelijk geen toeval is: de democratie in Europa is een product van de westerse, nu eenmaal sterk door het christendom gevormde samenleving in een bepaald ontwikkelingsstadium. Ten *tweede* dat die alleen in Turkije enigszins kan functioneren, omdat de islam in Turkije veel gematigder dan elders is: dat maakt Turkije tot zo’n huntingtoniaans tussenland, waarvoor dus ook het beste een tussenoplossing gevonden kan worden. En ten *derde* dat de uitkomst van democratische spelregels in een geheel ander land niet automatisch dezelfde is als bij ons. En het komt op die uitkomst aan, willen regels voor mensen acceptabel zijn.

Daarbij gaat het vooral om het familierecht, omdat dat mensen het diepste raakt: in hoeverre ben ik – juridisch en moreel – verantwoordelijk voor het doen en laten van mijn vrouw, broer, dochter, neef of achterachternicht. Dat er dan nog een enorme, hooguit na generaties te overbruggen kloof gaapt tussen ons uiterst geïndividualiseerde Westen en de veel collectivistischer wereld voorbij de Karpaten, is voor iedereen die werkelijk iets snapt van hoe een samenleving functioneert, evident. Van de Turkse keuze voor een alfabet of een klok ben ik niet echt onder de indruk. Van een historicus wordt verwacht dat hij onderscheid kan maken tussen wezenlijke essentie en bevallige ornamentiek. Dat eerste is het, wat de grenzen van een werkbare en voor de eigen bevolking acceptabel Europa bepaalt, zodra en zolang zich dat steeds meer met rechtsbeginselen bemoeit, omdat het anders gewoon ontploft.

Dr Thomas von der Dunk is cultuur-historicus.

Israël en apartheid?

N.a.v. S.W. Couwenberg, 'Israël en het apartheidsbewind in Zuid-Afrika: een vergelijking', in: *Internationale Spectator*, januari 2007, blz. 42-43.

In het januarinumnummer 2007 van de *Internationale Spectator* maakt prof.dr S.W. Couwenberg een vergelijking tussen Israël en het apartheidsbewind in Zuid-Afrika, waarbij ik de volgende kanttekeningen plaats.

Om te kunnen beoordelen of we de politiek van Israël kunnen vergelijken met het apartheidsbewind van de blanken in Zuid-Afrika, moeten we eerst scherp in het vizier krijgen wat dat apartheidsbewind destijds precies inhield. We kunnen zeggen dat dat bewind (tussen 1948 en 1990) wezenlijk een rassenscheiding organiseerde tussen een grote meerderheid van zwarten en een kleine minderheid van blanken. Driekwart van de zwarten en kleurlingen leefde op 13% van het land, het meest onvruchtbare deel. De blanken bewoonden 87% van het land. Zuid-Afrikaanse leiders zoals Malan, Strijdom en Verwoerd steunden openlijk Hitler en na de oorlog veroordeelde de regering de Neurenberger processen. Achtereenvolgens werden talrijke rassenwetten ingevoerd, waaronder:

- 1949: huwelijk tussen blanken en zwarten verboden.
- 1950: seksueel verkeer tussen blanken en zwarten verboden; identiteitskaart verplicht waarop ras vermeld staat; regering kan aparte woongebieden aanwijzen en verhuizing daarheen afdwingen. Mensen ingedeeld in blanken, kleurlingen (waaronder Indiërs) en zwarten; huisarrest, spreek- en schrijfverbod voor al degenen die het apartheidssysteem bestrijden: aanhangers van communisme en leden van organisaties zoals ANC, PAC, Chr. Instituut, enz.
- 1952: invoering van persoonsbewijzen, die gelden als verblijfsvergunning, huisvestingsvergunning, werkgeversverklaring, om zwarten 24 uur per dag onder controle te houden.
- 1953: verbod op gewelddoos verzet tegen apartheidspolitiek (drie jaar gevangenisstraf); absoluut stakingsverbod voor zwarten; apartheid ingevoerd in lager- en middelbaar onderwijs;
- 1954: vier zwarte woonwijken bij Johannesburg tot blank gebied verklaard. Nieuwe wijken op 20 km van het centrum, ingedeeld naar stammen.
- 1956: de zwarten hebben geen recht op verhaal na onterechte verwijdering uit huis of gebied; verbod

- voor zwarten op lidmaatschap vakbond; uitbreiding van voor blanken gereserveerde beroepen;
- 1959: afschaffing parlamentsvertegenwoordigers voor zwarten; begin van thuislandpolitiek; apartheid aan de universiteiten.

Welnu, *elke* vergelijking die wordt gemaakt tussen Israël en het apartheidsbewind van de blanken in Zuid-Afrika gaat volkomen mank, omdat Israël géén rassenwetten kent. In hetzelfde jaar 1948 waarin de racistische apartheidstaat in Zuid-Afrika het levenslicht zag, werd ook de staat Israël gesticht, die wezenlijk democratisch is en niet racistisch. In de onafhankelijkheidsverklaring die Ben Goerion op 14 mei 1948 voorlas, staat: 'De staat Israël zal openstaan voor Joodse immigratie en voor de inzameling onzer ballingen, zal het land ontwikkelen in het belang van al zijn inwoners, zal gegrondvest zijn op de leer van vrijheid, rechtvaardigheid en vrede overeenkomstig de visioenen van Israëls profeten, zal de volledige sociale en politieke gelijkheid van al zijn burgers zonder onderscheid van geloof, ras of sekse bevorderen, zal de volle vrijheid garanderen van geweten, godsdienst, onderwijs en opvoeding, zal de heiligheid en onschendbaarheid van de heilige plaatsen aller godsdiensten in ere houden, en zal trouw zijn aan de principes, zoals die zijn neergelegd in het Handvest van de Verenigde Naties.'

Deze verklaring impliceert natuurlijk niet dat er geen discriminatie in Israël bestaat. Ik begin al jaren elke dag met het digitaal lezen van het Israëlische dagblad *Haaretz* en dan valt me op hoe in deze nog jonge staat op alle niveaus fel wordt gedebatteerd over vormen van discriminatie waartegen men de strijd aanbindt. In deze zin is Israël geen uitzondering; alle democratische staten ter wereld worstelen met dit probleem. Maar iedereen die meent dat in Israël minderheden meer worden gediscrimineerd dan elders, moet het volgende beseffen: Israëlische burgers genieten volledige gelijkheid voor de wet. Dit geldt niet alleen voor joden, maar ook voor de meer dan een miljoen moslim- en christen-Arabieren, die één vijfde van de totale bevolking uitmaken. In tegenstelling tot de zwarten in Zuid-Afrika hebben Arabische burgers dezelfde politieke rechten als joodse Israëliërs: zij kunnen lid worden van alle politieke partijen, hebben stemrecht, worden gekozen en afgevaardigd naar gemeentebesturen, de Knesset én zijn lid van het Hoogerechtshof en

het kabinet. Arabische studenten en hoogleraren geven colleges en debatteren met Israëlsche studenten en hoogleraren aan alle universiteiten; aan de Universiteit van Haifa is 20% van de studenten Arabisch. Geen redelijk mens die geen vreemdeling is in Jeruzalem, zal ontkennen dat discriminatie ook in Israël een probleem is, maar aard en omvang zijn er niet exceptioneel, en discriminatie is nog heel wat anders dan apartheid. Hoe kan professor Couwenberg zeggen dat 'de staat Israël een exclusief joods karakter heeft'?

Ook als het gaat om de politiek van Israël met betrekking tot de Palestijnen is het niet moeilijk aan te tonen dat Israël niet wenst te regeren over het Palestijnse volk in de zogenaamde bezette gebieden, d.w.z. de Gazastrook en de Westoever, die Israël in de Zesdaagse Oorlog van 1967 annexeerde. Daar zijn veel bewijzen voor te geven, maar ik moet mij hier beperken. Onmiddellijk na de Zesdaagse Oorlog drong de Israëlsche regering er bij de Arabische leiders op aan met vredesonderhandelingen te beginnen. Israël was bereid in ruil voor een vredesverdrag de veroverde gebieden onmiddellijk af te staan. Maar Gamal Abdel Nasser, president van Egypte, vertolkte precies wat leefde bij alle Arabische politici: 'Het leven heeft voor ons geen betekenis meer en is waardeloos, als niet elk voetbreed stukje grond van Palestina is bevrijd.' Geen wonder dat op de topconferentie van de Arabische leiders op 1 september 1967 in Khartoum uit de mond van alle Arabische politici de berucht geworden *drie nééns* klonken: 'Géén vrede met de staat Israël, géén erkenning van de staat Israël, en géén onderhandelingen met de staat Israël.' Op 22 november 1967 aanvaardde de Veiligheidsraad van de VN de volgende resolutie: 'Terugtrekking van gewapende Israëlsche eenheden uit gebieden welke in het jongste conflict [De Zesdaagse Oorlog] werden bezet; stopzetting van alle oorlogsbetuigingen of oorlogstoestanden, alsmede respect voor en erkenning van de soevereiniteit, territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid van iedere staat in het gebied, en hun recht op leven in vrede binnen veilige en erkende grenzen, gevrijwaard van dreigementen of gewelddaden.'

Welnu, Couwenberg citeert dit artikel om te illustreren dat Israël deze (en andere) resoluties van de Veiligheidsraad aan zijn laars lapt, omdat het een koloniale en expansionistische politiek zou voeren. Opmerkelijk is dat hij een heel belangrijk deel van de tekst van de resolutie gewoon weglaat, namelijk de woorden: '... en hun recht op leven in vrede binnen veilige en erkende grenzen, gevrijwaard van dreigementen of

gewelddaden'. Het is duidelijk dat Israël wordt gesommeerd veroverde gebieden terug te geven, maar in ruil voor vrede, erkenning van Israël door de Arabische naties en veilige grenzen. Couwenberg negeert bovendien het onmiskenbare historische feit dat alléén Israël deze resolutie 242 van de Veiligheidsraad onmiddellijk aanvaardde, terwijl alle Arabische en Palestijnse leiders in het Midden-Oosten deze resolutie radicaal verwierpen, in overeenstemming met de verklaring over de *drie nééns* van Khartoum.

Ten slotte zou ik mijn collega een aantal vragen willen stellen: Waarom verzwijgt u dat honderden vooraanstaande Arabische wetenschapslieden en geestelijke leiders op hun topconferenties (Kairo in 1968 en Teheran tijdens 1ste en 2de *intifada*) de *drie nééns* van de politieke leiders (Khartoum 1 september 1967) hebben onderschreven? Waarom verzwijgt u dat er grote overeenstemming bestaat tussen Palestijnse hoogleraren, leraren, politici, imams, juristen, journalisten, columnisten, cartoonisten en makers van radio- en televisieprogramma's als het gaat om de uiteindelijke verdwijning van de staat Israël? Waarom verzwijgt u dat tot op heden geen tittel of jota is geschrapt uit de zogenaamde charters (Handvest van Hamas: artikelen 11 en 13; Handvest van de PLO: artikelen 9, 15, 19, 20, 21 en 22; en Handvest van *Al-Fatah* [de politieke partij van Abbas]: artikelen 12 en 19), waar in tal van varianten wordt geformuleerd dat de staat Israël geen bestaansrecht heeft en vernietigd moet worden?

Ten slotte: waarom zwijgt u over het Palestijnse onderwijs, waarin aan meer dan 1 miljoen kinderen, leerlingen en studenten tot op vandaag wordt geleerd dat Israël uiteindelijk in een heilige oorlog vernietigd moet worden? Té veel Arabieren en Palestijnen zien héél Palestina, dat de islam in 638 heeft bezet en geannexeerd, als hun onopgeefbare kolonie. (Zie verder Anti-Defamation League, *Israel and Apartheid: The Big Lie*, 29 augustus 2005.)

Prof.dr Hans Jansen is theoloog en historicus. Van 1990 tot en met 2000 bekleedde hij aan de Vrije Universiteit te Brussel de James W. Parkes leerstoel voor de geschiedenis van de christelijke literatuur over jodendom en joden en sinds 2002 is hij verbonden aan het Simon Wiesenthal Instituut te Brussel. In 2006 verscheen bij Jongbloed (Heerenveen) zijn boek *Van jodenhaat naar zelfmoordterrorisme. Islamisering van het Europese antisemitisme in het Midden-Oosten*.

Was de associatie van Israël met apartheid maar een grote leugen

Israël van apartheid te beschuldigen is een grote leugen, betoogt prof. Hans Jansen in zijn reactie op mijn opiniebijdrage in het januarinummer 2007 van de *Internationale Spectator*. Als dat juist zou zijn, deel ik die leugen in ieder geval met vele anderen. In mijn bijdrage verwees ik o.a. naar een prominente bestrijder van apartheid als Desmond Tutu en de Zuid-Afrikaanse en in Leiden docerende hoogleraar internationaal recht John Dugard, die als rapporteur van de VN voor de mensenrechten in de bezette Palestijnse gebieden in een pas gepubliceerd rapport de Israëlische acties in de Gazastrook en op de bezette Westelijke Jordaanoever onomwonden vergelijkt met de apartheid in Zuid-Afrika. De Nederlandse gedoogsteun aan de apartheid in Israël, zo liet de dichter Piet Gerbrandy weten in een recent nummer van *Opinio*, is een van de dingen die bij hem razernij oproepen.

Ik ben geneigd uit te roepen: was die door Jansen aangevochten vergelijking met apartheid maar een leugen. Jansen weerlegt helaas geen enkel door mij aangevoerd argument en spitst zijn betoog hoofdzakelijk toe op de goede wil van Israël om tot een oplossing van het conflict in kwestie te komen. In de literatuur is dat conflict gekarakteriseerd als de laatste koloniale oorlog. En dat is het punt waar het om draait. Israël is in zijn ontstaan een laatste restant van Europees kolonialisme. Evenals Zuid-Afrika onder de apartheid vertoont Israël in zijn grondslag en beleid een reeks van etnisch-nationalistische en koloniale trekken die ik in mijn bijdrage met name noem en die Jansen volstrekt niet weerlegt. Hoezeer in Israël sprake is van een situatie van *intern kolonialisme* dat als zodanig vergelijkbaar is met dat van Zuid-Afrika, is in tal van publicaties uitvoerig uiteengezet en toegelicht. De verdeling van het land in het voormalige mandaatgebied Palestina tussen de oorspronkelijke bewoners en de joodse immigranten is volkomen *scheefgegroeid*. De Israëlische politiek van onteigening van Palestijnse grond loopt als rode draad door de geschiedenis van deze nieuwe staat. Naar schatting 60% van de aan Palestijnen toebehorende grond was medio jaren negentig al in beslag genomen en onteigend. Illustratief voor de Israëlische politiek van kolonisatie en territoriale expansie zijn ook de neder-

zettingenpolitiek en de wijze waarop Oost-Jeruzalem als Palestijnse stad stap voor stap ontmanteld wordt en ingekapseld in Groot-Jeruzalem.

Het zionisme is zelf onmiskenbaar een ideologisch product van het koloniale denken van zijn tijd en heeft in feite gediend als etnisch-nationalistische grondslag van de staat Israël. Dienovereenkomstig wordt die opgevat als een exclusief joodse toevluchtstaat en is de staat als zodanig gebaseerd op een strikt etnische opvatting van nationaliteit. Op grond daarvan hebben alle joden waar ook ter wereld het recht zich duurzaam in Israël te vestigen. De in dit land achtergebleven Arabieren delen uiteraard niet in die exclusief joodse nationaliteit. Ze zijn daardoor in feite een etnische minderheid van tweede-rangsburgers geworden, die tot de armsten in dit land behoren. Dat Israël te dien aanzien niet vrij is van discriminatie erkent Jansen, maar niet het racistisch karakter daarvan. Getoetst aan de definitie van racisme in het anti-racismeverdrag van 1966, dat in zijn ontstaan mede een juridische afrekening was met het kolonialisme en daarmee samenhangende rassendiscriminatie, is er ook in Israël zelf op dit punt sprake van racisme.

Israël is wezenlijk democratisch en niet racistisch, meent Jansen. Alsof democratie niet zeer wel kan samengaan met racisme. Getoetst aan juist genoemd verdrag was bijvoorbeeld Nederland, hoewel democratisch georganiseerd, als koloniale mogendheid tot de tweede helft van de 20ste eeuw ook een land met een racistische oriëntatie. Nederlandse politici koesterden jarenlang niet alleen denkbeelden die nu als racistisch veroordeeld worden, maar brachten die ook krachtdadig in de praktijk, inclusief een apartheidbeleid. In het voormalige Nederlands-Indië, aldus de historicus L.J. Giebels in zijn boeiende Beel-biografie, heerste een sfeer die men niet anders omschrijven kan dan als een sfeer van apartheid. De apartheid in Zuid-Afrika was een radicale variant van Europees kolonialisme en alleen in haar extreem juridisch doorgevoerde territoriale rassenscheiding uniek.

Evenals het Zuid-Afrikaanse apartheidsbewind is Israël in de ban geraakt van een nationaal veiligheidssyndroom. Elementaire mensenrechten van Palestijnen vallen daaraan ten offer. Een recent voorbeeld van die veiligheidsobsessie is de wet

Nationaliteit en Toegang tot Israël van 2003. Die wet impliceert dat Palestijnen geen recht hebben op een verblijfsvergunning in Israël of op het Israëliësch staatsburgerschap. Als een Israëliësch vrouw op een Palestijnse man verliefd wordt, zoals onlangs het geval was, en met hem wil samenwonen, is dat dus niet mogelijk. De Israëliësch Organisatie voor Burgerrechten ziet daarin een nieuw voorbeeld van racisme.

Evenals in Zuid-Afrika ligt de oplossing van het Israëliësch-Palestijnse conflict, zoals ik betoogde, in een dekolonisatie van de heersende machtsverhoudingen. Een van de opties was een tijdlang het idee van een bi-nationale staat, waarin joden en Arabieren op voet van gelijkheid vreedzaam samenleven. Dat had de voorkeur van de bekende joodse filosoof M. Buber. Voor de toekomst van het zionisme was zijns inziens beslissend hoe het zich opstelt tegenover Ismaël, de Palestijns-Arabische broeder. Maar zo'n bi-nationale staat druist in tegen het specifiek joodse karakter van de staat Israël. Rest derhalve de vestiging van een levensvatbare Palestijnse staat als oplossing. Dat wil Israël ook, suggereert Jansen stilzwijgend. Maar volgens de Oslo-akkoorden gaat Israël niet verder dan erkenning van een Palestijns thuisland, bestaande uit een lappendeken van enclaves (*bantoe-stans*), zoals het apartheidsbewind in Zuid-Afrika die creëerde voor het zwarte bevolkingsdeel, enclaves die door Israël om veiligheidsredenen gemakkelijk kunnen worden afgesloten. Volgens de bekende Amerikaanse intellectueel N. Chomsky waren de ontwikkelingsmogelijkheden van die *bantoe-stans* in Zuid-Afrika een stuk beter dan die welke deel zouden uitmaken van een Palestijns thuisland.

Als westerse enclave in een niet-westerse regio en late exponent van Europees kolonialisme is Israël, evenals eerder Zuid-Afrika, een land geworden dat voor zijn zelfhandhaving sterk leunt op militaire macht en wapengeweld. Het is een 'nation in war' geworden. Dat heeft de liberaal-joodse filosofe Hannah Arendt al in 1944 voorzien. De oprichting van een eigen joodse staat in het voormalige Palestina zal resulteren in een geïsoleerde positie in de regio, oorlogen, militarisme en degeneratie van het jodendom tot een grimmige krijgersstam, zo waarschuwde Arendt in dat jaar de zionistische leider Ben Goerion. Die heeft zich daar als zionist uiteraard niets van aangetrokken en op 14 mei 1948 de oprichting van de joodse staat geproclameerd. Die voorspelling van Arendt is helaas bittere waarheid geworden. Maar we moeten

nu uiteraard uitgaan van de historische realiteit en blijven streven naar verzoening van twee gelijkwaardige, maar op elkaar botsende rechten: het Palestijnse zelfbeschikkingsrecht en het recht van Israël op een adequate beveiliging van zijn eigen zelfbeschikking.

Prof.dr S.W. Couwenberg is directeur/hoofdredacteur van *Civis Mundi* en oud-hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Europa en het Midden-Oosten *Tijd voor leiderschap - naast of tegenover de Verenigde Staten*

Na bemiddeling door Saoedi-Arabië bereiken Fatah en Hamas een akkoord over de vorming van een regering van nationale eenheid, waarmee hopelijk een einde komt aan het intern Palestijns geweld. In Libanon bewijst een bomaanslag nog maar eens hoe fragiel de situatie in het land blijft sinds de oorlog van vorige zomer. Een uitgelekt memo van Javier Solana, topman van het buitenlands beleid van de Europese Unie, stelt onomwonden dat de sancties tegen Iran op zich zelf niet tot een oplossing van de proliferatiekwestie zullen leiden. Drie recente nieuwsfeiten uit het Midden-Oosten, die alle dezelfde vraag oproepen: en wat deed en doet de EU?

Europa heeft wel degelijk een leidende rol op zich genomen. Frankrijk, Duitsland en Groot-Britannië leidden namens de EU de nucleaire onderhandelingen met Iran. In onderling overleg stuurden EU-lidstaten, waaronder België, bijna achtduizend Europese blauwhelmen naar Libanon. Er werden ook successen geboekt. Een tijdlang heeft Iran de verrijking van uranium metterdaad opgeschort. Maar nadien liepen de onderhandelingen spaak en kwam het tot sancties van de VN-Veiligheidsraad. Sancties alleen zullen het probleem niet vanzelf oplossen. Wat zal de EU doen als een andere machtsfactor militair ingrijpt?

Het Libanese leger, ondersteund door de blauwhelmen van UNIFIL, bewaakt nu de grens met Israël in plaats van de milities van Hezbollah. Maar daarmee is Libanon zelf nog niet gestabiliseerd. Waar staat UNIFIL als de situatie escaleert?

De eerste Europese successen zijn dus zeer voorlopig. Zonder vervolgcacties zullen ze haast zeker in mislukkingen omslaan.

De EU lijkt haar aanvankelijke leidersrol echter alweer vergeten te zijn. De laatste verklaringen vervallen weer in de oude routine: de EU 'roept op', 'betreurt' en 'dringt aan' – maar kondigt geen nieuwe initiatieven aan. Het is eerst en vooral aan de EU zelf om opnieuw het initiatief te nemen.

Dat elk EU-initiatief meer kans van slagen zou hebben met de steun van de Verenigde Staten, staat

buiten kijf. Een gezamenlijk Europees-Amerikaans initiatief zou dan ook ideaal zijn. Net zoals in Brussel zijn de laatste signalen uit Washington echter weinig hoopvol. Nog vóór de publicatie van het langverwachte rapport-Baker/Hamilton over Irak, in december 2006, werd het door het Witte Huis gedgegradeerd tot één rapport naast vele andere. Ondanks de klare boodschap van het rapport dat de Verenigde Staten met Syrië en Iran moeten praten, bestaat de 'nieuwe' Irak-strategie van president Bush vooral uit het sturen van nog meer troepen, terwijl tegenover Damascus en Teheran opvallend dreigende taal wordt gesproken – precies het tegendeel van de aanbevelingen. Eind februari aanvaardden de Amerikanen wel deel de uitnodiging om deel te nemen aan een conferentie, georganiseerd door de regering van Irak, waarop ook Syrië en Iran vertegenwoordigd zullen zijn. Maar tegelijk met deze mogelijke diplomatieke opening nemen in Washington de geruchten over een nakende militaire actie toe. De Verenigde Staten hebben actie ondernomen ten aanzien van Palestina, maar het Amerikaanse idee de opbouw van de veiligheidstroepen van president Abbas te financieren om beter de confrontatie met Hamas aan te gaan, kon het intra-Palestijns geweld slechts aanwakkeren en liet vrij spel aan Saoedi-Arabië om het initiatief te nemen. De Amerikanen steunden ook de invasie van Somalië door Ethiopische troepen, om de interim-regering in het zadel te helpen ten nadele van de zg. Unie van Islamitische Rechtbanken, die als arm van Al-Qaeda beschouwd wordt.

Al deze recente beleidsinitiatieven tonen duidelijk aan dat de Verenigde Staten volharden in een manicheïstische wereldvisie, die de wereld opdeelt in 'goeden' en 'slechten' – witte hoeden en zwarte hoeden – en die laatsten moeten te vuur en te zwaard bestreden worden. Dat laat weinig ruimte voor een nieuwe strategische consensus met de EU, die idealiter gesmeed zou kunnen worden, om vervolgens gezamenlijk het initiatief te nemen. De EU kan het zich echter niet veroorloven *niet* te handelen. Als gevolg van haar betrokkenheid bij de kwesties-Iran, -Liba-

non en -Israël/Palestina heeft de EU verantwoordelijkheden op zich genomen, verwachtingen gecreëerd en haar reputatie én soldaten op het spel gezet. Zonder *follow-up* is mislukking gegarandeerd. Het cliché van de machteloze EU – de politieke dwerg en militaire worm – zal dan nog maar eens bevestigd worden. Zonder actie ter ondersteuning van de eigen visie zal de EU bovendien meer en meer geassocieerd worden met de Amerikaanse confrontatie-strategie.

Aangezien een gezamenlijke Europees-Amerikaanse strategie voor het Midden-Oosten thans onmogelijk is, heeft de EU géén andere keuze. Europa moet *zelf* opnieuw het initiatief nemen, ook als dat tijdelijk de relaties met de Verenigde Staten bemoeilijkt – alleen zó is vernieuwend beleid mogelijk. Als een EU-initiatief voldoende vooruitgang weet te boeken, kunnen de Amerikanen in een latere fase weer aan boord gebracht worden, net zoals dat eerder ooit een keer gebeurde in de onderhandelingen met Iran. Noodzakelijke onderdelen van een EU-initiatief zijn:

- Actief bemiddelen tussen binnenlandse politieke actoren in Libanon, inclusief Hezbollah – met 8000 troepen ter plaatse kan de EU niet volstaan met de kat uit de boom te kijken.
- Een gezamenlijk beleid definiëren voor een politieke dialoog met Syrië, van doorslaggevend belang voor de stabiliteit van Libanon.
- De diplomatieke onderhandelingen met Iran heropenen, vertrekkend vanuit de vroegere ‘wortel’ van een civiele nucleaire capaciteit en bouwend op het effect van de sancties, met als lange-termijnperspectief normalisering van Irans positie in de internationale gemeenschap, inclusief zijn betrekkingen met de Verenigde Staten – want dat laatste is wat Teheran echt lijkt te interesseren.
- De betrekkingen met de Palestijnse regering herstellen en de dialoog met Hamas aangaan. De EU moet de politieke islam daarom niet erkennen als bondgenoot, maar wel als gesprekspartner die onmogelijk genegeerd kan worden.
- De Europese aanwezigheid in Afghanistan niet verder opbouwen zonder een duidelijke consensus met de Verenigde Staten over de lange-termijnstrategie voor het land, alsmede voor de bredere regio: Afghanistan is geen eiland, het heeft geen zin er geld en troepen in te pompen als de regio eromheen ineens stort.

- Het overleg met de Amerikanen opvoeren, zodat Washington optimaal geïnformeerd blijft over deze EU-activiteiten.

Wellicht kan zo'n Europees initiatief voldoende initiële vooruitgang boeken (en dus in potentie kansrijker zijn) om de Amerikanen te *overtuigen* van de noodzaak het te ondersteunen – voordat het failliet van het Amerikaans beleid de Verenigde Staten ertoe zal *dwingen*.

Prof.dr Sven Biscop is als *senior research fellow* verbonden aan Egmont – Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen in Brussel - en doceert Europese veiligheid aan de Universiteit Gent.

Van Osmanen naar Turken

Erik Jan Zürcher:

Een geschiedenis van het moderne Turkije.

Amsterdam: Uitgeverij SUN, 2006; tweede herziene en uitgebreide druk; 507 blz.; 34,50 euro; ISBN: 90-6169-438-2

In januari jl. werd de Turkse journalist van Armeense afkomst, Hrant Dink, in Istanboel vermoord door een jonge extreem-nationalistische Turk. Op de achtergrond speelde de Armeense kwestie, en wel in het bijzonder de vraag of in 1915 één tot anderhalf miljoen Armeniërs het slachtoffer waren van een volkerenmoord. Deze historische gebeurtenis speelt een belangrijke rol in het hedendaagse Turkije. En niet alleen in Turkije: in ons eigen land werden, voorafgaande aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer, enkele kandidaten van Turkse afkomst van de verkiezingslijsten van CDA en PvdA geschrapt, omdat zij niet wilden erkennen dat er een genocide had plaatsgevonden.

De kwestie van de Armeense genocide is vrij uitvoerig behandeld in het boek dat Erik Jan Zürcher over de geschiedenis van het moderne Turkije heeft gepubliceerd. Ten aanzien van deze zeer controversiële kwestie komt hij tot de conclusie dat zelfs als destijds de Osmaanse overheid als zodanig niet het initiatief tot genocide heeft genomen, toch niet langer ontkend kan worden dat er sprake was van een centraal gestuurd beleid van uitroeiing, op instigatie van de Jong Turken van de partij voor eenheid en vooruitgang.

Het boek van Zürcher, hoogleraar Turkse talen en culturen aan de Universiteit van Leiden, heeft zelf ook een geschiedenis. Het is voor het eerst in 1993 in Londen in het Engels uitgegeven. Het werd in het Turks vertaald. Dat maakte het mogelijk naar

aanleiding van recensies en andere commentaren tal van verbeteringen aan te brengen in een Nederlandse editie, die in 1995 verscheen. Daarna is het nog in vier andere talen vertaald. De uitgave die nu is verschenen, is weer zeer drastisch herzien.

De auteur geeft aan dat het moderne Turkije de directe erfgenaam is van het Osmaanse Rijk, dat meer dan 600 jaar heeft bestaan. Op zijn beurt was het rijk in veel opzichten een nazaat van oudere Turkse rijken in het Midden-Oosten. De auteur heeft er echter voor gekozen zijn geschiedenis van het moderne Turkije aan het eind van de 18de eeuw te laten beginnen. Vanaf die tijd is namelijk het door hem aangeduide complex van incorporatie en modernisering in een stroomversnelling geraakt.

Met *incorporatie* bedoelt Zürcher hoe eerst het Osmaanse Rijk en later Turkije van een relatief onafhankelijke, zelfvoorzienende economische en politieke eenheid steeds meer een deel is geworden van het economische en politieke systeem dat zijn centrum in Europa, en later in Amerika, had. Daarbinnen kreeg Turkije een ondergeschikte en afhankelijke positie. Met *modernisering* duidt hij in het bijzonder op 'defensieve modernisering', de pogingen van de Osmanen en Turken om het proces van groeiende afhankelijkheid te keren door in een geforceerd tempo aan het Westen ontleende ideeën, technieken, regels en instellingen in hun land in te voeren.

Terwijl incorporatie tot afhankelijkheid leidt, moet dat weer worden tegengegaan door de defensieve modernisering. Zo is er steeds sprake geweest van incorporatie en modernisering, die in een wisselwerking de ontwikkeling van Turkije hebben bepaald. Het zijn belangrijke

fenomenen, hoewel de auteur terecht laat weten, en hij in zijn boek ook laat zien, dat deze begrippen niet al te schematisch mogen worden toegepast en dat nuanceringen nodig zijn om de werkelijkheid goed weer te geven. Bovendien wil het boek vooral feiten en gebeurtenissen presenteren en gaat het niet in op de achterliggende theoretische uitgangspunten van degenen die deze kennis hebben verzameld.

Het boek wil een integrale geschiedenis zijn. Voor elk van de onderscheiden perioden is de ontwikkeling op een aantal terreinen weergegeven: politiek en economie; maatschappelijke verhoudingen, ideologie en mentaliteit. Alleen over kunst en literatuur treft de lezer niets aan, omdat Zürcher zich op deze terreinen niet competent acht. Wat de indeling in perioden betreft, wordt na een inleidend deel over het Osmaanse Rijk in de 19de eeuw in het tweede deel vooral de opkomst van de Jong Turken en van het bewind van Atatürk geschetst. Deel drie handelt over de turbulente geschiedenis na 1950, met haar vele kabinetswisselingen, militaire staatsgrepen, de overgang van een geleide economie naar een exportgeoriënteerde markteconomie, de situatie van de mensenrechten, het Koerdische vraagstuk, de groei van het islamisme en van militant secularisme, alsmede de vraag naar de Turkse identiteit.

In dit laatste deel komt de schrijver dichtbij de actualiteit, als hij aangeeft dat de buitenlandse politiek na 1990 drie concentratiepunten kende. Een wisselende aandacht kreeg de relatie met het *Westen*, in het bijzonder de Europese Unie. Daarnaast boekte Turkije succes qua buitenlands beleid in de *Balkan* en de *Zwarte-Zeeregio*. Ook was er de actieve *Centraal-*

Aziëpolitiek, gericht op de vijf onafhankelijke republieken, met etnisch en cultureel verwante volkeren, die zijn ontstaan na de ineenstorting van het sovjetblok. Wat het laatste onderwerp betreft, maakt Zürcher een duidelijk onderscheid tussen enerzijds de gekozen politici, met grandioze toekomstbeelden betreffende de pan-Turkse samenwerking, en anderzijds de ambtelijke strategieën op het ministerie van buitenlandse zaken en tot op zekere hoogte de legerleiding, die daar veel nuchterder over waren.

In een korte epiloog toont de schrijver zich duidelijk *optimistisch* over de toekomst. In een daarbij aansluitend scenario ziet hij in de huidige politieke constellatie de mogelijkheid dat Turkije overgaat naar een volwaardige burgermaatschappij. Dat is ook voor de wereldpolitiek van belang, omdat in een tijd van groeiend religieus geïnspireerd radicalisme en toenemende 'islamofobie' in het Westen een dergelijke overgang kan aantonen dat democratisch pluralisme mogelijk is in een islamitische maatschappij. Overigens ziet hij dat voorbeeld nog niet direct gevolgd door andere landen in het Midden-Oosten, omdat de maatschappelijke structuur in de Arabische landen sterk verschilt van die in Turkije.

Als concrete problemen voor de toekomst ziet hij terecht de enorme kloof tussen arm en rijk, het ontbreken van consensus over de vraag wat secularisme nu precies inhoudt en de vraag naar het wezen van de Turkse identiteit. In verband met het laatste probleem verwijst hij naar het Koerdische vraagstuk. En we weten nu dat ook de Armeense kwestie weer sterk opspeelt. Bovendien zijn weliswaar in oktober 2005 de onderhandelingen over toetreding tot de EU van start gegaan, maar onenigheid over de kwestie-Cyprus heeft inmiddels tot ernstige stagnatie geleid.

Het is dan ook wijs dat Zürcher

naast het optimistische scenario een alternatief *nachtmerriescenario* schetst. Daarvoor verwijst hij naar de mogelijke instabiliteit van de economie en naar spanningen tussen regering en leger. De belangrijkste negatieve factor is voor hem echter de mogelijkheid dat als gevolg van de weerstand tegen de Turkse toetreding in de Europese landen, de deur naar Europa gesloten zou blijven. Die weerstand heeft volgens hem ook te maken met de onzorgvuldige manier waarop de uitbreiding van de EU met de Oost-Europese en mediterrane landen door de politieke elites van Europa is behandeld. Voor deze onzorgvuldige aanpak zal Turkije misschien de prijs moeten betalen. Een neerwaartse spiraal in de beeldvorming over en weer is zeker niet ondenkbaar, als we er kennis van nemen dat de afgelopen twee jaar in Turkije – vooral in reactie op de Europese weerstand – de steun voor het EU-lidmaatschap fors is gedaald.

Ten slotte onderscheidt Zürcher, ergens tussen het optimistische en het nachtmerriescenario in, nog de weg van het *doormodderen*. Hoe dan ook, Zürcher acht het in elk geval van belang de enorme prestaties van de Turken te erkennen. Zij hebben twee eeuwen lang blij gegeven van een heel groot aanpassingsvermogen en van vastberadenheid om de dominante beschavingen van het tijdperk bij te benen. Hij eindigt zijn boek in het bijzonder met een eerbetoon aan de opmerkelijke generatie van Atatürk, zonder welke Turkije waarschijnlijk niet had voortbestaan, hoewel het verkeerd zou zijn het kemalisme als een recept voor de toekomst te zien.

Het boek is fraai uitgegeven, met een prachtige foto op de omslag, die de relatie tussen heden en verleden symboliseert: de 19de-eeuwse Mecidiye-moskee in Istanbul-Ortaköy met op de achtergrond de brug over de Bosporus van 1973. De studie van

Zürcher is een min of meer encyclopedisch naslagwerk. Het boek bevat namelijk ook 'biografische notities' over belangrijke figuren uit de Osmaanse en Turkse geschiedenis en een verklarend biografisch overzicht 'als een praktische gids voor hen die meer willen lezen', een verklarende woordenlijst en een index. Er zijn bovendien nog een omvangrijk notenapparaat en een uitvoerige bibliografie toegevoegd. Daarmee is het – met de woorden van de auteur in zijn voorwoord – een tamelijk dik en een 'best moeilijk' boek over de Turkse geschiedenis geworden. Dat komt naar mijn mening ook doordat de historische beschrijvingen met feiten en gebeurtenissen soms wel erg gedetailleerd zijn, zodat het wat moeilijk is de grote lijnen te blijven zien. Bovendien zijn soms de overgangen nogal abrupt. Niettemin is het boek zeer geschikt als introductie en naslagwerk voor diegenen die een meer dan algemene belangstelling hebben voor Turkije, als kandidaat-lid van de Europese Unie en wellicht als toeristenbestemming. Dat zullen er zonder twijfel velen zijn; het land staat immers meer dan ooit in de belangstelling.

Jan Postma

Drs J.K.T. Postma is oud-secretaris-generaal van het ministerie van Financiën. In de afgelopen drie jaren bracht hij een aantal werkbezoeken aan Ankara en Istanboel om te adviseren over de vernieuwing van het financiële bestel in Turkije.

Saoedi-Arabië: koninkrijk op drift

Paul Aarts & Gerd Nonneman (red.):

Saudi Arabia in the Balance. Political Economy, Society, Foreign Affairs.

Londen: Hurst & Company, 2005;

xvi + 462 blz.; £ 20,= (pb)/£ 50,= (hb);

ISBN: 1-85065-803-X (pb)/1-85065-802-1 (hb)

Saoedi-Arabië kwam onlangs prominent in beeld als de grote verzoener tussen Hamas en Fatah. Het Saoedische koninkrijk sloeg daarmee een paar vliegen in één klap: het werpt zich nu op als de kampioen van de Arabische zaak, weet daarmee Iran met zijn regionale aspiraties op een zijspoor te zetten en bespeelt tegelijkertijd het religieuze register door de shi'itische 'overwinningen' van Iran en Hizbollah te pareren met een score voor het soennitische kamp.

Dit actuele voorbeeld is illustratief voor de wijze waarop Saoedi-Arabië op diverse schaakborden tegelijk speelt. Nieuw is dat Saoedi-Arabië zich in toenemende mate profileert als speler in de regionale en internationale politiek. Dat deed het al langere tijd achter de coulissen, vooral door allerlei organisaties en zelfs landen te financieren, zoals Saddam in zijn oorlog tegen Iran en de Afghaanse *mujahideen* tegen de Sovjetunie.

Het is echter moeilijk inzicht te krijgen in de beweegredenen van Saoedi-Arabië. Kennis over Saoedi-Arabië is altijd fragmentarisch geweest, overschaduwd door vooroordelen en verhalen die de stereotypen over het land bevestigen. Saoedi-Arabië is een gesloten land, dat lijkt te bestaan uit paradoxen. Het woestijnstaatje wist dank zij de enorme olievoorraden snel te moderniseren en tegelijkertijd een zeer conserva-

tieve en bijna feodale samenleving te handhaven. Conservatiever islamitisch dan Saoedi-Arabië zijn, lijkt bijna niet mogelijk, en toch kampt het land al bijna dertig jaar met critici die menen dat het nog niet islamitisch genoeg is. En hoewel de val van het Huis van Saoed herhaaldelijk is voorspeld, blijft deze steeds maar uit.

De bundel *Saudi Arabia in the Balance* is daarom meer dan welkom. Het boek bevat veertien dieptestudies over de hedendaagse Saoedische samenleving, binnenlandse politiek, economie en buitenlands beleid. De studies zijn zeer leesbaar geschreven en ze vormen een mooi complementair geheel.

Saudi Arabia in the Balance zal zowel de beginneling als de gevorderde waarnemer van het Saoedische koninkrijk een schat aan informatie en inzichten verschaffen. Het boek laat duidelijk zien hoe complex de Saoedische samenleving, economie en politiek in elkaar steken, en maakt ook duidelijk dat de oproep in binnen- en buitenland tot hervormingen niet zo simpel is als zij klinkt.

Saoedi-Arabië is 'in flux', zoals de redacteurs in hun conclusie schrijven: alles is in verandering, in het bijzonder na 11 september. De bevolking groeit razendsnel (meer dan de helft van de Saoediërs is jonger dan achttien jaar), evenals de werkloosheid, die men wil oplossen door Saoediërs zelf te laten werken in plaats van de miljoenen buitenlandse gastarbeiders; de economie is dringend aan hervorming toe, inclusief het systeem van patronage en rechtsonzekerheid; en het Huis van Saoed moet ervan doordrongen raken dat Saoedi-Arabië niet hun persoonlijk eigendom is, maar van alle Saoediërs, wat effectief betekent dat democratisering noodzakelijk is.

Maar hoe te democratiseren, en volgens welk model? Opmerkelijk is dat de oudere generatie Saoediërs een ruimere blik op de wereld heeft dan de jongere. Dat heeft te maken met de scholing, zo analyseert één van de hoofdstukken van *Saudi Arabia in the Balance*. Tot omstreeks 1980 volgden de meeste Saoediërs hun hogere opleiding in de Verenigde Staten, daarna beschikte Saoedi-Arabië over voldoende scholen en universiteiten om Saoediërs hun opleiding in Saoedi-Arabië zelf te laten volgen. De curricula van deze opleidingen, zo bleek na 11 september, was echter doordrenkt van de wahhabistische visie, die de wereld verdeelt in gelovigen en ongelovigen, ongelovigen aanmerkt als vijanden van de moslims, en onderwijs in andere religies, culturen of samenlevingen niet belangrijk vindt.

Na 11 september werd ook duidelijk dat Saudi Arabia niet alleen bron, maar tevens exporteur is van zeer conservatief islamitisch gedachtegoed. Het wahhabisme, de sektarische vorm van soennitische islam waar het Koningshuis zich mee heeft verbonden, had ook zijn invloed in het islamitische buitenland, waar veel geld wordt besteed aan scholen en moskeeën.

In zijn buitenlands en economisch beleid voert Saoedi-Arabië echter een veel pragmatischer koers, zo blijkt uit *Saudi Arabia in the Balance*. Niet de ideologie van het wahhabisme, maar de economische en politieke belangen van het koninkrijk voeren dan de boventoon. Een evenwicht bewaren tussen deze wereldlijke en religieuze belangen is de ware balanceeract van het Huis Saoed.

Dat blijkt uit twee gebeurtenissen, die *turning points* in de jonge Saoedische geschiedenis zijn: de Irakese inval in Koeweit in 1990 en de aan-

slagen van 11 september 2001. In het eerste geval moest het Koningshuis alle zeilen bijzetten om de steun van buitenlandse militairen religieus te verantwoorden. Na de aanslagen van 9/11 moest het Koningshuis opnieuw enorme inspanningen leveren, nu om de wereldopinie ervan te overtuigen dat Saoedi-Arabië niet de voedingsbron van islamitisch extremisme is.

Opvallend is dat beide gebeurtenissen aanleiding zijn geweest voor de

opkomst van oppositiebewegingen in Saudi Arabia, zowel conservatief-religieus als liberaal. Kenmerkend voor het Saoedische klimaat is dat de openbare petities van deze bewegingen aan het Koningshuis – op zich zelf al een unicum – hebben geleid tot zowel hervormingen als arrestaties.

Het voorgaande is slechts een kleine selectie aan onderwerpen dat in *Saudi Arabia in the Balance* aan de orde komt en illustreert dat een

analyse van Saoedi-Arabië al snel leidt tot de constatering van een bijzonder complex geheel aan factoren die allemaal met elkaar vervlochten zijn. Het is de verdienste van dit boek dat het de lezer veilig door dit labyrint leidt.

Maurits Berger

Mr dr Maurits Berger is verbonden aan het Instituut Clingendael.

Onthullende reis door de islamitische wereld

Jason Burke:

De weg naar Kandahar. Een reis langs de conflicten in de islamitische wereld.

Amsterdam: Mets & Schilt, 2006;

303 blz.; 29,90 euro;

ISBN: 978-90-5330-516-4

Het is zomer 1991: twee Britse studenten besluiten na een ontspannen vakantie in Turkije dat het tijd is voor echte actie. Jason Burke en zijn reisgenoot trekken vanuit Turkije met een taxi voor tien euro zuidwaarts naar het noorden van Irak. Want wat is er spannender dan je aansluiten bij de *peshmerga's*, die al jaren strijden voor een eigen onafhankelijke staat? En dat juist op het moment dat deze eenheid van Koerdische verzetsstrijders door de troepen van Saddam Hoessein wordt teruggedreven richting de bergen in het Noorden.

Zo begint Jason Burke's nieuwste boek *De weg naar Kandahar. Een reis langs conflicten in de islamitische wereld*. En zo leest ook de rest van het boek: als een persoonlijke ontdekkingsstocht annex reisverhaal van een nieuwsgierige Brit die zich door grensposten noch door zwaar bewapende guerrillastrijders laat te

genhouden. Opvallend is dat de jonge Burke destijds zonder enige voorkennis (hij en zijn reisgenoot wisten nog net dat de eerste Golfoorlog was beëindigd) en met open vizier door Irak en andere islamitische landen trok.

Inmiddels is Burke al jaren verslaggever voor de Engelse zondagskrant *The Observer* en schreef hij eerder twee boeken over radicaal moslimactivisme: *Al-Qaeda: Casting a Shadow of Terror*, gevolgd door *Al-Qaeda: The True Story of Radical Islam*. Hierin gaat hij op zoek naar de structuur van het hedendaagse islamitische activisme en komt hij tot de conclusie dat Al-Qaeda voornamelijk een *denkbeeld* is en niet een door Osama Bin Laden geleide wereldomvattende organisatie, zoals veel westerse media deden voorkomen. Het spreken over *de* islamitische wereld versus *de* westerse wereld getuigt volgens hem van een volstrekt ongenueanceerde houding.

In zijn nieuwe boek wil Burke hetzelfde aantonen, nu echter aan de hand van zijn persoonlijke ervaringen. Hij wil de lezer laten zien dat een 'clash of civilizations' onzin is; dat er geen sprake is van twee duidelijk omgrensde blokken die recht tegenover elkaar staan. Volgens Burke moet meer gekeken worden naar wat mensen gemeen hebben en niet wat hen

scheidt. Een mooie uitspraak die hij in *De weg naar Kandahar* doet, is dat '[d]e islam een etiket [is] dat op veel dingen geplakt kan worden maar dat geen ervan afdoende beschrijft'.

In zestien vlot geschreven hoofdstukken neemt Burke ons mee door Pakistan, Afghanistan, Irak en de Palestijnse gebieden. Op tamelijk chaotische wijze lezen we over de ontmoetingen die hij heeft met taxichauffeurs, martelaars, politici, legerofficieren, smokkelaars, talloze tussenpersonen in de zoektocht naar Bin Laden en de familieleden van een zelfmoordenaar. Hij is getuige van een executie en twee amputaties, wordt beschoten en neemt deel aan de Ramadan, wat hem overigens slecht afgaat. Als lezer raak je door de snelle en persoonlijke schrijfstijl soms de weg kwijt. Je vraagt je af: 'zijn we nu in Pakistan of Afghanistan en in welk jaar ook al weer?' Anderzijds is het voor de leek een zeer leesbaar boek. Het bevat geen ellenlange uiteenzettingen over *de* islam of de politieke situatie van de landen die Burke bezoekt. Je krijgt als lezer het gevoel alsof je meereist, vooral door de persoonlijke opmerkingen en kleine anekdotes. Zo vertelt Burke over zijn verblijf op een Amerikaanse basis in de Afghaanse lente van 2002, waar hij

meedoet met een potje voetbal en de teksten die door de Amerikaanse soldaten op de wc-deuren zijn geschreven, noteert.

In de enkele analytische beschouwingen in dit boek wordt de rol van de media en het westerse beeld van islamitisch terrorisme bekritiseerd. Burke verbaast zich bijvoorbeeld over de reactie van het 'westen' op 9/11. Bij zijn terugkeer in Groot Britannië ziet hij dat er een volstrekt verkeerd beeld heerst over de aard van Al-Qaeda. Al-Qaeda wordt gezien als een monolithische organisatie en de aandacht van de 'war on terror' richt zich uiteindelijk op één enkele staat, Irak.

In het laatste hoofdstuk beschrijft Burke de woede die hij voelde, toen in juli 2005 in Londen vier bommen tot ontploffing werden gebracht. Hij was boos op de aanslagplegers, de moslim-gemeenschapsleiders en op de Britse regering die bleef ontkennen dat er géén verband was tussen de aanslag en de Britse aanwezigheid in Irak. Hoewel bomaanslagen niet nieuw voor Burke waren, is het voor hem onvoorstelbaar en onbegrijpelijk dat dit in zijn eigen stad kon gebeuren. Om het beter te begrijpen, gaat hij terug naar Pakistan. Daar komt hij toch al snel tot de conclusie dat de mannen die de aanslagen pleegden niet representatief zijn voor de

gehele islamitische wereld. De meeste mensen die hij ontmoet zijn aardig en gastvrij en er is meer dat mensen delen dan dat ze scheidt. Toegeven aan hokjesgeest, aan het trekken van scheidslijnen tussen mensen, is, volgens Burke, toegeven aan de mannen en vrouwen van het geweld.

Manon Korthals

Manon Korthals studeerde politicologie en internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam. Zij is verbonden aan het Kenniscentrum van de Partij van de Arbeid te Amsterdam.

Oproep aan media: vertel wat we *niet* zien

Joris Luyendijk

Het zijn net mensen. Beelden uit het Midden-Oosten.

Amsterdam: Podium, 2006; 220 blz.;

18,00 euro;

ISBN-10: 90-5759-316-5;

ISBN-13: 978-90-5759-316-1

Uit onderzoek blijkt dat ons beeld van het nieuws, en dus ook ons beeld van de wereld, in hoge mate wordt bepaald door de media. Maar waar halen de media hun beelden vandaan? Joris Luyendijk werkte vijf jaar als correspondent in het Midden-Oosten. En beschreef zijn verbazing in *Het zijn net mensen*.

Het is een heel ander boek geworden dan de schrijver voor ogen had, bekend hij in zijn proloog. Eigenlijk had hij willen uitleggen *hoe het allemaal zit* in het Midden-Oosten. Maar hij beschrijft vooral de verwarring die zich meester maakt van een nieuwsgager die even afstand neemt van de indringende beelden en de prachtige *quotes*. Pas gaandeweg wordt duidelijk waar die verwarring vandaan

komt. Niet uit een botsing tussen ware en onware werkelijkheden, maar uit de onderlinge tegenstrijdigheid van alle waargenomen werkelijkheden.

De demonstranten die in Bagdad staan te juichen terwijl het kolossale standbeeld van Saddam Hoessein omver wordt getrokken: ze zijn echt, ze voelen zich bevrijd en de beelden die CNN ervan uitzond, zijn een goed voorbeeld van vrije nieuwsgaring. Maar de beelden van Al-Jazira, van enige afstand gemaakt, zijn óók echt: het groepje juichende Irakezen blijkt maar klein te zijn; er zijn veel meer passieve omstanders. En er zijn Amerikaanse soldaten, die hun eigen vlag over het beeld gooien, en – na kort beraad – snel weer weghalen.

Zo vergaat het de goedwillende correspondent: hij neemt de werkelijkheid waar in kleine stukjes en beetjes, en moet op basis daarvan een gezaghebbend beeld van het nieuws in een hele regio scheppen. De professionele 'hulp' die hij daarbij krijgt van officiële voorlichters, maakt het werk er niet gemakkelijker op.

Alle werkdruk en ongemak worden in de eerste maanden van de nieuwbakken correspondent gecompenseerd door het hebben van een primeur of een *opening krant*. Maar na verloop van tijd slaat de twijfel toe. Hij moet zijn beeld van de Arabieren bijstellen: het zijn niet alleen 'onredelijke mannen die vlaggen of poppen in brand staken en akelige dingen riepen over het Westen'. En Egyptische vrouwen zijn niet alleen maar zielige en onderdrukte wezens.

Luyendijk beschrijft hoe hij geleidelijk de kloof ontwaart tussen de werkelijkheid in zijn regio en hoe de media – hijzelf inclusief – erover schrijven. Nieuws gaat nu eenmaal niet over het belangrijkste in de wereld, maar over dat wat afwijkt van het alledaagse: een aanslag is nieuws, een al jaren voortdurende bezetting niet. Nog moeilijker: welke bronnen zijn te vertrouwen? De officiële staatsmedia bij voorbaat niet. Door het westen gesubsidieerde mensenrechtenactivisten wél? Hoe representatief is de gewone man (*vox pop*)? En hoe weet je als journalist zeker dat de dissident

tegenover je niet op de loonlijst staat van de geheime dienst?

Luyendijk weet bij zijn lezers het beklemmende gevoel op te roepen dat hij zelf vaak moet hebben gehad: 'Ik waande me soms in zo'n reality show op tv waar deelnemers onmogelijke opdrachten krijgen. In mijn geval: speel journalist in een systeem waar dat niet kan.' (blz. 82).

Leiden is dan ook in last als de Midden-Oosten-correspondenten na 11 september 2001 plotseling de vraag moeten beantwoorden hoeveel steun Al-Qaida heeft in de Arabische wereld. Het eerlijke antwoord ('niemand weet het') wordt niet geaccepteerd. Dat draagt bij aan een beeld van Bin Laden als een islamitische Hitler en een nietsontziende fundamentalist. Wat ook weer een *deel* van de werkelijkheid is. Maar een derde dimensie (Al Qaida's pijlen zijn vóór alles gericht

op Arabische dictators die door het Westen worden gesteund) haalt nauwelijks de westerse media.

Het zijn net mensen staat al maanden hoog op de bestsellerslijsten. Toch heeft het niet geleid tot de reactie die de schrijver graag had gezien: meer openheid over de beperkingen bij het journalistieke werk. Beperkingen die van vitaal belang zijn voor iedere internationale spectator.

Wel kreeg Luyendijk weerwoord van een prominente vakbroeder: Afrika-correspondent Koert Lindijer noemde het problematiseren van vrije nieuwsgaring in een dictatuur *oude koeien uit de sloot halen*. Volgens Lindijer is de werkelijke kunst van het correspondentschap 'greep hebben op het verhaal, uitleg en duiding, het beschrijven van sfeer om de lezer de vreemde verre wereld binnen te halen'. Daarom moeten correspon-

denten 'minder op bezoek gaan bij machthebbers, en meer bij auteurs, musici, bedelaars en hoeren'.

Wie dat leest, moet wél bedenken dat Lindijer veel verwacht van goede achtergrondverhalen, en niets moet hebben van televisie als nieuwsmedium: 'Televisie is geen berichtgeving maar show.'

Noot

- 1 Koert Lindijer, 'Een correspondent moet minder in beeld en meer naar het feest', in: *NRC Handelsblad*, 24 februari 2007.

Jan Jaap Kleinrensink

Jan Jaap Kleinrensink, politicoloog en neerlandicus, doet onderzoek naar diplomatiek taalgebruik.

Kalkar en de kernenergie

Kees van den Bosch:

De Angstreactor - Kalkar, kroniek van een eeuwige belofte.

Amsterdam: Uitgeverij SUN, 2006; 270 blz.; 19,50 euro; ISBN: 90-8506-292-6

'Een nieuwe energiebron, die poolkappen zal doen smelten, woestijnen vruchtbaar maken en die de weg zal openen naar een nieuw paradijs.' Deze uitspraak van Albert Einstein was in 1957 te zien op 'Het Atoom', een Nederlandse tentoonstelling over de geschiedenis van de energievoorziening, waarin de onbegrensde mogelijkheden van kernenergie voor Nederland in de toekomst centraal stonden.

Met deze uitspraak opent het boek *De Angstreactor* van Kees van den Bosch. Het beschrijft aan de hand van interviews met de belangrijkste betrokkenen de geschiedenis van

planning en bouw van de kernreactor in Kalkar, en de redenen dat deze installatie nooit elektriciteit heeft geproduceerd. Kalkar moest de voorloper worden van een nieuwe generatie kerncentrales. Deze 'snelle kweekreactoren' zouden, doordat ze méér brandstof produceerden dan ze verbruikten, haast onbeperkt goedkope elektriciteit kunnen produceren en daarmee het wereldenergieprobleem kunnen oplossen. Ook was Kalkar een belangrijk industriepolitiek demonstratieproject, waarin Duitsland de concurrentie met Frankrijk en de andere kernenergiemogendheden kon aangaan om een nieuwe technologie voor vreedzaam gebruik van kernenergie op de kaart te zetten. Nederland en België konden daarvan goed meeprofiteren en namen daarom ook deel in dit project, dat startte in 1960 met de oprichting van een projectgroep 'Schnelle Brüter' in het *Kernforschungszentrum* Karls-

ruhe en dat aanvankelijk in 1974 twee prototypen had moeten opleveren.

Zover is het nooit gekomen, want in de loop der jaren veranderden geleidelijk de omstandigheden die de basis vormden voor de bouw van kweekreactoren. De wereldvraag naar elektriciteit steeg veel minder snel dan verwacht. Ook bleek uranium helemaal niet zo snel een schaarse en daarom dure brandstof te worden dan aanvankelijk aangenomen. Bovendien bleek de angst voor de risico's van kernenergie een zo grote groep mensen te kunnen mobiliseren, dat aan het ene prototype dat uiteindelijk in Kalkar gebouwd zou worden, telkens verdergaande veiligheidseisen werden gesteld. Daardoor werd de vergunningverlening, die door het nieuwe ontwerp van de centrale toch al niet snel verliep, steeds verder vertraagd. Na het ongeluk met de kerncentrale in Tsjernobyl in 1986 leidde dit uiteindelijk tot de beslissing

van de Duitse regering het Kalkar-project definitief te beëindigen. De al afgebouwde centrale werd, zonder ooit in gebruik geweest te zijn, weer afgebroken. Nog later werd in de overblijfselen van de reactor een pretpark geopend, bij de bouw waarvan onder onduidelijke omstandigheden een dode viel.

De Angstreactor gaat over hét symbool van de maatschappelijke weerstand tegen kernenergie in Nederland in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Voor iemand die in energie geïnteresseerd is en die te jong is om de maatschappelijke protesten tegen kernenergie in de jaren zeventig en tachtig bewust te hebben meegemaakt, geeft het boek een heel boeiend beeld van deze tijd en van het levensgevoel dat daarbij hoorde. 'Tegen kernenergie zijn' maakte daarvan voor veel mensen een integraal onderdeel uit, niet in de laatste plaats vanwege de angst voor de politiestaat, die nodig zou zijn om de voor kweekreactoren vereiste plutoniumstromen te beveiligen.

Het boek is een *pageturner*, waarvan de schrijfstijl de signatuur van de auteur als radio- en documentairemaker verraad. Zo komen de hoofdpersonen van het drama allemaal uitvoerig aan het woord, en worden ze telkens ingeleid door uitgebreide sfeerbeschrijvingen, waarin ook de auteur zelf

vaak een rol speelt. Je hebt daardoor bij het lezen soms meer het gevoel dat je naar een radioverslag zit te luisteren dan dat je een boek leest. Door het verspringende perspectief, waarin soms projectleiders van de kerncentrale aan het woord zijn en dan weer prominente tegenstanders, ontstaat een goed beeld van de uiteenlopende visies op kernenergie, waarvan er niet noodzakelijk één de enige juiste is. Ook geeft *De Angstreactor* een interessant beeld van de industriële en politieke overwegingen in Nederland, Duitsland en België die een rol hebben gespeeld bij planning en bouw van de centrale, en bij de uiteindelijke beslissing om deze geen toestemming te verlenen om in bedrijf te gaan.

Toch valt er ook het een en ander aan te merken op dit boek. Dat een VPRO-radiomaker zich verschrijft en het edelgas argon op een plek 'argos' noemt, is vooral grappig. Maar jammer is wel dat het boek niet echt een keuze kan maken tussen het beschrijven van de geschiedenis van Kalkar en het plaatsen van deze ontwikkeling in een bredere context van internationale (kern-)energiepolitiek. Zo neemt het boek een wel erg uitgebreide aanloop met een hoofdstuk over Claude Robert Eatherly, één van de piloten die betrokken was bij het gooien van de atoombom op Hiroshima en die als enige later spijt kreeg van zijn betrok-

kenheid. Daarentegen beperkt het boek zich bij de rol van Nederland tot de betrokkenheid bij Kalkar, terwijl een korte verwijzing naar de bouwplannen voor kerncentrales in Nederland die op hetzelfde moment bestonden, meer zicht had kunnen geven op hoe er in het algemeen in Nederland over kernenergie gedacht werd in de decennia dat de bouw van Kalkar speelde.

Zo wordt het boek naar het einde toe steeds minder informatief en lijkt het wel alsof ook de energie van de auteur steeds meer opraakt. Ronduit teleurstellend is dat het nawoord alleen ingaat op de bouw van het pretpark in de centrale in Kalkar. Daarmee blijft de lezer verstoken van informatie over de *revival* van kernenergie in de laatste jaren, waarbij ook het concept van de snelle kweekreactoren weer om de hoek komt kijken. Een discussie van deze laatste ontwikkelingen had het boek compleet gemaakt, want het lijkt erop dat kernenergie en ook de snelle kweekreactoren – al dan niet terecht – weer een toekomst hebben. Alleen deze keer als technologie die kan bijdragen om te voorkómen dat de poolkappen smelten.

Stephan Slingerland

Stephan Slingerland is senior onderzoeker bij het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).

Vijfstemmig advies

Maurits Berger, Peter van Ham, Hans Labohm, Alfred Pijpers & Bart Tromp:
Verboden toespraken – Vijf lezingen die de Nederlandse minister van buitenlandse zaken niet zal houden.

Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, 2007; 48 blz.; 10,- euro; ISBN: 90-8506-292-6

Onlangs verscheen van Pascal Boniface, directeur van het Franse *Institut de Relations Internationales et Stratégiques*, een open brief in boekvorm met aanbevelingen voor het buitenlands beleid van zijn nieuw te verkiezen staatshoofd.¹ De auteur pleit daarin onder meer voor het ontwikkelen van Europa tot een strategische machtsfactor. Als landen waarmee Frankrijk dit project vruchtbaar kan aanvatten, noemt hij, in het licht van vergelijkend opinieonderzoek, behalve Duitsland, ook België, Italië, Spanje, Griekenland, Zweden en Finland.

Twee dingen vallen hierin op. Ten eerste dat hij onomwonden afscheid neemt van de houding die het gaulisme ooit leek te hebben ontleend aan Schillers *Wilhelm Tell*: 'Der Starke ist am mächtigsten allein.' En ten tweede dat Nederland in dit rijtje van nuttige medestanders ontbreekt. En dan te bedenken dat in een recente bundel van Clingendael, waarin bij wijze van denkoefening vijf voorlopig onhaalbare voorstellen voor het nieuwe kabinet bijeen zijn gebracht, een vergelijkbaar pleidooi voor een sterk Europa voorkomt, maar dan met het advies om hiertoe uitgerekend samen met Frankrijk het initiatief te nemen.

Het schrijverscollectief van vijf auteurs uit de stal van Clingendael beoogt het denken over extern beleid te ontdoen van lui conformisme. De vijf bijdragen, naar het toeschijnt

afgedrukt in de alfabetische volgorde van hun primaire auteurs, zijn bewust onderling in tegenspraak, maar hebben gemeen dat zij zich keren tegen de opvatting als zou een Nederlandse regering, zijnde object van internationale verhoudingen, zelf niet hoeven na te denken over beleidsalternatieven.

Bij het aantreden van het nieuwe kabinet kwam ook J.L. Heldring met een lijstje van potentiële medestanders op het internationale toneel,² maar dan in het negatieve. Naar zijn oordeel valt op Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Benelux géén staat te maken. Eerder in hetzelfde stuk sloot hij trouwens al uit dat hoe dan ook de partners naar Nederland zullen willen luisteren en roept hij uit: 'Ze zien ons aankomen! Nederland heeft zich door zijn neen tegen het grondwettelijk verdrag ongeveer uitgeschakeld.' Buitenlandse bronnen voor laatstbedoelde analyse voert hij niet aan. Wél past zij wonderwel in een langlopende evolutie in Heldrings denken waarbij het oorspronkelijke uitgangspunt, namelijk dat gelijk krijgen van groter belang is dan gelijk hebben, geleidelijk is verschoven naar de opvatting dat Nederland, om zeker te zijn dat het nooit ongelijk krijgt, zich het beste altijd gedeisd kan houden.

Aan zo'n overmatige bescheidenheid bezondigt zich bedoeld collectief werkstuk vanuit Clingendael in elk geval niet. Het is nogal merkwaardig van opzet. In een *Ten geleide* heten de over de hoofdstukken verdeelde beleidsaanbevelingen weliswaar vooralsnog irreëel, maar niettemin op zich zelf 'goed onderbouwd'. Op dit laatste valt wel het nodige af te dingen. De opstellers leveren hun pleidooien zonder veel aandacht te schenken aan voor de hand liggende tegenwerpingen. Die moeten, omdat de voor-

stellen onderling tegenstrijdig zijn, vooral in concurrerende hoofdstukken worden gezocht. Kortom, alles is in het werk gesteld om het boekje voor politici die krap in hun tijd zitten, zo min mogelijk attractief te maken. Dat roept zijdelings wel een vraag op naar de toch beoogde doelgroep.

De auteurs gaan intussen, net als Boniface voor Frankrijk, op zoek naar meer partners in Europa en daarbuiten. Zo bevat het eerste hoofdstuk een oproep in gesprek te treden met confessionele actoren in de islamitische wereld, met inbegrip van de fundamentalisten van Hezbollah en Hamas. Het kroonargument hiervoor is evenwel weinig overtuigend, namelijk dat het *streven* naar een kalifaat tot invoering en handhaving van de sharia niet hoeft te verontrusten, omdat de meeste moslims hierbij denken aan onschuldige zaken zoals bevordering van rechtvaardigheid en van welzijn. Dit mag *in abstracto* waar zijn, *in concreto* denkt de grote massa van hen toch vooral aan *minder* vrijheid voor vrouwen, voor homo's, voor afvalligen en voor libertijnse kunstenaars dan met de universele opvatting van mensenrechten overeenkomt. (In dit licht is trouwens ook moeilijk te begrijpen waarom P.H. Donner vorig jaar, kort voor zijn aftreden als minister van Justitie, in een kamerdebat tot tweemaal toe beklemtoonde dat, *indien* een meerderheid in Nederland langs door de grondwet aangegeven weg enigerlei vorm van sharia zou invoeren, wij allen 'aan die uitkomst gebonden' zijn. Niet alleen met de Verlichting, maar zelfs met Calvijn valt dit lastig te rijmen.) Niettemin hekelt dit eerste hoofdstuk in *Verboden toespraken* terecht dat het Westen de radicalen binnen de wereld van de islam nodeloos in de kaart speelt door nog steeds aan hen, met een dubbele standaard,

zwaardere voorwaarden op te leggen voor erkenning als gesprekspartner dan bijvoorbeeld aan Israël.

In een ander hoofdstuk wordt daarentegen juist aangedrongen op een wereldomvattende alliantie van westerse gerichte democratieën, waarin, behalve de leiding van de Verenigde Staten, in het bijzonder ook Israël als schakel niet gemist kan worden. Die alliantie moet zich teweerge stellen tegen internationale gevaren zoals daar zijn: terrorisme, verspreiding van wapens voor massavernietiging, islamofascistische terreur, ongeremde migratie, alsmede grootscheeps economisch en ecologisch verval. Een en ander op basis van de fundamentele westerse beginselen. Of hiertoe ook eerbiediging van een internationale rechtsorde zonder aanzien des lands behoort, wordt niet duidelijk.

Als gezegd staat Israël aangeprezen als een strategische bondgenoot in de strijd voor westerse belangen en waarden en het zou dan ook moeten worden opgenomen in de NAVO. Verzwegen wordt hier al meteen het probleem dat een verplichting tot militaire bijstand het wel in de allereerste plaats moet hebben van een duidelijke geografische afbakening van bondgenootschappelijk verdragsgebied. Israël heeft echter steeds geweigerd zijn oostgrens te markeren. Opeenvolgende regeringen wilden immers al veertig jaar lang de handen vrijhouden om land te koloniseren en grensstenen van een ander te verplaatsen, een formule uit Deuteronomium 27:19 die Multatuli

anderhalve eeuw geleden al inriep in zijn protest tegen koloniaal optreden van Nederland op Java.

Voor het volkenrecht moeten we evenwel terecht bij een opstel verderop, waar in het welbegrepen Nederlands belang een eerlijker wereldorde in zowel politiek als economisch opzicht staat aanbevolen, een orde waarin het kapitalisme, met zijn valse pretentie van echte vrijhandel, nooit heeft kunnen voorzien en, tegen de achtergrond van de grote ecologische en demografische uitdagingen van deze tijd, minder dan ooit zal kunnen voorzien. In nog weer een andere bijdrage was echter al op economische gronden het pleit gevoerd voor geleidelijke uitfasering van de ontwikkelingssamenwerking en de raad gegeven te vertrouwen op liberalisering van de economie als succesfactor. Het mag waar zijn dat hulp als economische motor dikwijls faalt bij gebrek aan een bestuurlijke infrastructuur in ontvangende landen, wat trouwens Bolkestein al dertig jaar geleden in artikelen betoogde, maar daarmee is nog niet aangetoond dat nergens politieke en overige niet kwantificeerbare resultaten vallen te boeken.

Het eerder genoemde voorstel om, in samenspraak met Frankrijk, Europa tot fort en militaire supermogendheid te maken, moet het helaas stellen zonder financiële onderbouwing, terwijl hier ook de roep om interne eenheid, niet alleen in politiek, maar ook in cultureel en religieus opzicht, nogal hol klinkt. Een nadere analyse

van de uitzichtloosheid van de huidige Atlantische koers zou misschien zinvoller zijn geweest. Dit te meer omdat in het hoofdstuk dat de tegenhanger vormt, juist alleen maar het hersenschimmige van het Europese alternatief wordt getoond.

Het is te hopen dat dit boekje niet al te scherp in het buitenland zal worden opgemerkt, want dat zou de verwarring over de constructieve opstelling van Nederland nog aanzienlijk vergroten. Het is misschien het voorrecht van een middelklein land dat het denkoefeningen kan uitvoeren die nergens de wereldpers halen.

Intussen is er toch troost. Op de slotbladzijde van zijn eerder vermelde 'open brief' schrijft Pascal Boniface dat Frankrijk jaloers mag zijn op Nederland om wat Den Haag ter beschikking heeft aan onafhankelijke denktanks inzake internationale betrekkingen. Zo horen we het ook eens van een ander, die *Verboden toespraken* stellig nooit onder ogen heeft gekregen.

Noten

- 1 *Lettre ouverte à notre futur(e) président(e) de la République sur le rôle de la France dans le monde* (Arman Colin, 2007).
- 2 Column in: *NRC Handelsblad*, 22 februari 2007.

Dr S. Rozemond was directielid/onderzoeker van het Instituut Clingendael.

Raphaël Draï & Jean-François Mattéi (red.): La République brûle-t-elle? Essai sur les violences urbaines françaises.

*Parijs: Editions Michalon, 2006; 200 blz.; 21,95 euro
ISBN 2-84186-317-4*

De rellen in de Franse voorsteden in de herfst van 2005 waren – aldus de redacteuren – buitensporig wat betreft omvang, duur en de mate van gewelddadigheid en brandstichting waarmee ze gepaard gingen. Het was ‘geweld om het geweld en vernieling om de vernieling’. Molotovcocktails werden gebruikt en soms zelfs een vuurwapen tegen de politie, die voor alles wat mooi en lelijk was werd uitgemaakt. Opvallend was het ongeorganiseerd, *ad hoc*-karakter van de rellen. Zij verwezen niet naar een bepaalde groep met bepaalde opvattingen. Ze vonden plaats in wijken met grote aantallen bewoners afkomstig uit Afrika en de Maghreb, ‘sociaal en beroepsmatig gedeclasseerd’. Elf essays van deskundigen op het gebied van de filosofie, antropologie, politicologie en religie trachten uit te leggen dat de opstanden verwijzen naar een ernstig falen van Frankrijk op vier terreinen. Daar is allereerst het ‘échec de la culture’; men slaagde er onvoldoende in de immigranten de Franse cultuur bij te brengen, terwijl onderwijs en opvoeding schromelijk te kort zijn geschoten. Verder is er sprake van een ‘échec de la société’. De Fransen hebben trouwens zelf het positieve imago dat zij van hun maatschappij hadden, verloren; een van de auteurs spreekt zelfs liever van een ‘société de consommation’ (een maatschappij van vernietiging, vernieling) dan van een ‘société de consommation’. Ten slotte zijn er de ‘échecs de la politique’ en ‘de la langue’. De overheid laat het steeds vaker afweten en de Franse staat ‘corrumpeert’. Er

is sprake van fractionering van het Frans, de taal verruwt en er is een soort verplichte taal ontstaan die de vrijheid van meningsuiting belemmert. Hiermee wordt politiek correcte taal bedoeld, door een van de auteurs ‘mediatiquement’ correcte taal genoemd. In het laatste hoofdstuk wijst Mattéi op het verschijnsel van het ‘gewoon’ worden van geweld (‘la banalisation de la violence’). Ook spreekt hij van het falen van de intellectuele elite. Hij waarschuwt: ‘Si la France ne s’aime pas, les populations qui émigrent vers elle ne l’aimeront pas non plus.’ (blz. 200) (*F.v.d.B.*)

Yann Moulrier Boutang: La Révolte des Banlieues ou Les Habits Nus de la République.

*Parijs: Editions Amsterdam, 2005; 108 blz.; 7,20 euro
ISBN 2-915547-21-1*

In dit boek in zakformaat schetst Boutang de slechte omstandigheden waarin ‘Blacks’ en ‘Beurs’ in de *banlieues* van de grote Franse steden (in het bijzonder Parijs) opgroeien en geacht worden Frans burger te worden: verloederde wijken, 60% werkloosheid onder de jongeren, toenemend geweld en optreden van de politie (met de daarbij behorende ‘blunders’) en steeds jeugdiger jongeren die achter slot en grendel worden gezet. Er is sprake van steeds grotere uitval van scholen, steeds meer artsen die geen bezoeken meer durven af te leggen. Openbare diensten staken hun werk, winkels houden ermee op. Dit laatste heeft tot gevolg dat er een soort parallelle economie is ontstaan, met de daaraan verbonden criminaliteit, afpersing en overvallen. Tegen deze achtergrond plaatst Boutang de rellen van de herfst van 2005. De uitbarsting zal zeker bevorderd zijn door de dood van de twee jongens die tijdens hun achter-

volging door de politie een transformatorhuisje in vluchtten en werden geëlektrocuteerd, alsmede door de uitlating van minister Sarkozy, die de straatjeugd van Clichy-sous-Bois uitschold voor ‘tuig’ (‘racaille’). Maar de oorzaken liggen dieper. Boutang merkt op dat het deze keer de zeer jeugdigen waren die in opstand kwamen. Opvallend was het ‘grote isolement’ waarin zij verkeerden ‘par rapport du reste de la société’ en hun familie en kennissen. De auteur verwerpt categorisch het idee dat het hier om een oproer ‘uit naam van de islam’ ging. De rellen lijken als twee druppels water op de rassenrellen in de Verenigde Staten in de jaren ‘60 en ‘70. Deze revolte ‘sans plan préconçu, sans stratégie, sans porte-parole’ is met recht een ‘événement’. In feite kan men hier spreken van de eerste ‘overwinning’, tegen een hoge prijs overigens, van een ‘sociaal ghetto’ dat in opstand kwam. Boutang bekritiseert het huidige arsenaal van de Republiek. Men is blind voor het feit dat er in de Franse maatschappij groepen zijn ontstaan die meer van de Fransen verschillen dan alleen op culinair en muzikaal terrein. Men ziet niet in dat het assimilatiebevel ‘wordt Frans als de Fransen’ iets is uit de tijd dat 95% van de bevolking een rooms-katholieke cultuur had en er sprake was van een minder cultureel afwijkend soort immigratie. Er zijn nu ‘collectieve minderheden’ ontstaan, die men echter niet als zodanig wil zien, maar die een andere benadering vergen. De auteur hanteert begrippen als ‘affirmation communautaire’ en ‘affirmation identitaire’, alsmede de Engelse term ‘positive action’. (De term ‘discrimination positive’ vindt hij pervers.) Maar de Republiek staat tegenover deze nieuwe werkelijkheid als de Keizer in het sprookje van Andersen. (*F.v.d.B.*)

Jacques Donzelot: Quand la Ville se Défait. Quelle Politique Face à la Crises des Banlieues?

Parijs: Editions du Seuil, 2006; 186 blz.; 20,95 euro

ISBN 2-02-086107-0

De naoorlogse Franse 'politique urbaine' beleefde haar 'échec', aldus Donzelot, in november 2005, toen er in de voorsteden rellen uitbraken op een beduidend grotere en gewelddadiger schaal dan in de jaren '80 en '90 het geval was. Het leek zo mooi toen na de Tweede Wereldoorlog de 'grands ensembles' hun intrede deden. De bouw van enorme complexen van grote en hoge flatgebouwen aan de rand van de grote stad, met veel ruimte en groen rondom, leek de oplossing in een geïndustrialiseerd land. Maar dergelijke voorsteden ontwikkelden zich tot een 'anti-stad', een verloederde, troosteloze entiteit, toevluchtsoord voor de laagstbetaalden, steeds meer afgesneden van de centrale stad. De renovatiepogingen van de jaren '70 en '80, onder meer gericht op het bereiken van een grotere mate van sociale diversiteit onder de bevolking, en van bovenaf geënceneerd, brachten weinig soulaas. De Parijse voorstad Clichy-sous-Bois, waar de 'nuits de novembre' een aanvang namen, is een perfecte illustratie van de zwakke punten van zo'n beleid. Een sociale mix wordt door iedereen wenselijk geacht, maar iedereen die erin slaagt Clichy-sous-Bois binnen te dringen, begrijpt dat het isolement, het schromelijk tekortschieten van de toegankelijkheid tot de 'grande voies de circulation et de métro', het grote probleem is. 'Très mal desservie, cette ville enlise ses habitants dans un territoire dont les accès paraissent désespérément éloignés.' (blz. 117) Hoe denkt men, zo betoogt de auteur, in dergelijke omstandigheden mensen die zich willen

verbeteren vast te houden, of een meer kapitaalkrachtige bevolking aan te trekken? Dergelijke bewoners en nieuwkomers willen maar één ding: zo spoedig mogelijk (weer) weg. De bevolking van Clichy blijft zich dan ook periodiek voor de helft te vernieuwen. In drie delen gaat de auteur de ontwikkeling in de tijd van de 'question urbaine' na. Hij analyseert vroegere stadsvernieuwingen, de stad van de 19de eeuw en de naoorlogse bouw van de 'grands ensembles', die hebben geleid tot een stad die uit elkaar valt. Dan komen de renovatiepogingen rondom de filosofie van 'la mixité' aan bod. Ten slotte doet hij een nieuw beleid aan de hand, dat op een niveau wordt geconcipieerd dat veel dichterbij de bevolking staat en dat de mogelijkheden verbetert voor een naar buiten gerichte mobiliteit en grotere dynamiek binnen de stad. Uiteraard blijft ingrijpende renovatie geboden, maar die voltrekt zich efficiënter indien ze plaatsvindt binnen het perspectief van vergroting van de zeggenschap van de burger over zijn buurt en stad. In het voorbijgaan stipt de auteur ter vergelijking het Amerikaanse en Nederlandse grote-steden- en ruimtelijke-orderingsbeleid aan. (F.v.d.B.)

Mohammed Abu-Nimer: Nonviolence and Peace Building in Islam. Theory and Practice.

Gainesville e.a.: University Press of Florida, 2003; viii + 233 blz.; \$ 24,95
ISBN 0-8130-2595-8

Deze studie poogt mogelijkheden en praktijken van niet-gewelddadig optreden en van vormen van 'peace building' in het Midden-Oosten en andere gebieden waar men moslimgemeenschappen aantreft, te identificeren. Tevens gaat de studie na in hoeverre ze in de praktijk (kunnen) worden toegepast. Dergelijk

onderzoek wordt gehinderd door de wijdverbreide (onjuiste) aanname dat de cultuur en de religie van de islam vijandig staan tegenover en niet vatbaar zouden zijn voor, principes als 'peace building' en 'conflict resolution'. De auteur geeft een theoretisch kader aan en identificeert de islamitische waarden en principes die ontwikkelingen als 'peace building' en 'non-violence' kunnen ondersteunen. De eerste gevalstudie behandelt traditionele methoden van conflictoplossing in Moslim-Arabisch gemeenschappen. Dergelijke methoden illustreren de dagelijkse toepassing van niet-gewelddadigheid en 'peace building' op sociaal en persoonlijk vlak. De tweede studie analyseert de obstakels waarmee de toepassing van niet-gewelddadige methoden in Arabisch-Moslim-kader wordt geconfronteerd en geeft enkele opties en strategieën aan om die te overwinnen. De derde gevalstudie richt zich op de Palestijnse *Intifada* (1987-1992) ter illustratie van het mogelijke politieke gebruik van niet-gewelddadigheid in een breder gemeenschappelijk verband. Een van de conclusies van dit laatste onderzoek is tweeledig: de islam speelde uiteenlopende rollen in de *Intifada*. Het versterkte het element van geweld, 'that is frequently present and always looming in Palestinian responses to Israeli repression. But it also contributed to and was a source for nonviolence'. Het belang hiervan is echter moeilijk te schatten; er bestaat geen expliciete ideologie van niet-gewelddadigheid in de moslimwereld en niet-gewelddadigheid wordt er ook niet als een 'way of life' gepredikt. Tot slot stelt de auteur een 'onderzoeksaandacht' samen wat betreft het gebruik van 'non violent peace-building strategies and activities in Muslim communities' en vraagt hij zich af hoe men dergelijke praktijken kan bevorderen. (F.v.d.B.)

Mia Doornaert

looks at France in the run-up to the presidential elections. In March, opinion polls started to put the centrist leader François Bayrou within striking distance of the *Elysée*, breathing down the neck of the two major candidates, the socialist Ségolène Royal and the neo-gaullist Nicolas Sarkozy. After having rejected the European constitution in the May 2005 referendum, the French voters suddenly seemed willing to elect the most pro-European of the candidates for the presidency. Have they undergone a major change of heart concerning Europe? Don't hold your breath on that. Europe is not a theme in the French presidential election campaign. The unexpected appeal of the moderate reformist Bayrou is a new demonstration of the dissatisfaction of the French with their political elite, of their general despondency about their country which they feel is in decline. This despondency has led them, in every election since 1981, to throw out the incumbents, alternatively the left and the right. A vote for the centrist Bayrou is a means to go a step further and vote against both the left and the right. Whoever gets elected president, he or she will not be in a position to come up with major initiatives to give a new impulse to the European Union. There is no popular support in France for stronger European integration now that France can no longer play a leading role in a continent-wide Union of 27 countries.

Dirk Rohtus

surveys the Franco-German relationship. Reconciliation after World War II grew from the notion that Germany had to be integrated in the Western structures. Both states wanted to foster the European integration through their special bilateral relationship, where a supranational approach was not yet possible. German Unification in 1990 and EU enlargement towards the East affected France's claim to the leadership within the Franco-German tandem as well as in the European Union. Despite their close collaboration France and Germany differ in the way how to shape Europe. France sticks to the classic nation-state whereas Germany tends to favour a more federal Europe. German chancellor Angela Merkel has to await the outcome of the French presidential elections before trying to relaunch the European Constitutional Treaty.

Eppo Jansen

favours a drastic reform of the European Commission. For an ambitious and promising European Union it is important to have a small, effective and homogeneous Commission. With this in mind, it would be a grave error to maintain the system in which each member state has 'its own' Commissioner. This system was abandoned in the Treaty of Nice and in the following project for a Constitutional Treaty. As this project was rejected a new discussion was initiated – at the moment guided by the German Presidency – to reach agreement on a new text. It is very likely that in this process the project's first chapter, dealing with the EU institutions, will come under revision. In that case it is likely that some member states will – in the light of growing nationalism in Europe – argue for a national Commissioner and will come back on their initial acceptance of a smaller Commission. This would be a dangerous development that could in the future lead to a Commission of over 30 members. Such a Commission would find it very hard to produce the necessary dynamism for successful further integration.

Liesbeth Goossens

examines whether the creation of the UN Human Rights Council (HRC) marked a new beginning for the United Nations in the field of human rights. She demonstrates that not much has changed since the 60-year old Commission on Human Rights was abolished and replaced by the HRC on 15 March 2006. States still regard membership as a means to protect themselves from criticism; hence discussions in the HRC are limited to finger-pointing and political point-scoring. Like its predecessor the HRC is, therefore, unable to promote universal respect for human rights in an impartial manner. The author looks into the role of regional, religious and various other groups, and finds that they contribute to politicization of the debate. The automatic voting in blocks by many groups undermines the HRC's capacity to take action. Not only do members of the same group systematically protect each other from criticism, they bring geopolitical confrontations between different groups into the human rights debate. The majority in the HRC intends to limit the role of independent experts in the UN human rights machinery, which will only lead to an increase of the HRC's politicized and selective character. There are, however, some

possibilities for EU member states to increase their impact in the HRC and to do some 'damage control' for the UN.

Maarten Lak

elaborates on the tenth anniversary of the Hague-based Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW). As it approaches the Second review conference of the Chemical Weapons Convention in 2008, the organisation is better off than in 2003. Its climate of cooperation has remained constructive. At its core lies reconciling interests of industry, in as free a chemical production and trade as possible, with security needs of states catered for by inspection in industry and verification of chemical weapons destruction. Countries wishing to develop chemical industry are interested in OPCW support for peaceful use of chemistry and training. The organisation lays claim to a positive assessment. But its mandate is daunting and its executive capacity raises expectations that are not all realities today. Many challenges remain. At an annual cost of 75 million euro OPCW is a genuine disarmament and non-proliferation agency. Paradoxically, while not all treaty obligations have been met by all the States Parties, there is a risk of complacency. Its intergovernmental atmosphere keeps non-governmental circles, research and media at a distance. Primary actors are industries and traders whose awareness of the treaty obligations vary. Their engagement would help to keep implementation of the treaty in line with technological and industrial advances. OPCW will certainly benefit from a more informed opinion which does require an active and focused awareness and interest from non-governmental circles.

Sico van der Meer

deals with the Russian support for the 'rogue states' Iran and North Korea. Russia is not only assisting Iran with its nuclear programme, it is also supplying Teheran with conventional weapons and blocking sanctions against Iran by the United Nations. North Korea is also being supported diplomatically: within the UN and the 'six parties negotiations' Russia opposes any strong measure towards the regime of Kim Jong Il. The author argues that Russia has both economic and geopolitical reasons for this support. Moscow is playing a dangerous game, however, because the Russians themselves do not want Iran and North Korea to possess nuclear weapons. The

Russian support is only short-term policy. In the long run Moscow will also try to prevent these states from acquiring nuclear weapons.

Dick Leurdijk

analyses the impact of the war between Israel and Hezbollah on the position of the latter in the light of Security Council resolution 1701. While, formally speaking, the resolution's main thrust is aimed at ensuring that the Lebanese government is able to exercise its authority over the whole of the territory of Lebanon, including Southern Lebanon, for years Hezbollah's stronghold, the Council's most immediate aim was disarmament and dismantlement of Hezbollah. The author argues that with the statements made by Hezbollah's leader, Nasrallah, saying that the movement is not ready to disarm itself and that it still possesses 20.000 rockets which can reach Israeli territory, Hezbollah has laid a timebomb under the resolution.

Hans Schippers

assesses the position of the Islamic AK Party led by Prime Minister Erdogan in the light of the relationship between religion and the state in Turkey. Although the AK Party won the general elections in 2002, Erdogan has the Damocletian sword of a military coup hanging above his head ever since. The military consider themselves to be the guardians of Kemal Atatürk's legacy of Turkey as a secular state. In the past decades they intervened four times in politics, the most recent one the 1998 'post modern' coup to oust the Islamic Prime Minister Erbakan, whose approach to Iran, critical opinions on the EU and NATO and favourisation of religious education had gone too far in the eyes of the military. Erdogan cleverly avoided the mistakes of his predecessor. He declared the AKP to be a conservative, pro-EU and pro-NATO party that would seek adherence to the mostly christian-democratic European Peoples Party. His government would be liberal and respect people with different opinions on religion. Erdogan did well in regional elections of 2004. However, he met with growing criticism in the following two years. The organisational structure of the AKP is undemocratic and the number of women active in the party is far too limited, his critics remarked. The party is accused of conducting a campaign of 'creeping islamisation' of Turkish society. The military

closely monitor every decision of the government. They have the support of the secular president Sezer who has amended or rejected a large number of Erdogans proposals. A crucial moment for the AKP-government will be the election by parliament of a new president, coming May. Erdogan has a

near two-thirds majority in parliament and he could have a party member elected. This would increase the chances of military intervention. Erdogan will probably opt for a compromise candidate. However, until the arliamentary elections of November, the political.