

Internationale Spectator

Jaargang 63 - nr 4 - april 2009

Republikeinen in **Amerika** op drift

Rusland en de **moeizame** weg naar de WTO

Mexico nadert status van mislukte staat



Instituut Clingendael

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, EGMONT, 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

E. Bakker, S. Biscop, E. Driessens,
L. van den Herik, P. Hoebink, S. de Hoop,
W. Hout, M. van Keulen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, J.Q.Th. Rood, 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 € 61,00
Instelling € 72,50
Student € 46,90 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 87,50
Instelling € 100,00
Student € 69,00
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties

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

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



Nederlands
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Inhoud april 2009

COLUMN

Kees Homan

Amerikaans Africa Commando:
wolf in schaapskleren? 181

ARTIKELEN

Mark Maathuis

Republikeinse partij in
stukken en brokken: oppositie
in Washington op zoek naar
cohesie 183

Jan Marinus Wiersma & Manon Korthals

Russisch lidmaatschap van WTO
een toets voor open politiek 187

Ferdi De Ville, Vicky Reynaert & Syuzanna Vasilyan

Het Oostelijk Partnerschap van
de EU: oud cadeau in nieuwe
verpakking 192

Nicole Maes & Louise van Schaik

Kleine spelers kunnen het spel
veranderen: nieuwe lidstaten en
Europese ontwikkelingssamen-
werking 196

Ineke van Kessel

Brussel steunt consensus-
journalistiek in Afrika 201

Martin Koper

De tien geboden voor een zinvol
fragiele-statenbeleid 203

Raymond Buve

Wordt Mexico de volgende
mislukte staat? 206

Quinten Lataire

Verdragen voor een Verbod op
Landmijnen en Clustermunitie:
nieuw diplomatiek model bij
ontwapeningsonder-
handelingen? 211

Dick Leurdijk

Strijd tegen piraterij voor de kust
van Somalië in nieuw vaarwater 216

RESPONS

Louise Anten

3-D geen panacee, wel beste
benadering in complexe
conflictsituaties 219

REPLIEK

Louk Box

Badwaterbaby 220

BESPREKINGSARTIKEL

Peter Konijn

China in Afrika 221

RESPONS

Sam Rozemond

Harmel 223

BOEKBESPREKINGEN

Henriëtte den Ouden over

China in vogelvlucht 224

Saskia Rademaker over

*Dilemma's in de internationale
hulpverlening* 225

Marit de Lange over

*Democratisering in Rusland
blijft onbestendig* 227

ACTUEEL

Ali Yazgılı

Obama zint op verbetering Turks-
Amerikaanse betrekkingen 228

SIGNALEMENTEN

SUMMARIES

Amerikaans Afrika Commando: wolf in schaapskleren?

De veelgehoorde uitspraak dat de huidige veiligheidsproblemen een geïntegreerde aanpak vereisen, heeft inmiddels de status van 'open deur' verworven. Een variëteit aan termen is voor zo'n aanpak de laatste jaren in omloop gekomen. Naast de Nederlandse, 3-D benadering (*Defence, Diplomacy, Development*) zijn in het buitenland termen als *interagency*, *comprehensive approach*, *whole of government approach* en *effects-based approach* gangbaar. Gemeenschappelijk kenmerk is dat het gaat om een verscheidenheid aan militaire, diplomatieke en ontwikkelingssamenwerkingsactoren – zowel gouvernementeel als niet-gouvernementeel – die te zamen werken in de richting van dezelfde land-specifieke doeleinden. Het betreft hier dus een combinatie van *soft power* en *hard power*; een combinatie die in de Verenigde Staten tegenwoordig als *smart power* bekend staat.

De Amerikaanse minister van defensie, Robert Gates, baarde in dit verband nog onder de Bush-administratie enig opzien met een speech op de *Kansas State University* op 26 november 2007. Gates bepleitte namelijk dat er meer geld voor *soft power*-capaciteiten moest worden uitgetrokken, zoals voor diplomatie, strategische communicatie, buitenlandse hulp, burgerrechtenactiviteiten en wederopbouw. Hij hield ook een pleidooi voor nieuwe organisaties met een 21ste-eeuwse benadering. Zo vroeg hij aandacht voor het in het leven roepen van een agentschap of departement dat past tussen de *hard power* van het ministerie van defensie en de *soft power* van het ministerie van buitenlandse zaken en het *United States Agency for International Development* (USAID).

Hoewel Gates in zijn speech niet uitdrukkelijk het *Africa Command* (AFRICOM) noemde, lijkt dit nieuwe militaire commando voor een belangrijk deel te stroken met zijn opvattingen. Volgens toenmalig president George W. Bush zal AFRICOM – dat op 1 oktober 2008 operationeel werd – 'onze inspanningen om vrede en veiligheid voor de bevolking van Afrika te brengen vergroten'. AFRICOM, aldus Bush, zal vooral *soft power*-taken gaan vervullen, waarbij de blik is gericht op 'gemeenschappelijke doelen van ontwikkeling, gezondheidszorg, onderwijs, democratie en economische groei voor Afrika'. Ondanks de overbelasting in Irak en Afghanistan

staat het Pentagon ook positief tegenover het nieuwe commando, waarschijnlijk mede gezien de nieuwe vier-sterrenfunctie, met alle infrastructuur die hieraan verbonden is. De oprichting van AFRICOM komt ook tegemoet aan de lang bestaande wens van zwarte afgevaardigden in het Congres, die vinden dat ook Afrika een 'eigen' Amerikaans Commando moet hebben. Afrika was namelijk voorheen verdeeld over het Europese, het *Pacific* en het Centrale Commando. Sommige NGO's in Washington zijn echter minder enthousiast. Zij vrezen een militarisering van humanitaire en ontwikkelingshulp.

AFRICOM gaat zo'n 1.300 medewerkers tellen: naast militairen ook civiele medewerkers, onder meer van Buitenlandse Zaken, Financiën, Justitie, Energie en Binnenlandse Veiligheid. Eén van de twee plaatsvervangend commandanten is voormalig ambassadeur in Burundi en Ghana, Mary Carlin Yates, die verantwoordelijk is voor civiel-militaire activiteiten. De multidisciplinaire personeelssamenstelling van AFRICOM moet in beginsel een geïntegreerde aanpak (*comprehensive approach*) mogelijk maken.

Wie de website van AFRICOM raadpleegt, komt echter tot de ontdekking dat de militaire dimensie sterk domineert. Zo meldt de missie van AFRICOM als hoofdtak een voortdurende (Amerikaanse) betrokkenheid op veiligheidsgebied bij Afrika, met behulp van militaire programma's voor Afrikaanse militairen, militair gesponsorde activiteiten en andere militaire operaties die geacht worden een stabiele en veilige Afrikaanse omgeving te bevorderen.

De fraaie woorden van Bush over de taken van AFRICOM ten spijt, gaat het toch primair om de behartiging van Amerikaanse belangen. Zo levert Afrika 15% van de Amerikaanse import van ruwe olie; dat percentage zal tegen 2015 tot 25 zijn gestegen. Ook zijn Amerikaanse ondernemingen onder meer voor uranium en diamanten van Afrika afhankelijk. Niet voor niets meldt de Amerikaanse Veiligheidsstrategie uit 2006: 'Afrika heeft een groeiend geostrategisch belang en heeft een hoge prioriteit voor deze Administratie.' Het beleidsdocument stelt ook dat de Amerikaanse veiligheid afhankelijk is van

samenwerking met Afrikanen om fragiele en falende staten te versterken en onbestuurde gebieden onder controle van effectieve democratieën te brengen.

In feite is AFRICOM opgericht om zich op ten minste zes probleemgebieden te richten: beveiligen van natuurlijke hulpbronnen; bedwingen van gewapende conflicten en humanitaire crises; tegenhouden van de verspreiding van HIV/AIDS; verminderen van internationale misdaad; keren van de groeiende Chinese invloed in Afrika; en bestrijding van terrorisme. Wat het laatste betreft noemt de *factsheet* van AFRICOM als een van de belangrijkste aandachtsgebieden van de commandant het verslaan van al-Qaida en de hiermee verbonden bewegingen.

Hoewel vele Afrikanen de miljarden dollars van de Amerikanen voor de strijd tegen AIDS, malaria en armoede toejuichen, bestaat bij de politieke leiders in Afrika toch het nodige wantrouwen jegens het nieuwe Commando. Sommige critici keuren AFRICOM af, omdat ze het als een uitbreiding van een mondiale oorlog tegen de islam beschouwen. Daarnaast zou het Commando annexatie van Afrikaanse olievelden voorbereiden en zich in de binnenlandse politiek van Afrikaanse landen gaan mengen, met inbegrip van de dreiging van *regime change* voor landen die botsen met de grillen van Washington.

Het is in ieder geval een publiek geheim dat Marokko, Algerije en Libië het hoofdkwartier van dit Commando niet op hun grondgebied wilden hebben. Ook Zuid-Afrika, met zijn regionale ambities, heeft afwijzend gereageerd, evenals Nigeria en de veertien landen tellende *Southern African Development Community* (SADC). Het hoofdkwartier van AFRICOM moet daarom voorlopig vanuit het Duitse Stuttgart leiding geven aan de geïntegreerde militair/civiele activiteiten van de Verenigde Staten op het Afrikaanse continent. AFRICOM is in essentie slechts een hoofdkwartier, dat de activiteiten van Defensie in Afrika coördineert. De ambitieuze missie van het Commando zal meer dan alleen stafmedewerkers vereisen. Er zal echter geen Amerikaanse militaire *footprint* op het Afrikaanse continent komen. De enige locatie in Afrika waar Amerikaanse militairen substantieel aanwezig zijn, is Djibouti, waar zo'n 1.800 militairen verblijven. Hun activiteiten zijn al enkele jaren primair gericht op terrorismebestrijding in de Hoorn van Afrika. Dit zal nu onder AFRICOM vallen.

Gezien de geringe personeelsomvang zal AFRICOM een groot deel van zijn activiteiten

moeten uitbesteden aan particuliere contractanten. De laatste vijf jaar is al sprake van een aanzienlijke groei van het aantal particuliere veiligheidsbedrijven in Afrika. Zo is DynCorp International bij het *Security Sector Reform* (SSR)-proces in Liberia betrokken en ondersteunt dit bedrijf tevens Amerikaanse vredesoperaties in Afrika. De bedrijven MPRI, Blackwater en Northrop Grumman ondersteunen het *Global Peace Operations Initiative* (GPOI), een vijfjarig project voor het trainen van 75.000 Afrikaanse militairen. Om te voorkomen dat een overmatig gebruik van particuliere veiligheidsbedrijven een markt voor geweld in Afrika gaat creëren, dient er dan ook adequate regulering van hun activiteiten te komen, die onder toezicht moet staan van beleidsmakers die over kennis van zaken beschikken.

Hoe dan ook, AFRICOM is een groot experiment voor de Amerikaanse krijgsmacht met zijn *warrior ethos*. Dit Commando zet immers het strategisch paradigma op zijn kop door niet-gevechtsmissies prioriteit te geven boven traditionele gevechtsoperaties. Toch past bij deze ontwikkeling een belangrijke kanttekening. Veel Afrikaanse landen worden nog door militairen bestuurd, of door militairen die zich als burger hebben verkleed en winnaars zijn geworden van verkiezingen. Vaak zijn concepten als SSR, *Defence Diplomacy* en *Security Assistance* eufemismen om militairen in autoritaire regimes te versterken, met het gevaar dat zij de strijdkrachten eventueel gebruiken om binnenlandse oppositie de kop in te drukken. Aangezien vele regeringen in Afrika deel uitmaken van het ontwikkelings- en veiligheidsprobleem, dient het versterken van het militair apparaat dan ook van de nodige randvoorwaarden te worden voorzien.

Tot slot. Het *cooperative security*-mandaat van AFRICOM heeft als tweeledige uitdaging de Amerikaanse belangen in Afrika te beveiligen en tegelijkertijd Afrika's eigen belangen te steunen. De komende jaren zal moeten blijken in hoeverre deze twee doelstellingen met elkaar te verenigen zijn.

Generaal-majoor der mariniers b.d., mr drs Kees Homan, is als adviseur verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Republikeinse partij in stukken en brokken

Oppositie in Washington op zoek naar cohesie

Vier november 2008 betekende meer dan Barack Obama's historische overwinning. Die dag bevestigde ook het bestaan van de identiteitscrisis van de Republikeinse partij. Onenigheid over traditionele uitgangspunten had de voorverkiezingen gedomineerd en met het verlies van de verkiezingen viel de coalitie uiteen die president Ronald Reagan begin jaren '80 had gesmeed. Sindsdien vecht de *Grand Old Party* (GOP) tegen zichzelf, de Democraten en ideologische vooroordelen.

Gebrek aan beter

Het was geen verrassing dat John McCain de verkiezingen verloor. Hij moest het opnemen tegen de eloquente, mediagenieke Obama, die over acht keer zoveel campagnegeld beschikte. President George W. Bush, de slechte economie en twee voortslepende oorlogen hadden het Republikeinse merk beschadigd en Amerika snakte naar een einde aan de verlamme partijpolitiek. Zelfs zonder deze obstakels stond McCain voor een lastige opgave. Christelijke conservatieven – die twee keer massaal voor Bush hadden gestemd – vonden McCain te gematigd; fiscaal conservatieven laakten zijn vertrouwen in de miljardeninjecties van Bush om banken te redden; aanhangers van de vrije markt wantrouwden zijn voorstellen voor de verhandeling van emissierechten; wie 'nationale veiligheid' hoog in het vaandel had staan, keurde zijn steun aan de Irak-strategie van Bush af; en jongeren konden zich nauwelijks vereenzelvigen met de oudste presidentskandidaat in de Amerikaanse geschiedenis. Toch was McCains kandidatuur geen vergissing.

Ruim anderhalf jaar vóór de verkiezingen had zich een elftal Republikeinen aangemeld om Bush op te volgen; en niet één van hen stak er boven uit. Rudy Giuliani – voormalig burgemeester van New York City – genoot dank zij zijn optreden op '9/11' landelijke bekendheid, maar hij had behalve 'nationale veiligheid' geen programma; oud-senator Fred Thompson was de hoop van conservatief Amerika, maar zijn campagne miste overtuiging; en voor con-

gresman Ron Pauls fundamentalistische geloof in de Amerikaanse Grondwet is in deze tijd van globalisering geen plaats.

Na de eerste voorverkiezingen bleken naast McCain de voormalige gouverneurs Mitt Romney en Mike Huckabee de voornaamste kanshebbers. De eerste is een succesvol zakenman die een gezonde economie en belastingverlagingen beloofde. De tweede, die in een vorig leven een evangelische dominee was, presenteerde zich als de beschermer van traditioneel christelijk-conservatieve waarden en strijder tegen het homohuwelijk, tegen verplichte evolutieleer in het leerplan en tegen vrijzinnig intellectualisme. Geen van beiden kon echter aanhangers van de ander tot enig enthousiasme brengen. Romney had het gouverneurschap van Massachusetts – een Democratisch bolwerk – mede gewonnen door zijn liberale standpunten over abortus en homorechten. Als presidentskandidaat distantieerde hij zich tevergeefs van die uitspraken om de christelijk-conservatieve aanhang te lijmen. Huckabee ontbrak het aan relevante bestuurlijke ervaring. Zijn jaren in Arkansas zagen velen als ontoereikend in een tijd waarin de meeste van Amerika's problemen – terrorisme, *global warming*, economische crisis – zich op het internationale vlak afspeelden.

Dat McCain won, dankte hij in belangrijke mate aan de geringe overtuigingskracht van zijn twee rivalen. Zodra hun aanhangers doorhadden dat hun favoriet het niet ging redden, bleek hij het beste alternatief. Het Republikeinse verkiezingssysteem – waarbij de winnaar alle kiesmannen krijgt – en zijn ervaring, zijn oorlogsheldstatus plus de nog lang aanhoudende verwachting dat Hillary Clinton de kandidaat voor de Democraten zou worden, deden de rest. McCain beseftte echter dat hij niet onomstreden was. In de maanden waarin Clinton en Obama het nieuws domineerden, zocht hij derhalve de publieke goedkeuring van hen die lauwtjes op zijn winst hadden gereageerd, maar wier steun onontbeerlijk was. Hij sloot vrede met christelijk-conservatieve organisaties waarvan hij de boegbeelden Jerry

Falwell en Pat Robertson in 2000 nog 'agents of intolerance' had genoemd. Hij herzag zijn standpunten over abortus, immigratie en vérgaande CIA-onderzoekstechnieken. Met de stijgende benzineprijzen veranderde hij zijn mening over olieboringen in beschermd natuurgebied en omarmde de populaire Republikeinse mantra 'drill, baby, drill'.

Deze hofmakerij slaagde maar gedeeltelijk. McCain moest een slag om de arm houden, omdat hij anders zijn imago als onafhankelijke 'maverick' en zijn vroegste supporters zou verliezen. Zo bleef de achterdocht aan de rechterkant van de partij bestaan. Toen in die kring stemmen opgingen om op verkiezingsdag thuis te blijven, presenteerde McCain zijn ultieme instrument om iedereen van zijn oprecht conservatieve aard te overtuigen en zo de partij te verenigen: Alaska's gouverneur Sarah Palin. Haar kandidatuur voor het ambt van vice-president had het tegenovergestelde effect. Hoewel ze McCains campagne in eerste instantie een oppepper gaf, volgden al snel geruchten dat de kandidaten elkaar niet lagen. Palin wilde de agenda naar rechts opschuiven; iets wat McCain niet kon zonder het centrum te verliezen en zijn ware aard definitief te verloochenen. Ook ontbrak het de partij dank zij Obama's populariteit aan een gemeenschappelijke vijand waartegen men zich moest verenigen – de reden dat velen binnen de GOP liever Clinton als tegenstander hadden gezien.

Zo strompelde de Republikeinse partij richting de verkiezingen en de uitslag loog er niet om. De GOP verloor het Witte Huis, acht senatoren en 21 zetels in het Huis van Afgevaardigden. Met maar 53 procent van de stemmen kreeg Obama voldoende mandaat voor zijn hervormingspolitiek. De partij die in 2000 nog de basis dacht te leggen voor een langdurige conservatieve heerschappij, stond buitenspel – verdeeld, onzeker en gefrustreerd.

Acht eilandjes

Op zoek naar leiders en visie is de interne machtsstrijd inmiddels in volle gang. Acht fracties debatteren anno 2009 over de rol van de Verenigde Staten in de wereld, de omvang van de overheid, de economie en over gezinswaarden. Wie uiteindelijk het nieuwe gezicht van de partij wordt, hangt mede af van zijn (of haar) talent als bruggenbouwer, de politiek van de dag en het Democratische succes of falen.

Voor *neoconservatieven* zijn de Verenigde Staten 's werelds enige supermogendheid. Deze fractie – waartoe onder andere voormalig vice-president Dick

Cheney en voormalig minister van defensie Donald Rumsfeld behoren – is voorstander van een pro-actieve, desnoods unilaterale buitenlandse politiek. Binnen deze kring heerst groot wantrouwen jegens internationale organisaties. Thans liggen de neoconservatieven door hun rol in het negatieve verloop van de oorlog in Irak onder vuur; en zolang Amerikanen terroristisch geweld bespaard blijft, krijgt hun stokpaardje 'nationale veiligheid' weinig aandacht.

'National greatness'-conservatieven zijn het deels eens met neoconservatieven. Zij vinden echter dat Amerika's supermacht mede gebaseerd dient te zijn op de voorbeeldfunctie die het land heeft en niet alleen op het wapenarsenaal. Om de oorlog tegen het terrorisme te winnen dient Amerika weer 'the beacon of hope' te worden. Deze groepering dacht in McCain hun leider gevonden te hebben, maar zoekt inmiddels een nieuwe inspirator. Voor hem of haar is ook de lastige taak weggelegd om het on-Republikeinse idee te verkopen dat 'American greatness' gepaard gaat met een grote, actieve overheid. Nu Amerika's blik naar binnen is gericht, spelen 'national greatness'-conservatieven een bescheidener rol dan de afgelopen acht jaar.

Voor *'traditional values'-conservatieven* is het gezin de hoeksteen van de samenleving. Zij leggen de nadruk op de strijd tegen de moraalverloedering en maken zich minder druk om belastingen of buitenlands beleid. In Palin hebben zij hun leider gevonden; en zij zal hoogstwaarschijnlijk in 2012 of 2016 een gooi naar het Witte Huis doen. Heeft het land tegen die tijd minder urgente problemen dan recessie en oorlog, dan kan deze fractie over vier c.q. acht jaar wellicht de toon zetten.

Christelijke conservatieven baseren hun nationale politiek – anti-abortus en anti-homohuwelijk – en internationale politiek – pro-Israël – op hun geloof. Deze stroming is verantwoordelijk voor meer dan 40 procent van alle campagnedonaties en niemand heeft een serieuze kans zonder hun zegen. Hun verbondenheid met de Republikeinse partij spreekt echter minder voor zich dan in 1980 of 2000. Meer en meer christenen ontwaarden te weinig medemenselijkheid in de 'ieder voor zich maatschappij' van Bush. Ze keurden het geweld in Irak en Afghanistan af en beschouwden milieubescherming – een onderwerp waar de GOP traditioneel weinig mee op heeft – wel degelijk als een taak van hogerhand. Bovendien blijkt de jonge garde toleranter dan hun ouders. Is Huckabee, die zijn succes aan de christelijke conser-

vatieven te danken had, in 2012 opnieuw kandidaat, dan dient hij zijn boodschap aan deze veranderingen aan te passen.

Reagans uitspraak 'government isn't a solution to our problem, government is the problem' klinkt *Libertarians* nog steeds als muziek in de oren. Uit onvrede over McCains standpunten over de omvang van de overheid deed deze fractie in november 2008 met een eigen kandidaat mee aan de verkiezingen. En hoewel de kandidatuur van Bob Barr irrelevant was, is het streven naar een zo klein mogelijke overheid één van de Republikeinse basisprincipes. Mocht het Obama niet lukken zijn ambitieuze hervormingsplannen zonder belastingverhogingen te betalen, dan kunnen *Libertarians* op bijval van de andere fracties rekenen.

Paleoconservatists geloven in de bescherming van muren: hoge tarieven om Amerikaanse banen te beschermen en een groot hek langs de grenzen om illegale immigranten buiten te houden. In een tijd van globalisering klinkt deze aanpak ouderwets, maar voor sommige Amerikanen betekent het een terugkeer naar de goede jaren '80. Krijgt de Amerikaanse economie nog meer klappen en komt immigratie weer in de belangstelling te staan, dan is een opmars van de paleoconservatieven niet uitgesloten. Verjongen is in dat geval noodzakelijk: vooralsnog gaan hun aartsconservatieve opvattingen gepaard met politici die het vak tijdens Reagans presidentschap leerden.

Fiscaal conservatieven krijgen de mogelijkheid zich te profileren met Obama's economische stimuleringsplan op een bordje aangereikt. Zij verzetten zich tegen dit soort vérgaande overheidsbemoeienis, omdat de markt het probleem moet oplossen. De komende tijd zullen zij ieder onderdeel van het plan dat mislukt uitvergroten en intussen hun remedie – belastingverlagingen – blijven bepleiten. De voor de hand liggende leider is Romney; of hij in 2012 de hele partij voor zich kan winnen, hangt vooral af van Democratisch economisch succes. Eén opsteker heeft hij alvast binnen: tijdens het jaarlijkse *Conservative Political Action Committee*-symposium in februari koos men hem als de meest geschikte presidentskandidaat voor 2012.

Tot slot, de *onafhankelijke Republikeinen*, of RINO's (*Republicans in Name Only*) zoals ze soms aangeduid worden. Zij kenmerken zich door een pragmatische aanpak en door soms on-Republikeinse ideeën. Blinde partijliefde of ideologie is

hun vreemd. Zo steunde de voormalig minister van Buitenlandse Zaken Colin Powell Obama's kandidatuur, viel gouverneur Arnold Schwarzenegger de milieupolitiek van Bush af en stemden de senatoren van Maine en Pennsylvania voor Obama's economische stimuleringsplan. In hoeverre zij het geluid van de toekomst zijn, hangt af van hun bijdrage aan en het verloop van de Democratische agenda.

De Tegenpartij

Nu de Democraten Capitol Hill domineren, komen onderwerpen ter stemming waar iedere fractie op haar eigen manier problemen mee heeft. De Republikeinen zijn zodanig in de minderheid, dat tegenstemmen echter zinloos is. Dwarsliggen om eenheid uit te stralen is een optie, maar geen strategie zonder risico.

Dat het \$787 miljard kostende reddingsplan zou worden aangenomen, stond zo goed als vast; verrassender was dat op drie na alle 219 Republikeinse Congresleden het voorstel verwierpen. De actie was waarschijnlijk goed voor de onderlinge verbonden-

Amerika's twee-partijensysteem garandeert

comeback van de Republikeinen, hoe bont de

partij het ook maakt

heid, maar de keerzijde is het gevaar dat kiezers de GOP gaan zien als de partij die niet wil samenwerken en liever de hakken in het zand zet. En deze publieke opinie is de Republikeinen al eens eerder duur komen te staan. Begin jaren '30 reageerde de Republikeinse president Herbert Hoover ook terughoudend op de gevolgen van de beurskrach van 1929. Hij weigerde de crisispolitiek te lijf te gaan en vertrouwde op losse afspraken met het bedrijfsleven. Dit gebrek aan daadkracht droeg mede bij aan de intensivering en verlenging van de Grote Depressie. President Franklin Roosevelt's *New Deal* loste ook niet alles op, maar kiezers beloonden de partij die de handen uit de mouwen stak. Het zou tot 1952 duren voordat er weer een Republikein in het Witte Huis zat.

Het Republikeinse 'nee' benadrukte ook het elitaire imago van de partij. Voor veel Amerikanen is de GOP 'De Tegenpartij': tegen onderwijsvernieu-

wingen, tegen abortus, tegen milieubescherming, tegen het homohuwelijk, tegen belemmeringen voor het bedrijfsleven, tegen belastingen en tegen positieve discriminatie. Zo ontstaat het beeld dat de partij zich, bij gebrek aan eigen ideeën, alleen interesseert voor de belangen van een klein deel van de bevolking – blank, rijk, heteroseksueel, christelijk en op leeftijd. In een land waar deze criteria steeds minder de norm worden, is dit een doodlopende weg. McCain verloor alle bevolkingsgroepen, behalve 65-plussers; Latino's, de grootste en snelst groeiende minderheid in de Verenigde Staten, kozen in overweldigende mate voor Obama; verzet tegen het homohuwelijk en onvrede over het Spaans als officieuze tweede taal nemen af. Milieubescherming is al jaren een serieus politiek onderwerp; en de stijgende kosten van de gezondheidszorg staan langer uitstel van verbeteringsplannen in de weg. Amerika is in beweging en de GOP lijkt het niet te merken. Of, zoals de voorzitter van de Republican Campaign Committee Tom Davis de situatie omschreef, 'If we were a dog food, they'd taken us off the shelf.'

Een ander geluid

Amerika's politieke stelsel en het verleden leren dat het te vroeg is om de Republikeinse partij af te schrijven. Bovendien zat de GOP in 2008 alles tegen. Maar in de Amerikaanse politiek gaat het niet om het meedoen. Of en wanneer de partij weer verkiezingen gaat winnen, hangt af van aanpassingsvermogen en overtuigingskracht.

Obama's winst – 53 procent van de stemmen, 365 kiesmannen en 28 staten – is de boeken ingegaan als 'a landslide victory', maar McCain kreeg slechts een kleine 10 miljoen stemmen minder (59 tegen 69 miljoen). Met een minder polariserende vice-presidentskandidaat en een tegenstander die het zonder de bijna unanieme stem van zwart Amerika had moeten stellen, was de strijd – ondanks de lage waarderingscijfers voor Bush en zijn partij – wellicht nog spannend geworden.

Amerika's twee-partijensysteem garandeert een Republikeinse *comeback* – hoe bont de partij het ook maakt of hoe bescheiden hun aanwezigheid in Washington, D.C. ook is. Zes jaar na het aftreden van president Nixon kwam Reagan aan de macht; twee jaar nadat de Democraten het Witte Huis hadden gewonnen en de meerderheid in het Congres hadden behaald, begon in 1994 de Republikeinse

Revolutie, die tot acht jaar Bush leidde. De slinger zwaait altijd terug.

De partij maakt werk van haar imago als eliteclub. De nieuwe voorzitter van de *Republican National Congress*, Michael Steele, is zwart, een keuze die net zo uniek is als Obama's presidentschap. Eén van de aanstormende talenten van de partij is de 37-jarige Bobby Jindal. Deze zoon van Indiase immigranten en de eerste niet-blanke gouverneur van Louisiana geldt inmiddels als het alternatief voor Obama. In Palin, die dank zij haar kruistocht voor werkende moeders op miljoenen vrouwelijke sympatisanten kan rekenen, heeft de partij een wapen waar de Democraten – nu Clintons presidentiële aspiraties voorbij lijken – geen direct antwoord op hebben. Tot slot zal de partij leren van haar fouten, technologie omarmen en jonge kiezers werven. Obama's gebruik van het internet als 'cash cow' en burgerplatform was mede zo effectief omdat McCain achterbleef. Volgende kandidaten zullen deze strategie overnemen; en wie niet weet hoe e-mail werkt, zal dat in ieder geval niet aan de grote klok hangen.

Tot slot

Alle boetedoening, achterstallig onderhoud en beloften ten spijt, als verzameling van imitatie-Democraten met een Republikeins sausje is de partij geen volwassen alternatief. Pas als de GOP op eigen kracht een agenda bepaalt en voldoende zekerheid biedt dat die op verantwoordelijke wijze uitgevoerd wordt, komen de kiezers terug. Tot die tijd kan de Republikeinse partij slechts dromen van een betere toekomst.

Mark Maathuis MA (1974) is freelance journalist in Washington, D.C. Zijn werk is onder andere verschenen in *NRC Next*, *The Washington Post*, en op diverse websites.

Russisch lidmaatschap van WTO een toets voor open politiek

Vijftien jaar onderhandelen Rusland en de Wereldhandelsorganisatie (WTO) nu al over een Russisch lidmaatschap. China, officieel nog geen volledige markteconomie, is wél al lid van de WTO. Hoewel de verwachtingen waren dat Rusland tegen het eind van 2009 zou kunnen toetreden en de belangen voor de betrokken partijen duidelijk lijken, heeft Rusland, de grootste (markt)economie ter wereld, nog steeds geen perspectief op lidmaatschap op korte termijn. Rusland is een belangrijke speler op het wereldtoneel, het neemt deel aan het G8-overleg, vertoont sinds 1998 jaarlijks een economische groei van ruim 7% en kent een gemiddelde inkomensstijging van 12%.¹ Bovendien is Rusland 's werelds grootste gasleverancier en de op twee na grootste exporteur van olie. Het is daarom in het voordeel van alle partners van Rusland om duidelijke afspraken te maken. Snelle integratie van Rusland in het multilaterale handelsregime door middel van het WTO-lidmaatschap is van groot belang voor zowel Rusland als Europa.

De onderhandelingen tussen Rusland en de WTO lopen echter al jaren stroef. Ook al belijden de Russen vrije-marktprincipes, hun politieke daden bewijzen vaak het tegendeel. Zo benadrukte president Medvedev in november 2008 tijdens een bijeenkomst van de G20 in Washington dat lidmaatschap van de Wereldhandelsorganisatie voor Rusland zeer waardevol en wenselijk is. Hij beloofde daarom af te zien van protectionistische maatregelen, maar kondigde niet veel later aan de eigen auto-industrie te beschermen door de tariefmuren te verhogen.

Deze dubbele houding in het Russische optreden wordt veroorzaakt doordat het Russische kamp uit rivaliserende 'groepen' bestaat, met uiteenlopende economische en politieke belangen als het gaat om het WTO-lidmaatschap. Zo kan het dus dat Rusland al jaren officieel het voornemen heeft lid te worden, maar tegelijkertijd dit voornemen zelf voortdurend in twijfel lijkt te trekken. Wij zien de opname van Rusland in één van de sleutelorganisaties van het internationale systeem, de WTO, dan ook als de laatste *testcase* voor de Russische machthebbers: welk kamp wint uiteindelijk de strijd in Rusland?

Rusland en de crisis

Rusland kan zich niet afsluiten van de rest van de wereld: het ontkomt niet aan de gevolgen van de financiële en economische crisis. Hoewel Moskou tot voor kort de gevolgen van de crisis voor Rusland bagatelliseerde, blijkt uit een recent rapport van de Wereldbank dat de Russische economische groei nu ernstige vertraging oploopt.² De verwachtingen voor 2009 zijn van 6,5% naar 3% teruggeschoefd, terwijl ook de prognoses voor 2010 fors lager zijn. Daar komt nog bij dat dit groeipercentage van 3% berekend is aan de hand van een olieprijs van ruim 70 dollar per vat, terwijl de prijs van een vat olie thans nog geen 40 dollar bedraagt.³ Daarnaast verliezen Russische zowel als buitenlandse investeerders steeds meer het vertrouwen in de Russische banken, waardoor de kapitaalvlucht naar het Westen toeneemt, en kan de roebel uitsluitend overeind blijven doordat de Russische regering de eigen valuta met miljarden dollars steunt.⁴

Premier Poetin geeft sinds kort toe dat óók Rusland slachtoffer is van de financiële crisis; hij heeft gezegd er alles aan te doen om een herhaling van de economische wantoestand van de jaren '90 van de vorige eeuw te voorkomen. Integratie in multilaterale overlegorganen lijkt nu *het* instrument voor het bestrijden van de gevolgen van de crisis. Investeerders moeten hun vertrouwen weer hervinden en lidmaatschap van de WTO biedt meer zekerheid. Dat besef is er nu ook in Moskou.

WTO-voorwaarden

Voordat een land kan toetreden tot de WTO, moet het voldoen aan een reeks criteria. Opvallend is dat elk lid van de WTO (153 in totaal) toetreding van een nieuw lid kan blokkeren. Voor Rusland zijn vooral tarifaire handelsbelemmeringen en het gebrek aan transparantie en voorspelbaarheid de voornaamste struikelblokken. Op veel gebieden weigeren de Russen hun tarieven te verlagen. Dit geldt voor de voedselindustrie en de landbouwsector, maar bijvoorbeeld ook voor leren producten.

Ook het vestigingsklimaat in Rusland voldoet niet aan de eisen van de WTO. Er bestaat weinig vertrouwen in de financiële en bancaire sector in Rus-

land en de bescherming van intellectueel eigendom is eveneens verre van voldoende. Daarnaast beklagen buitenlandse bedrijven zich over ondoorzichtige procedures en investeringsregels. Zo zijn bepaalde 'strategische' sectoren exclusief voorbehouden aan Russische ondernemers en worden buitenlandse investeerders om veelal politieke redenen buitengesloten. Deze beperkingen komen, zij het in mindere mate, ook voor in andere delen van de wereld, maar het verschil is dat Moskou de neiging heeft onverwachts sectoren als 'strategisch' te bestempelen. Ook de, als binnenlands-politieke maatregel beschouwde, ontmanteling van oligarch Yoechos heeft het vertrouwen van buitenlandse investeerders geschaad en tot scherpe daling van de investeringen geleid. Andere hindernissen voor een spoedige toetreding vormen de niet-tarifaire handelsbelemmeringen, zoals een overdadige bureaucratie, corruptie, langdurige douaneprocedures of eisen op het gebied van hygiëne en veiligheid.

Bij bestrijding van de gevolgen van de financiële crisis komt lidmaatschap van een internationaal overlegorgaan, zoals de WTO, zeer van pas. Daarnaast biedt het concrete voordelen, zoals toegang tot markten van derden, regionale economische integratie en meer zekerheid en transparantie voor bedrijven. Ook binnen Rusland groeit de druk van het bonafide bedrijfsleven, dat op legitieme wijze wil handelen. Bedrijven die zich wel aan de regels houden, worden namelijk slachtoffer van het negatieve beeld van Rusland dat buitenlandse investeerders, bedrijven en consumenten hebben. Nog belangrijker is dat een Russisch WTO-lidmaatschap ook buitenlandse investeerders meer zekerheid biedt in deze wispelturige en onzekere crisistijden. Vertrouwen is in dit kader essentieel. Het kunnen terugvallen op een onafhankelijk arbitragemechanisme is slechts één van de vele voordelen van de WTO.

De Russische 'angst' voor het Westerse marktmodel moet echter niet onderschat worden. Het staat veel Russen nog fris in het geheugen hoe Boris Jeltsin in de jaren '90 onder Westerse druk Russische staatsbedrijven privatiseerde, met een letterlijke uitverkoop van Russische belangen als gevolg. Voor veel Russen staat opname in het wereldhandelsregime niet model voor zekerheid en stabiliteit, maar juist voor ongebreidelde kapitalisme, chaos, gevaar aan de bedelstaf te geraken en, misschien nog wel belangrijker, verlies van prestige. Russen zijn grootgebracht met Tsjechofs beeld dat alleen trekvogels weten waar

Rusland eindigt. Dat idee van macht en grandeur is in het tijdperk-Jeltsin niet alleen volledig onderuitgehaald, maar zelfs vervangen door een gevoel van armoede, afhankelijkheid en minderwaardigheid. Poetins optreden heeft voor een nieuw zelfbewustzijn gezorgd. De vraag is of de Russische regering bereid is dit alles op het spel te zetten.

Hardere toon

Sinds het aantreden in 2000 van Poetin slaat Moskou een hardere toon aan op het internationale toneel. Hierbij schuwt het de confrontatie niet. In de zomer van 2008 zette Rusland veel op het spel met zijn optreden in de Georgië-crisis: de onderhandelingen over een strategisch partnerschap tussen de EU en Rusland werden opgeschort, waardoor ook de besprekingen over WTO-lidmaatschap van Rusland onder druk kwamen te staan.

Het harde spel van Moskou is tot op zekere hoogte historisch verklaarbaar. Na het uiteenvallen van de Sovjetunie werd Rusland in een bijrol gedrongen. Premier Poetin en president Medvedev hebben daar genoeg van. Zij doen er niet alleen alles aan om het centrale gezag van Moskou in de binnenlandse politiek te herstellen, alle acties die Rusland thans naar buiten onderneemt, lijken ten doel te hebben de vroegere status van politieke en economische supermogenheid te herwinnen. Dat bleek duidelijk in de Georgië-crisis, maar ook in de onderhandelingen met de WTO.

Hierbij dient echter wel een kanttekening te worden geplaatst: in Russische ogen zijn het eerder Europa en de Verenigde Staten die zich agressief gedragen. De plaatsing van een Amerikaans raketschild in Tsjechië en Polen, in de ogen van het Kremlin de Russische voortuin, wordt door de Russen als bedreigend ervaren. Ook de recente toetreding van Oekraïne tot de WTO en het openlijk flirten van Georgië met de NAVO worden beschouwd als een poging van het Westen meer invloed te verwerven in de directe omgeving van Rusland. Hoewel de Russen hier niet geheel ten onrechte op wijzen, heerst in West-Europa, maar vooral bij de voormalige Sovjetstaten, toch het beeld dat Rusland zich bewust afzet tegen het Westen en alle mogelijke middelen gebruikt om zijn politieke doeleinden te verwezenlijken.

Verdeeldheid in eigen huis

Toetreding is voor de Russen niet louter een zaak van economische afwegingen: de politieke agenda

lijkt minstens zo'n grote rol te spelen. Lidmaatschap van de organisatie betekent namelijk ook verlies aan overheidsinvloed in de eigen industrie, de energie-sector inbegrepen. Dit druist in tegen het beleid van de huidige regering, die haar invloed op de gehele maatschappij juist probeert uit te breiden.

Zoveel mogelijk sectoren moeten vanuit het Kremlin gecontroleerd kunnen worden. Een WTO-concept als reciprociteit – wederzijdse concessies op bijvoorbeeld het gebied van tariefafbouw of quota – beperkt die invloed en tast de eigen handelingsvrijheid aan. Rusland wil economische instrumenten kunnen inzetten om politieke doeleinden te bereiken. Een goed voorbeeld is het tegenhouden van Turkse vrachtwagens aan de Russische grens eind augustus 2008. Het is moeilijk aan de indruk te ontkomen dat de Russen Turkije wilden straffen voor de Turkse rol in de Georgië-crisis.⁵ Voor zo'n eenzijdige actie is geen mogelijkheid meer als Rusland lid is van de WTO.

Daar komt bij dat bepaalde 'belangen'-groepen en monopolisten niet zitten te wachten op meer markttransparantie en inmenging van buitenaf. Zij hebben geen belang bij grotere transparantie, meer toezicht op monopolies of corruptiebestrijding. Laat staan dat ze graag op hun vingers getikt worden door het arbitragemechanisme van de WTO. Bovendien zijn veel Russische bedrijven afhankelijk van staatssubsidies en zijn ze nog niet sterk genoeg om de concurrentie met Europese bedrijven aan te kunnen gaan.

Energie

Bovenstaande factoren spelen alle een rol in het onderhandelingsproces, maar het belangrijkste conflict dat de onderhandelingen (in)direct beïnvloedt, betreft de levering van energie aan het buitenland. Poetin heeft sinds zijn aantreden als president de Russische energievoorraad ingezet als politiek instrument. De staat heeft de gassector volledig in handen; energie wordt gebruikt om de invloed van Rusland op het wereldtoneel te vergroten. Het afsluiten in januari 2006 van de gaskraan naar Oekraïne, dat als doorgeefluik voor gas naar Europa dient, was voor veel Europeanen daarvoor het ultieme bewijs.

Ook recent ging het weer mis tussen Oekraïne en Rusland. Opnieuw draaide Rusland de gaskraan naar Oekraïne dicht, waardoor ook EU-landen direct getroffen werden. Rusland en Oekraïne hebben zichzelf zware reputatieschade toegebracht. Beide landen hadden het nooit zover mogen laten komen dat zij hun beste en meest betrouwbare klanten in

de problemen brachten. Dit kan niet hard genoeg gezegd worden. Rusland gebruikt energieleveranties als politiek instrument en het Kremlin controleert Gazprom. De energiesector van Oekraïne is op zijn beurt zeer schimmig en moeilijk te doorgronden. Wij pleiten daarom nu ook voor duidelijke afspraken tussen Rusland, Oekraïne én Europa om een dergelijke stagnatie in de toekomst te voorkomen.

Wat moet Europa?

Begin november 2008 werd op de EU-Rusland-top in Nice besloten de onderhandelingen over het strategisch partnerschap weer voort te zetten. Dit gaf meteen een extra impuls aan de onderhandelingen over toetreding van Rusland tot de WTO, wat voor de EU en andere economische grootheden geen overbodige luxe lijkt. In tijden van globalisering en interdependentie hangen belangen van de ene supermogendheid immers nauw samen met die van de ander. De EU heeft belang bij een Russisch lidmaatschap: Rusland is een belangrijke handelspartner voor Europa. Ruim de helft van alle Russische handel gaat naar de EU, terwijl Europa goed is voor driekwart van de totale buitenlandse investeringen in Rusland.

Ook voor Nederland is Rusland een belangrijke partner. Nederland is al één van de grootste directe buitenlandse investeerders in Rusland. De handel tussen Rusland en Nederland is de afgelopen jaren sterk gegroeid; tot € 16,8 miljard (in 2007), een bedrag vergelijkbaar met de overnamesom die de Nederlandse staat voor ABNAMRO heeft betaald.⁶ Daar komt de Europese afhankelijkheid van Russisch gas en Russische olie nog bij. Het recente conflict tussen Oekraïne en Rusland heeft verscheidene Europese lidstaten direct getroffen. Deze voorlopig in een compromis bedwongen crisis liet zien dat alle handelspartners van Rusland baat hebben bij opname van Rusland in een internationaal systeem van regels. Was Rusland lid geweest van de WTO, dan was het waarschijnlijk heel anders verlopen.

Voor de EU is het dus van groot belang dat Rusland een positieve rol zal spelen in de wereld. Rusland dient als strategische partner economisch samen te werken met de EU. Europa moet Rusland bij de les houden. Dat kan echter alleen als Europa Rusland pragmatisch en eensgezind benadert en het land een helder signaal geeft dat het zich aan de regels moet houden. Vooral dat laatste blijkt in de praktijk moeilijk uitvoerbaar. Al jaren bestaat in Europa de



wens om met één stem te spreken, vooral wat betreft energiebeleid. Toch blijkt als het er echt op aankomt, dat lidstaten steeds weer kiezen voor het eigen belang. Nederland vormt hierop geen uitzondering.⁷ Handelsbeleid is het enige onderwerp waar de EU wel officieel met één stem kan spreken.⁸ Commissaris voor Internationale Handel, Baroness Catherine Ashton, de opvolger van Peter Mandelson, heeft het mandaat om namens de 27 lidstaten te onderhandelen. Maar zelfs al heeft zij als enige het onderhandelingsmandaat, dan nog lopen de onderhandelingen niet altijd soepel, zoals bleek uit de uitbarsting van de Franse president Nicolas Sarkozy, in juni 2008, toen deze Ashtons voorganger Mandelson verweet de Europese belangen te weinig te beschermen.

Voor de Europese onderhandelaars is toetreding van Rusland tot de WTO voorwaarde voor verdere integratie van de Russische en de Europese economieën, bijvoorbeeld in de vorm van een vrijhandelszone (*Free Trade Area of Common Economic Space*)

De Russische angst voor het Westerse marktmodel moet niet worden onderschat

met Rusland.⁹ De toetreding biedt Europa vele voordelen, maar een WTO-lidmaatschap houdt voor Rusland tegelijkertijd ook risico's in, zoals verlies van invloed in eigen land. Toch zijn de voordelen voor de Russische economie legio, zoals Michael Emerson van het *Centre for European Policy Studies* aangeeft: Russische bedrijven krijgen goede vooruitzichten op wereldhandelsniveau en ook de voordelen voor de consumenten mogen niet onderschat worden.¹⁰

Voor de EU biedt de opname van Rusland in de internationale handelsgemeenschap, gevolgd door een EU-Rusland-vrijhandelszone (FTA), naast meer zekerheid voor het bedrijfsleven extra mogelijkheden om druk uit te oefenen. Gebleken is dat Europa weinig directe politieke invloed kan uitoefenen op de situatie in Rusland. Zodra Rusland meer verbonden raakt met de Europese markt, ontstaat er echter een indirecte manier om de situatie in Rusland te beïnvloeden. Tot dusver doet Rusland teveel waar het zin in heeft en houdt het zich niet aan internationale regels. Een lid van de WTO, en zeker een deelnemer aan een vrijhandelszone, kan zich echter niet onttrekken aan de spelregels die het zelf heeft

onderschreven. Daarnaast biedt Rusland met zijn groeiende middenklasse vanzelfsprekend een grote afzetmarkt voor Europese bedrijven.

Hoewel diplomaten er tot voor kort nog van uitgingen dat Rusland in 2009 tot de WTO zou toetreden, wordt er nu eerder gesproken over eind 2010. De onderhandelingen zijn in januari 2009 hervat en er is nog een lange agenda af te werken. Een agenda die beïnvloed zal worden door de mondiale financiële crisis en de houding van Rusland in de recente gascrisis. Onze verwachting is dat een aantal leden van de WTO de Russisch-Oekraïense gascrisis zal aangrijpen om extra toezeggingen van Rusland te verkrijgen of eventueel zelfs de toetreding (voorlopig) te blokkeren. Wat betreft de rol van Europa in het onderhandelingsproces pleiten wij voor een EU die zich op een aantal punten, zoals markttoegang en beperking van niet-tarifaire handelsbelemmeringen, duidelijk uitspreekt. Het pragmatisch hameren op 'playing by the rules' zal de veiligste en meest succesvolle strategie zijn.

Conclusie

Toetreding van Rusland tot de Wereldhandelsorganisatie is een voor alle partijen belangrijke en profijtelijke zaak. Rusland is namelijk mede dank zij zijn gasvoorraden een belangrijke speler op het wereldhandelstoneel. Maar de Russische regering moet ook zelf volmondig achter het lidmaatschap staan.

Tot nu toe heeft de politieke agenda van Rusland de toetreding echter verhinderd. Wij zijn ervan overtuigd dat als Rusland zijn politieke bereidheid én wil toont, de economische voorwaarden voor toetreding, namelijk de invoering van regels van eerlijke en vrije handel, snel ingewilligd kunnen worden. Politieke bereidheid betekent dat Moskou moet accepteren dat het geen economische instrumenten mag inzetten om politieke doeleinden in de internationale arena te verwezenlijken en dat overheidsinvloed op het economische leven zal afnemen.

Dit zal ook voor Europa van grote betekenis zijn. Door de Europese afhankelijkheid van Russisch gas en de verwevenheid van de Russische en Europese economie is het voor de EU van groot belang dat Rusland een positieve rol in de wereld zal spelen. Een Russisch WTO-lidmaatschap is voor de EU een duidelijke indicatie voor de verdere ontwikkeling en de richting van Rusland.

Noten

- 1 *CLA Fact Book 2008*.
- 2 World Bank, *Russian Economic Report 17*, 18 november 2008.
- 3 De waarde van de Russische export werd in 2007 voor 65% bepaald door olie en gas.
- 4 *NRC Handelsblad*, 13/14 december 2008.
- 5 Turkije steunde de oproep van de Verenigde Staten en de EU aan de Russen om de territoriale integriteit van Zuid-Ossetië te respecteren.
- 6 *Handelcijfers Nederland-Rusland 2004-2007* (gepubliceerd 21 november 2008) <www.evd.nl>.
- 7 Judy Dempsey, *Gazprom strikes deal with Dutch*, 8 juni 2006.
- 8 Artikel 133 van het EG-Verdrag over de gemeenschappelijke handelspolitiek stelt dat de Europese Commissie onderhandelt

en internationale akkoorden sluit namens de Gemeenschap in het kader van haar bilaterale en multilaterale betrekkingen.

- 9 De Europese Commissie stelt op haar website: 'Negotiations on a more detailed trade and economic agreement, which will be negotiated in the context of the new framework agreement, can start as soon as Russia has joined WTO.'
- 10 Michael Emerson, 'Time to think of a strategic bargain with Russia', in: *CEPS Policy Brief*, No. 160, mei 2008, blz. 4.

Jan Marinus Wiersma is lid van het Europees Parlement voor de Partij van de Arbeid; Manon Korthals studeerde politicologie en Europese studies aan de Universiteit van Amsterdam; zij is persoonlijk medewerkster van de heer Wiersma.

Cursus Internationale Politiek, najaar 2009

De *Cursus Internationale Politiek* van Instituut Clingendael is een inleidende kennismaking met internationale politiek in het algemeen en het Nederlandse buitenlands beleid in het bijzonder. Daarmee is de *Cursus Internationale Politiek* bij uitstek interessant voor diegenen die zich naast studie of baan breder op dit gebied willen oriënteren en voor de partners van medewerkers die naar het buitenland worden uitgezonden.

De cursus vindt plaats op elf dinsdagmiddagen van **29 september t/m 8 december 2009**.

De bijeenkomsten staan gepland 15.00-17.45 uur.

Het programma biedt een uitstekende mogelijkheid in een kort tijdsbestek kennis te nemen van internationale verhoudingen en ontwikkelingen. Gedurende deze dinsdagmiddagen behandelen deskundigen diverse vraagstukken binnen de internationale betrekkingen. Tot de onderwerpen behoren: Nederlands

buitenlands beleid; democratisering en ontwikkeling; de Europese Unie; vrede en veiligheid; en actuele politieke ontwikkelingen in belangrijke landen en regio's. Aan het einde van de cursus presenteren de deelnemers in teams een kort essay waarin een eigen visie op één van de behandelde vraagstukken naar voren wordt gebracht.

De kosten voor deze cursus bedragen € 575,- (subsidiënten € 470,-).

Na afloop ontvangen de cursisten een Clingendael Certificaat.

Inschrijven tot uiterlijk 31 augustus 2009 via: Instituut Clingendael, Afdeling CDSP, Postbus 93080, tel.: 070 – 374 66 28 of e-mail: cdsp@clingendael.nl
Inlichtingen: Mevr. C. ten Have

Zie voor meer informatie en het aanmeldingsformulier: www.clingendael.nl/cdsp/training/cip/

Het Oostelijk Partnerschap van de EU: oud cadeau in nieuwe verpakking

Op een speciale top, begin mei in Praag, zullen de staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie plechtig het Oostelijk Partnerschap afkondigen. Dit Partnerschap zal de betrekkingen van de EU met haar oostelijke buurlanden, in het bijzonder Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië en Oekraïne, op middellange termijn vormgeven. Dit dossier houdt verband met recente en belangrijke economische en politieke ontwikkelingen in de buurlanden van de EU, die ook een diepgaande invloed hebben op de EU als zodanig of op sommige van haar lidstaten.

De vraag is wat dit nieuwe buitenlands-politieke initiatief van de EU concreet inhoudt en op welke manier het de toekomstige relaties van de EU ook met andere buurlanden zal beïnvloeden. Onze voornaamste conclusie is dat er eigenlijk weinig vernieuwend is aan dit 'nieuwe' initiatief. Het Oostelijk Partnerschap voegt nauwelijks iets toe aan het bestaande instrumentarium dat de relaties tussen de EU en de oostelijke buurlanden thans vormgeeft, maar stopt het eerder wederom in een nieuw kleedje. Onze voorspelling is dienovereenkomstig dat ook dit Partnerschap op middellange termijn niet voor de grote sprong voorwaarts in deze betrekkingen zal zorgen. De gevolgen voor de verhoudingen van de EU met haar buurlanden in het algemeen kunnen vérstrekkender zijn.

Achtergrond: nieuwe burens na de uitbreiding

De geschiedenis van de relaties tussen de Europese Unie en haar oostelijke burens is relatief kort. De Westelijke Nieuwe Onafhankelijke Staten¹ en de Zuidelijke Kaukasus² maakten immers tot 1991 deel uit van de Sovjetunie. Pas na de desintegratie van de USSR zou de EU er dan ook in slagen bilaterale politieke en juridische betrekkingen aan te knopen met de voormalige Sovjetrepublieken. De eerste vijf jaren na de onafhankelijkheid van deze nieuwe staten stonden die betrekkingen echter op een laag pitje. De Europese Unie was begin jaren '90 immers druk bezig met interne hervormingen, in het bijzonder de voltooiing van de Interne Markt en de Economische en Monetaire Unie. De aandacht in het extern

beleid was hoofdzakelijk gericht op de Midden- en Oost-Europese landen en op de Balkan; verder was Rusland voor de Unie de belangrijkste buur. Toch werden er in de jaren '90 Partnerschaps- en Samenwerkingsakkoorden afgesloten met de Westelijke Nieuwe Onafhankelijke Staten en de landen in de Zuidelijke Kaukasus, met uitzondering van Wit-Rusland. De Europese Unie had toen ook al economische steun en ontwikkelingshulp voorzien in de vorm van het TACIS-programma, dat goed was voor vier miljard euro.

In 2002, toen de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen bijna rond was, had de EU hernieuwde aandacht voor de landen die door deze toetreding binnen korte tijd haar nieuwe burens zouden worden. In 2003 begon de Unie daarom met het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB). Dat beleid heeft twee centrale doelstellingen. De *eerste* is veiligheid garanderen aan de grenzen van de EU. Daartoe behoren het zoeken naar oplossingen voor de interne conflicten in de deelnemende landen, de strijd tegen mensenhandel, beheersing van de migratie en de bestrijding van terrorisme en drugshandel. Het *tweede* grote belang van de Unie dat zich laat aflezen van de doelstellingen van het Nabuurschapsbeleid, is van economische en commerciële aard. De EU heeft eerst en vooral sterke energiebelangen in haar buurlanden. Algerije, Libië en Azerbeidzjan zijn belangrijke energieproducenten, en daarnaast zijn zowel de oostelijke als de zuidelijke burens belangrijke transitlanden voor het vervoer van energie (gas, olie) uit derde landen (Rusland, het Midden-Oosten). Het Nabuurschapsbeleid wil tevens de Interne Markt uitbreiden naar de oostelijke buurlanden. Dit zou moeten leiden tot meer en snellere economische ontwikkeling in die landen, en op die manier bijdragen tot stabiliteit. *Andere* belangrijke doelstellingen van het ENB zijn de bevordering van Europese normen en waarden, zoals democratie, respect voor de mensenrechten en de rechtsstaat, maar ook het bijdragen tot sociale ontwikkeling van de buurlanden op het gebied van werkgelegenheid en gezondheidszorg.

Ontwikkeling van het idee van een Oostelijk Partnerschap

In mei 2008 onthulden Zweden en Polen hun voorstel tot de oprichting van een Oostelijk Partnerschap, juist voordat Frankrijk de fakkel als voorzitter van de EU zou overnemen van Slovenië. Die timing is allesbehalve toevallig. Het Partnerschap kan namelijk gezien worden als de oostelijke variant van de Mediterrane Unie en het initiatief was daar ook duidelijk een reactie op. De Mediterrane Unie moest het paradepaardje van het buitenlands beleid van de EU onder het voorzitterschap van Frankrijk en zijn president Nicolas Sarkozy worden. Het nieuwe verband zou de betrekkingen met de zuidelijke mediterrane landen aanhalen en nieuw leven blazen in het verlamde Barcelona Proces. De overeenkomst tussen beide initiatieven valt duidelijk af te leiden uit het Pools-Zweedse werkdocument. Dat stelt namelijk een diepere bilaterale samenwerking voor, die is geïnspireerd op de vier pijlers die ook het Barcelona Proces vormgeven, vult dit aan met een milieuhoofdstuk en combineert het met een multilateraal kader. In juni 2008 droeg de Europese Raad de Commissie op dit voorstel verder uit te werken, terwijl in september 2008 die zelfde Europese Raad er bij de Commissie op aandrang om op dat gebied snel vooruitgang te boeken. De Unie wenste immers een sterk signaal te geven van haar betrokkenheid bij haar oostelijke burens, na het conflict in Georgië, dat op de achtste van de achtste was uitgebroken.

De Commissie stelt in haar voorstel dat het Partnerschap een stap verder moet gaan dan het ENB. Op 23 februari 2009 bespraken de ministers van buitenlandse zaken het voorstel tijdens de bijeenkomst van de Raad. Daaruit bleek dat voor de officiële lancering van het Partnerschap nog enkele belangrijke punten verder uitgewerkt dienen te worden, zoals het visumbeleid. Een kwestie die ook nog steeds hangende is, betreft de positie van Wit-Rusland. Officieel worden er met Wit-Rusland geen politieke en juridische relaties aangeknoopt, tenzij het land stappen zet in de richting van democratische hervormingen. Toch bestaat er sinds enkele jaren wel een 'technische' samenwerking wat betreft energie. Onlangs heeft de Hoge Vertegenwoordiger van de EU voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid, Javier Solana, een bezoek gebracht aan president Loekasjenko; in de aanloop naar de lancering van het Partnerschap zullen de sancties tegen het land opnieuw bekeken worden.

Een oud cadeau opgepoetst: de inhoud van het Oostelijk Partnerschap

We sommen hier de volgens de Europese Commissie belangrijkste voorstellen van het Oostelijk Partnerschap op: het afsluiten van nieuwe associatieakkoorden met de buurlanden, inclusief verregaande vrijhandelsakkoorden; het aanbieden van nieuwe fondsen om de partnerlanden te helpen hun bestuurlijk vermogen te verbeteren om zo hun wetgeving meer met die van de EU in overeenstemming te brengen; nieuwe afspraken die het reizen naar de EU door burgers uit de buurlanden moet vereenvoudigen, met visa-vrij reizen als einddoel, maar ook verhoogde inspanningen om corruptie, georganiseerde misdaad en illegale migratie tegen te gaan; verbeterde energiezekerheid in de partnerlanden, maar ook in de EU; een multilateraal spoor dat inspanningen van afzonderlijke landen moet ondersteunen door in een raamwerk te voorzien waarbinnen gezamenlijke uitdagingen worden aangepakt; versterkte samen-

De meeste initiatieven van het Partnerschap

komen de EU zelf ten goede en niet de oostelijke buurlanden

werking op het vlak van milieu en klimaat; en bevordering van de inter-persoonlijke contacten en een grotere betrokkenheid van de burgermaatschappij.³

Als we deze voorstellen vergelijken met de bestaande instrumenten die de Unie al had ingezet ten opzichte van de oostelijke buurlanden, komen we tot de vaststelling dat er weinig vernieuwend is aan het Partnerschap. De meeste van deze voorstellen waren al opgenomen in het Nabuurschapsbeleid. Ook het 'nieuwe' multilaterale kader is hoofdzakelijk een herformulering van bestaande initiatieven in multilaterale termen. Het is voorts niet duidelijk of en in hoeverre de 'additionele' fondsen voor de buurlanden ook werkelijk bovenop de al toegezegde middelen komen. Op middellange termijn zou ook de multilateralisering van de bilaterale vrijhandelsakkoorden worden beoogd. Aldus zou een Nabuurschap Economische Gemeenschap tot stand moeten komen, naar analogie met de Europese Economische Ruimte. Alweer een herhaling van een oude belofte. Bovendien zullen de structuren van het Partnerschap



'licht' zijn, wat in de praktijk betekent dat er geen secretariaat zal worden opgericht. Daardoor zal de uitvoering van het Partnerschap in handen blijven van de Commissie. Dit leidt eerder tot een hiërarchische relatie tussen de EU en de buurlanden dan tot een verhouding van gelijkwaardige samenwerking. Zoals ook wel gesteld is ten aanzien van het Nabuurschapsbeleid,⁴ kan men ook nu weer niet anders dan vaststellen dat de meeste initiatieven van het Partnerschap vooral de EU zelf ten goede komen. Het garanderen van energievoorziening, veiligheid, stabiliteit en de aanpak van illegale migratie zijn op korte termijn hoofdzakelijk in het voordeel van de EU en haar burgers. Hoewel men met het Partnerschap ook zegt te willen bijdragen tot economische en sociale ontwikkeling van de oostelijke partners, is het maar afwachten waar het meeste geld aan besteed zal worden.

Kleine veranderingen, grote gevolgen?

Wat zullen de gevolgen van dit Oostelijk Partnerschap zijn voor de relaties van de EU met deze buurstaten, maar ook met de andere buurlanden? Hoewel dit nieuwe initiatief bij nader inzien niet bijzonder vernieuwend lijkt, kunnen de gevolgen toch iets groter zijn dan verwacht.

Ten eerste is van belang de invloed van dit initiatief op het lidmaatschapsperspectief voor de direct betrokken landen zelf. De roep om lidmaatschap leeft vooral in Oekraïne, Moldavië en Georgië sinds de onafhankelijkheid van deze staten, en is de laatste jaren nog versterkt. Het voorstel voor een Oostelijk Partnerschap is in dit verband dubbelzinnig. Volgens het Commissievoorstel velt het nieuwe initiatief geen voorbarig oordeel over de toekomstige betrekkingen van de EU met elk van de partnerlanden. Dit kan natuurlijk op uiteenlopende manieren worden geïnterpreteerd, en dat gebeurt ook, zowel binnen de EU als in het overleg tussen de EU en de buurlanden. Sommige Midden- en Oost-Europese lidstaten van de EU, sommige Scandinavische en andere lidstaten en het Europees Parlement zien het Partnerschap als een *opstapje naar* volwaardig EU-lidmaatschap voor de betrokken landen op korte tot middellange termijn. Voor andere landen, vooral de stichtende leden van 'Europa', is uitbreiding van de EU, verder dan lopende engagementen (zoals Kroatië), op middellange termijn uitgesloten. Zij percipiëren het Partnerschap dan ook als een *volwaardig alternatief* voor lidmaatschap. Ook bij sommige 'bestemmings-

landen' van het Partnerschap bestaat de vrees dat dit nieuwe initiatief slechts dient als doekje voor het bloeden. Vooral Oekraïne en Moldavië zijn hiervoor beducht.⁵ Feit is dat uitbreiding van de EU moet worden gesteund door alle lidstaten, en dit lijkt nu en in de nabije toekomst onwaarschijnlijk.

De vraag is *vervolgens* of dit Partnerschap dan wel een *voldoende alternatief* biedt voor EU-lidmaatschap, als wortel en motor voor democratische en marktgeoriënteerde hervormingen in de buurlanden. Bij waarnemers heerst een relatieve consensus dat het ENB op dat vlak is tekortgeschoten.⁶ In het licht van onze analyse, die stelt dat het Partnerschap weinig nieuws toevoegt aan het Nabuurschapsbeleid, lijkt het dan ook twijfelachtig of het Partnerschap op zijn beurt wel resultaten zal boeken. Er wordt gesuggereerd dat de EU de komende jaren meer fondsen zal uittrekken om hervormingen in de buurlanden te ondersteunen, hoewel dit nog zeer onzeker is.

De schrijnende discrepantie is hier dat de Europese beloften in tijden van economische recessie moeilijk gestand zullen kunnen worden gedaan, hoewel de buurlanden juist vanwege die crisis nog méér behoefte hebben aan financiële steun. Bovendien wordt het voor hen budgettair en politiek alleen maar moeilijker deze soms dure hervormingen door te voeren. Daarnaast heeft Rusland deze landen recent financiële hulp aangeboden om de gevolgen van de crisis te verzachten, een niet onbelangrijke actie in de 'stille' strijd tussen de EU en Rusland om invloed in de regio.

Een derde belangrijk punt is de invloed van dit initiatief op de relaties van de EU met haar overige buurlanden. En dan komen we in de eerste plaats uiteraard uit bij Rusland. Gedurende de jaren negentig besteedde Rusland weinig aandacht aan de initiatieven van de EU met betrekking tot de Westelijke Nieuwe Onafhankelijke Staten,⁷ aangezien het toch voornamelijk een technische samenwerking betrof. In vergelijking met de expansie van de NAVO naar het oosten werd dit proces van hulp en beïnvloeding dan ook als een minder kwaad gezien. Deze visie is radicaal veranderd na de uitbreiding van de EU in 2004 met de Midden- en Oost-Europese landen, sinds de EU en Rusland grenzen delen. De steun van de EU aan westers georiënteerde 'revoluties' in haar nieuwe buurlanden, landen die in Russisch perspectief tot Moskou's traditionele invloedssfeer en bufferzone behoren, evenals lancering van het Europees Nabuurschapsbeleid in die zelfde periode, bekeek

Rusland met argwaan. De opwaardering van de relaties van de EU met de oostelijke buurlanden via het Oostelijk Partnerschap, al is het dan veeleer een cosmetisch oplappen, en het feit dat de EU naar de recente crises waarbij Rusland betrokken partij was, verwijst als een rechtvaardiging voor deze opwaardering, kunnen leiden tot nieuwe opwinding in Rusland. Ook het dreigement van de EU aan het adres van Wit-Rusland dat een eventuele erkenning van Abchazië en Zuid-Ossetië Wit-Russische deelname aan het Partnerschap onmogelijk zou maken, wordt in Moskou uiteraard niet gewaardeerd. Voorlopig heeft Rusland zich overigens onthouden van uitgesproken negatief commentaar op het Partnerschap.

Ten slotte kan het Partnerschap ook een negatieve invloed hebben op de relaties van de EU met de zuidelijke mediterrane landen, die toch al niet van een leien dakje lopen. De associatieakkoorden van de EU met de oostelijke buurlanden zullen verder reiken dan die met de zuidelijke burens, en als de Nabuurschap Economische Gemeenschap met de oostelijke buurlanden van de grond komt zonder dat de mediterrane landen hierbij betrokken worden, zal dit zeker tot ontevredenheid en spanningen leiden.

Conclusie

Deze analyse van het toekomstig Oostelijk Partnerschap bevestigt de welbekende tekortkomingen van het buitenlands beleid van de EU. Allereerst het gebrek aan interne coherentie en aan een strategische lange-termijnvisie op het buitenlands beleid. De lidstaten zijn het er niet over eens wat in de betrekkingen met hun oostelijke burens het uiteindelijk doel is. Kunnen deze landen lid worden, of blijft het bij een samenwerkingsverband dat een volwaardig alternatief vormt voor de uitbreiding? Voorlopig lijkt lidmaatschap uitgesloten, dus komt men met andere voorstellen op de proppen. Het is een publiek geheim dat het Partnerschap de zet op het schaakbord was van de noordelijke en oostelijke lidstaten die volgde op de lancering van het idee van een Mediterrane Unie door Sarkozy. Dit heeft echter de geloofwaardigheid van het project ondermijnd nog vóór de contouren van het Zweeds-Poolse voorstel duidelijk waren. Ook het roterend voorzitterschap draagt bij tot de incoherentie van het Europees buitenlands beleid. Na het Franse 'mediterrane' voorzitterschap, van de tweede helft van 2008, zou 2009 het 'oostelijke' jaar worden, met achtereenvolgens Tsjechië en Zweden aan het Europese stuur. De buurlanden van de Unie worden

telkens geconfronteerd met nieuwe gesprekspartners, die ook weer een nieuwe naam hebben bedacht voor een volgende opwaardering van de relaties. Maar in werkelijkheid blijkt dergelijke opwaardering vaak beperkt te blijven. Het gevaar van dit alles is dat de EU haar geloofwaardigheid bij de buurlanden verliest, en dat terwijl het onderhouden van goede relaties met de burens juist de belangrijkste doelstelling is van het Europees buitenlands beleid.

Noten

- 1 Dit zijn Oekraïne, Moldavië en Wit-Rusland.
- 2 Dit zijn Armenië, Azerbeidzjan en Georgië.
- 3 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, *Oostelijk Partnerschap*, COM (2008) 823.
- 4 Viktoriya Khasson, Syuzanna Vasilyan & Hendrik Vos, "Everybody needs good neighbours": the EU and its neighbourhood', in: Jan Orbie (red.), *Europe's Global Role*, Hampshire: Ashgate, 2008, blz. 217-237.
- 5 Radio Free Europe, Radio Liberty, 'Moldovan President Slams EU's Eastern Partnership Plan', <http://www.rferl.org/content/Moldovan_President_Slams_EUs_Eastern_Partnership_Plan_/1500595.html>.
- 6 Frank Schimmelfennig & Hanno Scholtz, 'EU democracy promotion in the European Neighbourhood. Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange', in: *European Union Politics*, 2008, 9, blz. 187-215.
- 7 Dmitri Trenin, 'Russia, the EU and the common neighbourhood', *Centre for European Reform Essay*, september 2005.

Ferdi De Ville, Vicky Reynaert en Syuzanna Vasilyan zijn allen verbonden aan het Centrum voor EU-Studies van de Universiteit Gent. Ferdi De Ville is voorts verbonden aan het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid.

Kleine spelers kunnen het spel veranderen

Nieuwe lidstaten en Europese ontwikkelingssamenwerking

Ontwikkelingssamenwerking (OS) is een belangrijk onderdeel van de Europese externe betrekkingen. Voor maximale doeltreffendheid is het van belang dat de activiteiten van de Europese Gemeenschap (EG) en die van de EU-lidstaten goed op elkaar zijn afgestemd.¹ In het verleden werd vaak gezegd dat de EG slechts een extra donor zou zijn – en ook nog een trage en bureaucratische donor. Het imago van de EG is in dit verband enigszins verbeterd. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat het veld met Europese donoren nog complexer is geworden, omdat ook van de nieuwe EU-lidstaten, vroeger nog ontvangers van hulp, nu verwacht wordt dat zij OS-gelden gaan doneren. Hierdoor rijst de vraag of het wenselijk is dat zij een nieuwe OS-infrastructuur opzetten, compleet met ambassades, een uitgebreid ambtenaren-apparaat en niet-gouvernementele hulporganisaties. Wellicht zijn er doeltreffender manieren om samenwerking tussen de Europese partners te intensiveren. Een andere vraag is of de bevolking in de nieuwe lidstaten wel klaar is voor het idee geld te geven aan armere landen, iets wat in Nederland ook steeds meer een punt van discussie is.

Deze bijdrage concentreert zich op de positie van de nieuwe lidstaten in de Europese Ontwikkelingssamenwerking en analyseert in hoeverre het geven van hulp door nieuwe lidstaten thans realistisch is. Verder wordt ingegaan op de voor- en nadelen van hulpkanalen: het nationale, Europese en multilaterale kanaal. Daarna wordt besproken hoe de hulp van de Commissie en de lidstaten effectiever kan worden ingezet. Ten slotte blijkt dat de vragen van de nieuwe lidstaten ook relevant zijn voor andere discussies over OS-beleid, voor de positie van de EU in de wereld en voor de internationale betrekkingen als zodanig.

Europese Ontwikkelingssamenwerking

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in 1993 heeft beleid voor OS in Europa geleidelijk vorm gekregen. Centraal in het Verdrag staan de 3C's: coördinatie, complementariteit en co-

herentie. Zij beogen dat EG-hulp *gecoördineerd* wordt met de hulp van de EU-lidstaten; dat activiteiten van de EG *complementair* zijn aan de activiteiten van de lidstaten; en dat EG-beleid met externe implicaties het OS-beleid niet ondermijnt, oftewel *coherent* is. Vooral in de laatste vijf jaar is er op het terrein van de 3C's veel gebeurd. Zo is sinds 2007 *co-financiering* mogelijk met geld van de Europese Commissie en heeft in 2007 de Raad van Ministers voor OS de EU-gedragscode voor *complementariteit* en *werk-verdeling* vastgesteld. Tevens zijn er verscheidene rapporten verschenen die de *coherentie* van EU-beleid met Ontwikkelingssamenwerking in kaart brengen en aangeven wat er gedaan wordt of moet worden om dit coherentiebeginsel in praktijk te brengen.

Naast de 3 C's heeft Ontwikkelingssamenwerking in Europa meer betekenis gekregen. Zo bestaat er sinds 2005 een *Europese Consensus voor Ontwikkeling*,² waarin het EU-beleid ten aanzien van Ontwikkelingssamenwerking is omschreven. Dit document is onderschreven door zowel de EG als de EU-lidstaten. Thema's die recent tot veel discussie tussen lidstaten aanleiding gaven, waren financiering van het klimaatbeleid in ontwikkelingslanden, herbevestiging van de 0,7%-doelstelling en verdere ontbinding van de hulp, waarbij aan ontvangende landen meer vrijheid wordt gegeven bestedingen aan te laten sluiten bij nationaal beleid.

ODA-doelen

Anno 2008 is de Europese Unie (EG + lidstaten) de grootste donor ter wereld, goed voor 55% van de totale hulp. Als de lidstaten zich houden aan de in 2005 in Barcelona gemaakte afspraken over verhoging van de hulp naar gemiddeld 0,7% van het BNP in 2015, dan zal dat aandeel nog stijgen. Ook de nieuwe lidstaten hebben zich bij toetreding gecommitteerd aan dat gemiddelde van 0,7%. Toch is juist voor hen het verhogen van hun nationale officiële ontwikkelingshulp problematisch gebleken.

In 2005 zijn in Barcelona de zogenaamde Monterrey-afspraken (genoemd naar de Mexicaanse stad

Monterrey) omgevormd tot Europese afspraken. Concreet houden deze afspraken in dat alle lidstaten te zamen in 2010 0,56% van hun nationaal inkomen besteden aan ontwikkelingssamenwerking. De nieuwe lidstaten zouden in 2010 in elk geval 0,17% van hun bruto nationaal inkomen moeten besteden aan officiële ontwikkelingshulp, in een streven om in 2015 een niveau van 0,33% te bereiken. Het einddoel voor 2015 is een gezamenlijk percentage van 0,7%; dat is mogelijk, aangezien sommige lidstaten, zoals Nederland, meer besteden dan dit percentage. In 2007 hebben de oude lidstaten een gemiddeld percentage van 0,39% bereikt, waarbij Italië en Portugal (met ieder 0,19%) de uitschieters naar beneden zijn en Zweden (0,93%) de uitschieter naar boven. Het gemiddelde van de nieuwe lidstaten lag in 2007 op een zeer povere 0,09%, met als positieve uitschieters Malta (0,15%), Estland (0,12%) en Slovenië (0,12%).³ Nieuwe én oude lidstaten moeten aan deze percentages voldoen. Er zijn echter geen sanctiemogelijkheden om lidstaten metterdaad te houden aan de afspraken. Het uiteindelijke doel van de streefcijfers is bij te dragen aan de verwezenlijking van de Millennium Ontwikkelingsdoelen in 2015.

Tijdschema's

In november 2008 zijn er principeafspraken gemaakt over het opstellen van tijdschema's, waarin staat hoe tot de afgesproken percentages te komen.⁴ Een aantal lidstaten had die tijdschema's al gemaakt, terwijl andere zich hevig verzetten tegen dit idee. Om tot de principeafpraak te komen, hebben de lidstaten die reeds aan het einddoel voldoen (Luxemburg, Nederland, Zweden en Denemarken), evenals enkele andere lidstaten (Verenigd Koninkrijk en Spanje), zich flink moeten inspannen. Dat hele proces heeft bij andere lidstaten weer kwaad bloed gezet, omdat de besteding van nationale budgetten een competentie van de lidstaten zelf is. In april 2009 verschijnt de nieuwe voortgangsrapportage over de Monterrey-afspraken, met daarin gegevens over 2008. Daaruit moet blijken of meer lidstaten een tijdschema hebben opgesteld. Ook is deze rapportage doorslaggevend voor het halen van de tussentijdse doelen van 2010. De ervaring leert dat landen die tijdschema's opstellen, zich gemakkelijker weten te houden aan de doelen dan landen die dat niet doen. Om die reden dringt Nederland sterk aan op de opstelling van tijdschema's bij lidstaten die achterblijven.

Draagvlak

Net als thans in Nederland is draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking een groot probleem voor de nieuwe lidstaten. Staat in Nederland de 0,8% onder druk, in de nieuwe lidstaten staan de ministers die zijn belast met ontwikkelingssamenwerking, wellicht onder nog grotere druk om hun uitgaven zeer beperkt te houden, zeker in tijden van economische crisis. Daarnaast stuit het sommige lidstaten vanwege hun communistische verleden tegen de borst dat hun vanuit Brussel wordt opgelegd hoeveel geld zij aan OS moeten besteden. Ook vormt de lage status van de minister (of staatssecretaris) voor ontwikkelingssamenwerking in nieuwe lidstaten een probleem bij het verhogen van de hulp. Het belangrijkste obstakel is echter de beperkte noodzaak die zowel bevolking als politici in nieuwe lidstaten zien om andere landen te helpen, terwijl er in eigen land nog zoveel noden zijn.

Hulpkanalen

Een draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking bereiken is dus een lastig thema. In de nieuwe lidstaten blijkt het draagvlak het grootst bij bilaterale steun aan landen in de omgeving, zoals Wit-Rusland, Moldavië en Bosnië-Herzegovina. Om die reden is er ook sprake van een zekere spanning tussen OS vanuit de Europese Commissie en OS van de lidstaten. Die spanning wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door de Europese afspraak om de helft van de hulp te besteden in Afrika. Het schema op blz. 198 geeft een opsomming van voor- en nadelen van allerlei hulpvormen, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen het nationale kanaal, het mondiale kanaal (in het bijzonder de VN en de Wereldbank) en het EU-kanaal.

Kijken we nu naar deze verschillen, dan zien we dat bilaterale hulp onmiskenbaar sneller en gemakkelijker is dan welke vorm van multilaterale hulp dan ook. Bij bilaterale hulp zou er ook sprake zijn van een groter draagvlak, omdat de uitgaven gemakkelijker te verantwoorden zijn aan parlement en burgers. Als politiek instrument legt bilaterale hulp echter minder gewicht in de schaal. Bilaterale hulp gaat bovendien vaak om kleine bedragen, zeker als het hulp van nieuwe lidstaten betreft. Hun totale budget is immers ook klein, om niet te zeggen minuscuul. Het meest interessant is een vergelijking tussen de EU en de VN als kanaal. Dat zijn beide multilaterale kanalen; beide zijn traag en beide hebben een

Schema: voor- en nadelen van drie soorten ontwikkelingshulpkanalen.

<i>Overheidsniveau</i>	<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
Bilaterale hulp	- Relatief eenvoudige besluiten over eigen uitgavenprioriteiten en duidelijke procedures voor ontwikkelingslanden om fondsen te vragen; - Gemakkelijker om uitgaven te verantwoorden tegenover de eigen belastingbetaler (goed voor draagvlak); - Zichtbaarheid in het donorland, het eigen land en het internationale bestel.	- Relatief kleine hulpactiviteiten, geconcentreerd in beperkt aantal landen en sectoren; - Moeilijk om als kleine bilaterale donor politieke druk uit te oefenen; - OS-landen geconfronteerd met woud aan procedures van donoren; - Argwaan tegenover economische belangen van donorlanden of angst voor politieke dominantie; - Overlap tussen activiteiten donoren.
Multilaterale hulp (Verenigde Naties of Wereldbank)	- Schaalvoordelen bij projecten; - Grote neutraliteit; - Meer politieke invloed (met resolutie van VN-Veiligheidsraad); - Groot vertrouwen in multilaterale instituties, vooral in crisissituaties; - VN in crisissituaties een bewezen coördinator van hulp; - VN vrijwel overal aanwezig; - Co-financiering met andere VN-leden vrij eenvoudig; - Bilaterale donoren kunnen via VN en Wereldbank snel grote sommen geld besteden; - VN en Wereldbank hebben veel gespecialiseerde kennis.	- Weinig democratische controle over waar en hoe het geld wordt uitgegeven; - Klachten over bureaucratische procedures en langzame uitbetaling van gelden; - Coördinatie tussen VN-kantoren in het veld is vaak niet goed; - Voor donoren niet altijd duidelijk wat er precies met hun bijdrage is gebeurd; - VN financieren meestal projecten (in plaats van programma's of overheidsbudgetten), die niet altijd meest effectieve hulpvorm zijn.
Europese Gemeenschap	- Schaalvoordelen bij projecten; - Meer politieke invloed vanwege schaalgrootte van de EU; - Grotere neutraliteit dan wanneer bilateraal geopereerd wordt; - Co-financiering mogelijk tussen lidstaten en Europese Commissie; - In vergelijking met VN hebben lidstaten beter beeld van wat er met hun geld wordt gedaan via beheerscomité, waar lidstaten ook meepraten; - De Europese Commissie is overal vertegenwoordigd.	- Een belangrijke en machtige rol van de Europese Commissie, met zwakke democratische controle; - Klachten over bureaucratische procedures en langzame uitbetaling van gelden; - De Raad neemt besluiten over beleid, niet over bestedingen; - Lastig om eenmaal genomen besluiten te herijken; - De Commissie kiest vaak voor begrotingssteun als hulpmodaliteit, terwijl het door experts betwist wordt of dit in alle gevallen effectief is.

bureaucratisch imago. De verschillen zijn echter ook groot: de VN zijn erg goed in het coördineren van noodhulp en men heeft een goede reputatie in de wereld. De Commissie staat minder goed bekend, maar heeft op het gebied van infrastructuur en handelsgelateerde hulp weer een sterke reputatie. Het belangrijkste verschil is dat de VN de hele wereld omvatten en de EU slechts een beperkt aantal landen. Voor beide geldt een grotere politieke invloed dan afzonderlijke landen en meer neutra-

liteit. Het moeilijke proces om tot een eensluidend besluit te komen, is daarentegen een nadeel dat voor beide kanalen geldt. Een ander nadeel is de beperkte democratische controle op een goede besteding van middelen. Een groot verschil, tot slot, is de keuze van de hulpvorm, die bij de VN vaak projectmatig is en bij de EU juist loopt via de begroting. Dit verschil kan verklaard worden uit het feit dat de Commissie over gebudgetteerde middelen beschikt die te omvangrijk zijn om projectmatig te besteden, terwijl de

VN altijd op zoek zijn naar middelen om projecten te financieren. Vele VN-organisaties zijn bovendien afhankelijk van vrijwillige bijdragen van donoren, terwijl de Europese Commissie met verplichte afdrachten werkt. Verder moeten de VN de fondsen verdelen over een groot aantal organisaties, zoals UNICEF, WFP en UNDP, die vaak ook nog eens allemaal eigen kantoren hebben, in New York, Rome of Genève én in het veld.

De oude lidstaten zijn vaak verplichtingen aangegaan ten aanzien van fondsen die zij geven aan de VN en de EU. Ook al zullen zij de verdeling van gelden tussen de kanalen van tijd tot tijd heroverwegen, de ruimte voor strategische keuzen lijkt minder dan deze is voor de nieuwe lidstaten. Zij staan nu op het punt een strategische beslissing te nemen wat betreft de keuze tussen de hulpkanalen. Met multilaterale hulp kan een nieuwe lidstaat waarschijnlijk meer bereiken, maar het draagvlak in eigen land vormt daarbij een probleem. Om de afgesproken doelen te halen, is het weer gemakkelijker vooral via de EU geld te besteden, omdat de hoogte van afdrachten dan voor enkele jaren wordt vastgelegd. Willen nieuwe lidstaten hun hulp vooral blijven besteden in buurlanden, dan zijn het bilaterale en het VN-kanaal geschikter. Het is dus zaak eerst een strategie te formuleren en pas daarna te bepalen hoe de middelen besteed zullen worden. Dat is ook de aanpak die de meeste nieuwe lidstaten volgen. De keuze van de lidstaten kan weer grote gevolgen hebben voor de Europese ontwikkelingssamenwerking. Als zij bijvoorbeeld besluiten meer via de EU te besteden, kan dit ook de druk op de oude lidstaten verhogen meer via de EU te doen om de verdeling van inbreng in evenwicht te houden.

Effectieve hulp

Voor de nieuwe lidstaten is duidelijk dat bilaterale hulp niet van doorslaggevend belang is voor de ontwikkeling van een land. Wil hulp effectief zijn, dan moeten donoren onderling samenwerken en dat kan bijvoorbeeld via de EU. Dat is ook het uitgangspunt van de *EU-gedragscode voor complementariteit en werkverdeling* die in mei 2007 door de lidstaten werd vastgesteld. In deze zogeheten gedragscode werden werkafspraken gemaakt voor de allocatie van effectievere hulp:

- EU-donoren beperken hun actieve betrokkenheid in een ontwikkelingsland tot een maximum van drie sectoren;

- zij streven naar een lange aanwezigheid in een bepaalde sector; en
- zij beperken het aantal actieve donoren tot een maximum van drie tot vijf per sector.

De uitdaging voor alle lidstaten en de Europese Commissie is nu deze afspraken uit te voeren. In sommige landen is daarmee een begin gemaakt. Toch lijkt de uitvoering maar heel langzaam op gang te komen. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat de verantwoordelijkheid voor de implementatie van de 'gedragscode' over de werkverdeling tussen de EG en de lidstaten onderling nog steeds onduidelijk is. Een andere verklaring kan zijn dat de gedragscode niet vergezeld gaat van heldere afspraken over wanneer voortgang zichtbaar moet zijn. De gemaakte afspraken blijken niet concreet genoeg. Omdat partnerlanden zelf verantwoordelijk zijn voor het definiëren van de sectoren en omdat het maximum aantal donoren in deze sectoren varieert van drie tot vijf, verschilt de implementatie nogal, en dat maakt vergelijking tussen landen weer moeilijk.⁵ Er wordt ook gezegd dat partnerlanden geen voorstander zijn van de gedragscode, omdat ze vrezen uiteindelijk minder hulp te zullen ontvangen. Tot slot zou een verklaring kunnen zijn dat sommige lidstaten (nieuwe en oude) de gedragscode eigenlijk niet willen implementeren. Om de EU-gedragscode te kunnen uitvoeren is namelijk een vervaagende vorm van samenwerking en coördinatie noodzakelijk, en niet alle lidstaten lijken daarover even enthousiast. Bovendien eist implementatie van de gedragscode terugtrekking van lidstaten uit bepaalde sectoren (zoals onderwijs en gezondheidszorg), en die politieke keuze ligt soms gevoelig.

Voor het laten slagen van de EU-gedragscode is *coördinatie* in elk geval één van de kritische succesfactoren, evenals trouwens politieke wil om in minder sectoren tegelijkertijd te werken. Nederland maakt zich hard voor de uitvoering van de gedragscode; ook de Europese Commissie is erg actief. Sommige lidstaten – zoals het Verenigd Koninkrijk en Denemarken – tonen echter minder bereidheid. Ook ontwikkelingslanden staan niet te springen om de code uit te voeren, wat bij voldoende leiderschap wel hun taak zou moeten zijn. Het feit dat de code vrijwillig is, is daarbij een duidelijk manco gebleken. Nieuwe lidstaten worden door de oude lidstaten aangespoord de leidende rol op zich te nemen in een bepaald land of specifieke sector. Het is natuurlijk aan de nieuwe lidstaten zelf te bepalen in welk land

of welke sector zij een leidende rol voor zichzelf zien, maar vooralsnog blijft het van de zijde van de nieuwe lidstaten angstvallig stil.

Nieuwe spelers en fundamentele vragen

De keuzen waar de nieuwe lidstaten nu voor staan, zijn in grote mate ook vragen die in het Nederlands OS-beleid met enige regelmaat terugkeren. Waarom geven wij OS-geld, aan welke landen en op welke manier? Hoe zorgen we ervoor dat het geld zo effectief mogelijk wordt besteed? Welk bestuursniveau kan voor de vaak noodzakelijke politieke druk zorgen, zodat bestuurders in ontwikkelingslanden geen belemmeringen opwerpen? Hoe controleren we de bestedingen en maken we hierover wel democratisch verantwoorde politieke keuzen? Hoe groot is het draagvlak voor het huidige beleid? Het zijn vragen die niet alleen naar voren komen in de discussie over hervorming van het Nederlandse OS-beleid. Ze zijn ook relevant bij de hervorming van het buitenlandse beleid van de EU, die te verwachten is als het nieuwe Verdrag van Lissabon heel misschien toch nog in een tweede stemming door de Ieren zal worden aanvaard.

Een belangrijke vraag hierbij is bijvoorbeeld of OS-beleid meer geïntegreerd zal worden met ander extern beleid van de EU, zoals het veiligheidsbeleid, als gevolg van herschikking van taken bij het oprichten van de Europese Dienst voor Extern Optreden. Ook kunnen keuzen met betrekking tot hulpkanalen van invloed zijn op discussies over eventuele hervorming van de VN, van de Wereldbank en van het IMF, waarvan de urgentie dichterbij is gekomen als gevolg van de mondiale financiële crisis en veranderende machtsverhoudingen in de wereld. Dit laat weer zien hoe onlosmakelijk de discussie over Ontwikkelingssamenwerking verbonden is met grote internationale vraagstukken, en de plaats van de EU daarbinnen in het bijzonder. Dat daar de 12 nieuwe lidstaten nu ook belangrijke spelers zijn geworden, zou de discussie weleens verfrissend realistisch kunnen maken, juist omdat zij nog voor zoveel meer fundamentele en strategische keuzen staan.

Noten

- 1 In dit artikel hanteren wij de gebruikelijke benaming (EG) voor de juridisch-bestuurlijke aanduiding van de eigen ontwikkelingsactiviteiten van de Europese Unie; wel te onderscheiden van die van de 27 oude en nieuwe lidstaten

afzonderlijk. Waar EG-beleid en dat van de lidstaten samenvloeit of is geaggregeerd, hanteren wij de term EU OS-beleid.

- 2 *Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: the European Consensus (in short: European Consensus on Development)*, Official Journal C 46/01, Brussel, 25.2.2006.
- 3 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The EU as a global partner for Development. Speeding up the progress towards the Millennium Development Goals. The Monterrey process on Financing for Development – the European Union's contribution to Doha and beyond. Annual progress report. SEC (2008) 432/2.
- 4 Council Conclusions – Guidelines for EU participation in the International Conference on Financing for Development (Doha, 29 November–2 December 2008), agreed on 11 November 2008.
- 5 WECA, *Whither EC Aid? WECA Briefing note: the Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour*, ECDPM & Action Aid, 2008 <www.weca-ecaid.eu>.

Nicole Maes is external Ph.D. candidate bij het *Centre for International Development Issues* te Nijmegen; Louise van Schaik is Fellow bij het *Clingendael European Studies Programme* (CESP).

Brussel steunt consensusjournalistiek in Afrika

In een onbewaakt ogenblik hebben de Europese Unie en de Afrikaanse Unie de klok van de persvrijheid in Afrika een halve eeuw teruggedraaid. Op een bijeenkomst in september 2008 in Ouagadougou, de hoofdstad van Burkina Faso, tekenden de EU-commissaris voor ontwikkelingshulp, Louis Michel, en de voorzitter van de Commissie van de Afrikaanse Unie, Jean Ping, een gemeenschappelijke 'marsroute' voor de media in Afrika.¹ Dat plan voorziet onder meer in het opstellen van een handvest, waarin de rechten en verantwoordelijkheden van de media worden vastgelegd; de ontwikkeling van een Pan-Afrikaans *portal*, waarop ervaringen kunnen worden uitgewisseld; en ten slotte de oprichting van een *Pan-African Media Watch*. Alleen het *portal* klinkt redelijk onschuldig.

De Europese Commissie belooft hand in hand met 'Afrika' – dat wil zeggen met de Afrikaanse Unie – te gaan werken aan 'verandering' in het media-landschap. Wat brengt de Europese Commissie ertoe om samen met de AU een plan voor een media-waakhond op te stellen? Als Europa de persvrijheid in Afrika is toegedaan, ligt het meer voor de hand bondgenoten te zoeken bij onafhankelijke media en organisaties van journalisten. Aan handvesten heeft Afrika geen gebrek. De Verklaring van de Beginselen van de Vrijheid van Meningsuiting in Afrika, in 2002 geproclameerd door de *African Commission on Human and Peoples' Rights*, is een prima handvest.² Het probleem is de naleving. Maar om het toezicht toe te vertrouwen aan een *Pan-African Media Watch* onder de hoede van de AU lijkt op het aanstellen van de vos als opzichter in het kippenhok. Afrikaanse politici hebben al te lang een ongezonde belangstelling aan de dag gelegd voor het reguleren, controleren en koeioneren van de media, altijd in het belang natuurlijk van *development*. In de eerste decennia na de onafhankelijkheid werden de media gelijkgeschakeld tot dienaren van *nation building* en *development*. Het staatshoofd zag zichzelf als de architect van de natie, en de journalisten in de rol van metselaar.

Na de democratische doorbraak begin jaren '90 kregen de gelijkgeschakelde spreekbuizen van de machthebbers opeens te maken met een veelheid aan nieuwe stemmen: nieuwe kranten, *community radio*,

satelliettelevisie, later gevolgd door internet en mobiele telefonie. Zo'n plotselinge vrijheid is niet zonder problemen. Inderdaad zijn er talloze voorbeelden van onverantwoordelijk mediagedrag: wilde geruchten, haatcampagnes, leugen en laster (niet zelden na betaling door een politieke rivaal van het doelwit), incompetentie en angst om Big Men (en een enkele Big Woman) te schofferen. Afrikaanse journalisten zijn zich welbewust van die problemen. Ik heb herhaaldelijk een grote belangstelling geconstateerd voor discussies over journalistieke integriteit en professionaliteit. Tegelijkertijd leeft het besef dat de cultuur van de 'bruine enveloppen' alleen doorbroken kan worden als journalisten een minimaal fatsoenlijk inkomen verdienen.

Het ongewenste initiatief van de Europese Unie heeft bij voorvechters van de persvrijheid in Afrika alarmbellen laten rinkelen, die mogelijk niet zijn gehoord in Brussel.³ Het *Africa Forum for Media Development* wijst erop dat onafhankelijke, plurale media niet door overheidsingrijpen tot stand kunnen komen en roept op tot consultaties met de media en hun belangenorganisaties. Aansluiting bij bestaande initiatieven is vruchtbaarder dan opnieuw het wiel uitvinden. De gealarmeerde Afrikaanse organisaties hopen dat hun kritiek gehoord zal worden op de *European Development Days*, die op 15 t/m 17 november 2009 in Straatsburg zullen plaatsvinden.

De grootste bedreigingen van de media in Afrika komen nog steeds van de zijde van repressieve regeringen. En meer nog dan in Europa hebben onafhankelijke media in Afrika de grootste moeite om economisch te overleven: de advertentiemarkt is klein, en de overheid is de belangrijkste adverteerder. De papierprijzen zijn de afgelopen jaren de pan uitgerezen. In vroeger tijden konden kranten vaak profiteren van educatieve subsidies op krantenpapier, maar in de neo-liberale wereldorde zijn subsidies niet langer toegestaan.

Volgens een achtergrond-document van het EU Forum voor Media en Ontwikkeling dient de *Media Watch* het belang van 'ontwikkeling'. In de inleiding ontbreekt het niet aan mooie beloften over diversiteit: Afrikaanse media moeten kunnen opereren te midden van pluralisme, vrijheid en onafhankelijk-

heid van economische en politieke machten. Het is een raadsel hoe dit nobele doel bereikt kan worden door overheden méér invloed te geven op de media. De *Media Watch* wil zich opstellen als een bemiddelaar in conflicten tussen media en overheid, of tussen media en het publiek. De bemiddeling zal, 'conform de Afrikaanse traditie van dialoog', gericht zijn op het bereiken van compromissen en concessies: een 'win-win'-situatie. De *Media Watch* waakt dus niet over de persvrijheid, maar zal 'als bemiddelaar kiezen voor het belang van bemiddeling'.

Alsof dit nog niet omineus genoeg klinkt, zal de *Media Watch* de status krijgen van 'onafhankelijk advieslichaam van de Afrikaanse Unie'. De helft van de leden van die adviesraad zal worden benoemd door de Afrikaanse Unie en de Europese Unie. Voor de journalistieke beroepsgroep is ook een aantal plaatsen ingeruimd, terwijl wetenschapslieden en belangengroepen ook nog twee zetels krijgen toebedeeld. Wanneer we rekening houden met het feit dat onder deze 'niet-gouvernementele' posities ook de nodige (semi-)overheidsfunctionarissen zullen zijn, is het gouvernementele overwicht verzekerd.

Deze ongewenste inmenging gaat voorbij aan vele bestaande initiatieven. Sommige landen kennen een media-ombudsman of andere mechanismen van klachtenbehandeling. De afgelopen twintig jaar hebben organisaties van Afrikaanse journalisten op eigen initiatief gewerkt aan de ontwikkeling van gedeelde normen en waarden die ten grondslag moeten liggen aan de journalistieke ethiek. Afgezien van de principiële bezwaren lijkt het idee zeldzaam onpraktisch: moeten partijen in een conflict in Namibië of Madagascar zich straks voor arbitrage wenden tot een bureaucratisch orgaan in Addis Abeba?

Want Addis Abeba, zetel van de AU, wordt genoemd als mogelijke plaats van vestiging van de *Media Watch*. Het gastland Ethiopië heeft er een gewoonte van gemaakt kritische stemmen te laten verdwijnen in barre kampementen in de woestijn. In Burkina, gastland van de EU-AU-samenspraak, is de moord op de kritische journalist Norbert Zongo in 1978 nooit opgehelderd. Moet over deze kwesties ook een compromis worden bereikt? In de jaren '80 gaf de EU steun aan anti-apartheid-media in Zuid-Afrika, zonder de verwachting dat de media zouden streven naar een 'win-win'-oplossing met de regering van P.W. Botha. Het kan toch niet de bedoeling zijn dat de media in Zimbabwe en Soedan zich moeten toeleggen op consensusvorming, opdat er een

'win-win'-situatie wordt bereikt met de regimes van Robert Mugabe respectievelijk Omar El-Bashir?

De jaarlijkse top van de AU heeft begin dit jaar de Libische president Moammar El-Ghaddafi gekozen als voorzitter van de Afrikaanse Unie. Hij staat niet bekend als een kampioen van de persvrijheid. In een toespraak na zijn verkiezing zei Ghaddafi dat meerpartijen-democratie in Afrika leidt tot bloedvergieten. Hij prees het politiek bestel van Libië, waar oppositiepartijen verboden zijn, aan als model voor Afrika.⁴

In het beste geval wordt de *Pan African Media Watch* het zoveelste bureaucratische monster dat geld en expertise verslindt die beter ingezet kunnen worden ter ondersteuning van onafhankelijke media. In het slechtste geval helpt Brussel Afrikaanse potentaten aan een nieuw wapen om 'consensus-journalistiek' af te dwingen.

Noten

- 1 European Commission & African Union, *Pan-African Media Watch Project: Follow up on the recommendations of the MEDIA and Development Forum*, Ouagadougou, 11-13 september 2008 <<http://media-dev.eu>>.
- 2 *Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa*, African Commission on Human and Peoples' Rights, 32nd session, 17-23 oktober 2002, Banjul, the Gambia.
- 3 Guy Berger, 'Danger of a body that watches the watchdogs', *Mail&Guardian online*, 5 februari 2009; 'A message to the European Development Days from the Africa Forum for Media Development and Global Forum for Media Development'.
- 4 'Gaddafi condemns Africa democracy', BBC News, 4 februari 2009 <<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/africa/7870431.stm>>.

Dr Ineke van Kessel is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Afrika Studie-centrum te Leiden. Zij won in 1985 als redacteur buitenland van het ANP de prijs voor de dagbladjournalistiek van het Nederlands Uitgeververbond.

De tien geboden voor een zinvol fragiele-statenbeleid

Fragiele-statenbeleid is populair. Internationaal bestaat er weliswaar geen overeenstemming over wat een fragiele staat precies is, maar er is wel een consensus over enkele duidelijke voorbeelden van landen die als fragiel kunnen worden aangemerkt, zoals de Democratische Republiek Congo en de Centraal Afrikaanse Republiek, om er maar een paar te noemen. In hoog tempo worden internationaal en nationaal artikelen en nota's geproduceerd, met allerlei fraaie en politiek correcte aanbevelingen. De wens is daarbij niet zelden de vader van de gedachte. Enige realiteitszin lijkt in dit debat wel op zijn plaats. Ziehier de tien geboden voor een realistische en daarmee zinvolle benadering van de fragiele-statenproblematiek in Afrika.¹

1 Gij zult de werkelijkheid en niet het beleid als uitgangspunt nemen

Interventies in een fragiele staat worden zinvoller, naarmate er meer gekeken wordt naar de (Afrikaanse) realiteit. Dat betekent kijken achter de veelal ten behoeve van de internationale gemeenschap opgetrokken façade en het nauwkeurig in kaart brengen van de lokale percepties over wat er zou moeten gebeuren om de situatie te verbeteren. Het gaat immers om inzicht in de *realiteit* zoals die werkelijk bestaat en niet wat relevant is in de Nederlandse binnenlands-politieke verhoudingen. Als je werkelijk wilt veranderen, zul je moeten aansluiten bij wat er werkelijk gebeurt en niet bij het beeld dat daarover gepresenteerd wordt of moet worden. Laat je politieke correctheid niet in de weg staan van een nuchtere analyse. Wees realistisch en dus bescheiden. Hervorming van de veiligheidssector in de Democratische Republiek Congo is misschien wel erg hard nodig, maar het is niet waarschijnlijk dat dat op korte termijn zal lukken. In veel gevallen zal deze benadering aanpassing vergen van ons eigen verwachtingspatroon en bijbehorende ambities.

2 Gij zult uzelf rekenschap geven van het bijzondere karakter van de Afrikaanse staat

De heersende Afrikaanse staatsopvatting moet als *patrimoniaal* worden beschouwd. Veel Afrikaanse machthebbers zien hun land als persoonlijk eigendom. Deze staatsopvatting steekt op talrijke ma-

nieren de kop op en leidt in veel gevallen tot het ontbreken van een wezenlijk onderscheid tussen publiek en persoonlijk eigendom of presidentschappen voor het leven. Denk bijvoorbeeld aan de onlangs overleden president 'voor het leven' Lansana Conté van Guinee; de president van Gabon, Omar Bongo; of Mugabe in Zimbabwe. In deze context zoekt men als individu of groep zijn toevlucht tot persoonlijke relaties met een hogergeplaatste, waarbij de aanhang diensten (waaronder politieke loyaliteit) verleent aan de patroon en de patroon de aanhang beschermt en bevoordeelt. Dit systeem werkt tot op het hoogste politieke niveau. Alle belangrijke beslissingen van een overheid worden hierdoor beïnvloed. Dit gaat op voor bijna elk Afrikaans land, maar zeker voor fragiele staten. Een beter begrip van de alom bestaande patroon-cliëntverhoudingen is van essentieel belang voor het bepalen van een zinnige strategie.

3 Gij zult opportunistisch zijn

Veel landen blijken slecht toegerust om de meest elementaire overheidstaken uit te voeren. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat alle Afrikaanse landen over een kam kunnen worden geschoren. Zoals elders zijn er ook Afrikaanse staten in verschillende soorten en maten. Wel zou men kunnen zeggen dat – vanuit het gezichtspunt van een redelijk functionerende overheid – veel Afrikaanse staten als fragiel dan wel potentieel fragiel zijn te beschouwen. Landen die lange tijd als stabiel te boek staan, kunnen heel snel afglijden naar chaos. Zie bijvoorbeeld de ontwikkelingen in het verleden in Ivoorkust of nog niet zo lang geleden in Kenia. Wat in dergelijke situaties nodig is, is een gezonde dosis *opportunisme*. Sluit aan bij wat al werkt of kan werken, gegeven de veelal precaire situatie waarin het desbetreffende land verkeert. Probeer vooral niet het wiel opnieuw uit te vinden.

4 Gij zult u niet bezondigen aan misplaatst vooruitgangdenken

Denk niet omdat een land volledig in elkaar gestort is, dat er dus een basis is om het land geheel opnieuw in te richten. Het belangrijkste voor de bevolking – zeker in een post-conflictsituatie – blijkt bijna altijd *herstel van veiligheid en zekerheid* te zijn. Dat is ook

niet zo gek; het is immers de belangrijkste voorwaarde voor het verwezenlijken van allerlei andere wensen. Het streven naar, respectievelijk handhaven van *stabiliteit* moet nadrukkelijker een prioriteit van het Nederlandse Afrikabeleid en dus ook van ontwikkelingssamenwerking worden. Dit streven geldt natuurlijk vooral voor landen die reeds tot chaos zijn vervallen. Achteruitgang van effectiviteit van de staat zal voorbij een kritiek punt leiden tot een kwalitatieve omslag. Na dit punt houdt de overheid op met functioneren, met funeste gevolgen voor de bevolking. Treffende voorbeelden: Somalië, oost DRC of, in het verleden, Liberia en Sierra Leone. Als landen tot aan verkiezingen gestabiliseerd kunnen worden, is dat al heel wat. Ook helpen voorkomen dat het slechter gaat, is een lofwaardig streven.

5 Gij zult geen agenda's stapelen

Hoewel de omvang van de behoeften en de op te lossen (vaak onderling samenhangende) problemen meestal bijzonder groot zijn, zal men zich zeker moeten beperken tot de meest urgente hervormingen vanwege de bijzonder zwakke institutionele omgeving en geringe capaciteit in fragiele staten. De donorengemeenschap (en dus ook Nederland) moet ophouden Afrikaanse landen met allerlei wensen en eisen te overladen. Sommige hervormingen zijn meer nodig dan andere en sommige landen kunnen meer aan dan andere. Fragiele staten kunnen per definitie niet zoveel aan. Rigoreuze *prioritisering* is geboden. Te veel hooi op de vork kan zelfs contra-productief zijn; het onttrekt namelijk capaciteit aan de uitvoering van maatregelen die wél mogelijk zijn.

6 Gij zult de bestuursagenda op maat snijden

Het is evident dat in een fragiele staat het met 'goed bestuur' niet goed zit. Daarom is het juist een fragiele staat. Vanwege deze beperkingen en de noodzaak de fragiliteit niet verder te laten toenemen, zal de internationale gemeenschap haar bestuursagenda voor deze landen moeten aanpassen. Hou je goed-bestuursreceptenboekje in je zak. Te vaak zijn onze hypothesen op het gebied van 'goed bestuur' gebaseerd op een verkeerd begrip van de Afrikaanse realiteit en komen we met oplossingen die hier haaks op staan – hoe mooi we die oplossingen zelf ook vinden. Zo blijkt *inclusiviteit* (ieder zijn deel) in een aantal situaties veel belangrijker dan een op westerse leest geschoeide democratie met alle daarbij behorende parafernalia.

7 Gij zult uw morele verontwaardiging thuislaten

Het tegengaan van fragiliteit kan niet worden verwezenlijkt zonder een overheid die op zijn minst in staat is de volgende taken enigszins naar behoren te vervullen: handhaving van het geweldsmonopolie; bescherming van persoon en bezit; en macro-economische stabiliteit. Deze taken dienen noodzakerlijkerwijs door de overheid te worden vervuld. Het samenwerken met niet-overheidsinstanties vormt in dit verband géén alternatief. Donorinterventies langs deze lijnen betekent zaken doen met onwettelijke machthebbers, zoals 'warlords' (krijgsheren) in de DRC, islamitische organisaties in Somalië of ZANU PF in Zimbabwe. Zij zijn deel van het probleem en dus ook deel van de oplossing. De internationale gemeenschap, en dus ook Nederland, kan zich niet de luxe permitteren zich door morele dilemma's te laten afschrikken.

8 Gij zult geen stoplichtbeleid voeren

Baseer geen rigoreuze beleidsveranderingen op incidenten op het gebied van bijvoorbeeld 'goed bestuur', mensenrechten of corruptie. De film is van belang, niet de foto. Er worden in sommige landen regelmatig mensenrechten geschonden, ook door de overheid. Tegelijkertijd kan de situatie in vergelijking met enkele jaren geleden sterk zijn verbeterd. Voortzetting van de hulprelatie dient dan uitgangspunt te zijn. Eventueel kan de wijze waarop hulp wordt geboden, worden aangepast. De vraag op welk moment samenwerking met een Afrikaanse overheid niet meer te rechtvaardigen is, kan slechts worden beantwoord aan de hand van een specifieke politieke analyse van de situatie. Het heeft geen zin daar op voorhand allerlei criteria voor te ontwikkelen.

9 Gij zult inclusiviteit belangrijker achten dan verkiezingen

Niemand zal willen betwisten dat ondersteuning van democratie en verkiezingen een eerbaar streven is. Daarbij gaan we er wel bijna als vanzelfsprekend van uit dat autocratieën stagnatie en soms gewapend conflict bevorderen, terwijl daarentegen democratie voor ontwikkeling en eventueel voor een vreedzame oplossing van conflicten zorg draagt. Juist in een post-conflict-context kunnen hierbij vraagtekens worden gezet. In een aantal gevallen leveren verkiezingen geen bijdrage aan consolidatie van de vrede, maar versterken ze eerder de tegenstellingen. Denk aan de verkiezingen in Liberia in 1997 of die in de

DRC. Maar het lijkt erop dat de internationale gemeenschap ook het belang van verkiezingen over- en de gevaren onderschat in Afrikaanse landen die niet in een post-conflictfase verkeren. De gebeurtenissen in Kenia iets meer dan een jaar geleden spreken voor zich. Belangrijker dan de uitslag van verkiezingen is het bij elkaar houden van een meestal sterk verdeelde samenleving. Alle bevolkingsgroepen moeten zich vertegenwoordigd weten in het staatsbestel en niet worden buitengesloten. Aan zo'n advies is niks mis. Ook de Nederlandse verzuiling werkte deels langs die lijnen. Of ze nou eerlijk zijn of niet, verkiezingen die dienen als legitimatie voor *winner takes all* zijn in Afrika te vaak een recept voor ellende en verdienen dan ook niet onze steun.

10 Gij zult u verre houden van cijferfetisjisme

Het meten van resultaten in Afrika is problematisch. Niet alleen zijn in veel Afrikaanse landen nauwelijks betrouwbare gegevens beschikbaar, maar ook spelen veel 'transacties' zich af in de informele sfeer. Dat geldt natuurlijk nog in sterkere mate voor

landen die als fragiel kunnen worden gekenschetst. Er zal bovendien een ruimere tijdshorizon moeten worden aangehouden dan men gewoonlijk gewend is. Zo blijkt het pas na een langere periode (tien jaar of langer) mogelijk een zinnig oordeel te vellen over de vraag of de Nederlandse bijdragen aan consolidering van vrede en veiligheid in de Grote-Merenregio wel of niet succesvol zijn geweest. Een kwalitatieve benadering levert meestal meer inzicht op in de effecten van Nederlandse (en internationale) inspanningen dan geforceerde pogingen resultaten op gekwantificeerde en modelmatige wijze in kaart te brengen.

Noot

- 1 Zie ook: Kofi Annan, 'Fragiele staten: van probleem tot oplossing', in: *Internationale Spectator*, februari 2009, blz. 63-66. [toevoeging eindred.].

Martin Koper is historicus en werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij schreef deze bijdrage op strikt persoonlijke titel.

Seminar Internationaal Onderhandelen, voorjaar 2009

Onderhandelen is vakwerk. Door globalisering is het een onmisbaar instrument in de internationale politiek geworden. Complexe grensoverschrijdende problemen vereisen intensieve internationale onderhandelingen. Inzicht in het totale proces van internationale onderhandelingen is doorslaggevend voor het behartigen van nationale belangen.

Met een vierdaags *Seminar Internationaal Onderhandelen* wil Instituut Clingendael deelnemers in staat stellen effectiever te opereren in internationale onderhandelingen.

Het programma is bestemd voor personen die in het kader van hun functie onderhandelen in internationaal verband, bijvoorbeeld ambtenaren van de rijksoverheid, medewerkers van internationale organisaties en vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven of de NGO-sector.

Theorie en in het bijzonder de praktijk van onderhandelen staan centraal. De deelnemer oefent zich in processen van voorbereiding, procedures en evaluatie door middel van cases en rollenspellen. Hij/zij verworft inzicht en vaardigheden in effectieve onderhandelingsstijlen en strategieën en wordt zich bewust van de invloed van culturele factoren en individueel gedrag op het proces.

Dit vierdaags seminar wordt gehouden van **2 t/m 5 juni 2009**.

De kosten bedragen € 2.400,- (subsidiënten € 2.200,-)

Voor informatie en inschrijving kunt u contact opnemen met het Secretariaat van het Clingendael Diplomatic Studies Programme; tel.: 070 - 3746628 of e-mail: cdsp@clingendael.nl Zie ook: www.clingendael.nl/cdsp/training/sin

Wordt Mexico de volgende mislukte staat?

Het *United States Joint Forces Command* heeft in een opzienbarend rapport gesteld dat '[i]n terms of worst-case scenarios for the Joint Force and indeed the World, two large and important states bear consideration for a rapid and sudden collapse: Pakistan and Mexico.' Over Pakistan hadden we deze taal al eerder gehoord, maar Mexico? Die vrees wordt kennelijk door velen in de Verenigde Staten gedeeld. Vandaar ook het titelblad van het Amerikaanse tijdschrift *Forbes* van 22 december 2008: *Mexican Meltdown*, dat de woede wekte van de Mexicaanse ambassadeur in Washington. *Newsweek* gaf in die zelfde week te kennen dat het drugsgeweld vlak voor de Amerikaanse achterdeur het equivalent heeft geschapen van een 'failed state'.¹

Men kan zich de Amerikaanse vrees voor een ineenstorting van Mexico wel voorstellen. Het land heeft immers een grens van bijna 3.200 km met de zuidelijke buur Mexico. Die grens blijkt niet goed af te sluiten; ieder jaar gaan tienduizenden Mexicanen illegaal op zoek naar werk in de Verenigde Staten. De val van Mexico zou tot een vloed van werkzoekende migranten kunnen leiden. De Amerikaanse oud-minister van defensie Weinberger had al eerder gezegd dat bij een ineenstorting van Mexico de vloed van migranten alleen maar kan worden tegengehouden door 60.000 man naar de grens te sturen.² Maar er is meer. Na Canada en China is Mexico de derde handelspartner van de Verenigde Staten en, na Canada en Saudi-Arabië, de belangrijkste olieleverancier. Een Mexicaanse ineenstorting zou desastreus zijn voor de Amerikaanse economie en in het bijzonder voor die van de grensstaten. De toenemende zorg in Washington over wat er ten zuiden van de grens gebeurt, komt in het genoemde officiële defensierapport tot uiting in de ominieuze zin: 'Any descent of Mexico into chaos would demand an American response based on the serious implications for homeland security alone.'³

Wat denkt men er in Mexico zelf over? President Felipe Calderón (2006-2012) heeft in januari woevend gereageerd op het Amerikaanse militaire rapport en in een speech op de twintigste bijeenkomst van Mexicaanse diplomaten duidelijk gemaakt wat, naar zijn smaak, de waarheid is. Ook vond hij dat de vele inspanningen van de regering tot handhaving van orde en recht aan het buitenland duidelijk

moeten worden gemaakt. Op dezelfde dag ontkende ook de federale procureur-generaal dat er sprake zou zijn van een 'failed state'. De vraag of de Mexicaanse staat de controle over zijn territorium zou kunnen verliezen aan elkaar beconcurrerende drugskartels, leidde tot felle ontkenningen, maar de overheid geeft wel toe dat er in zeker vijf deelstaten, voornamelijk in het noordwesten en aan de grens, sprake is van een in hoge mate falend systeem van justitie en ordehandhaving. Daarbij wordt ook duidelijk schuld bij de regering in Washington gelegd, omdat die, ondanks telkens herhaalde verzoeken – ook recent aan Obama – niet in staat blijkt de vrije uitvoer van wapens naar Mexico aan banden te leggen. Van het vele in beslag genomen wapentuig blijkt 90% uit de Verenigde Staten te komen, dus het blijft dweilen met de kraan open.

Het debat in de Mexicaanse kranten onder politici en wetenschapslieden over het onvermogen van de regering de orde en de wet te handhaven, was echter al vele maanden aan de gang vóór het Amerikaanse rapport uitkwam.⁴ Een bekende schrijver als Enrique Krauze erkent de problematiek, maar wijst erop dat men vergeet dat Mexico in twintig jaar tijd diepgaande veranderingen heeft doorgemaakt en dat het die veranderingen voor een deel ook al met succes heeft afgerond. Zo zijn de vroeger altijd gemanipuleerde verkiezingen nu vrij, is er een sterke politieke oppositie in het Congres, is de vroeger zo centralistische staatsmacht naar deelstaten en gemeenten gedelegeerd en zijn we van de 'perfecte dictatuur', een opmerking van de Peruaanse schrijver Vargas Llosa over het Mexicaanse regime vóór het jaar 2000, nu aangekomen bij volledige burgerlijke vrijheden.⁵

Giftig mengsel

Vooruitgang is er zeker, maar reden voor optimisme is er maar weinig. De huidige Mexicaanse werkelijkheid is namelijk een giftig mengsel van oude problemen en nieuwe vraagstukken die samenhangen met de grote recente veranderingen in het land. Te zamen stellen ze de regering voor een Herculestaak: de in de huidige crisis uitermate kwetsbare Mexicaanse economie, de tekortkomingen van de nog jonge Mexicaanse politieke democratie en de zwakten van het justitieel apparaat en dat van de ordehandhaving. Dit apparaat blijkt in een flink deel van Mexico niet

in staat de drugskartels, de criminele benden en hun gewelddadige onderlinge concurrentie een halt toe te roepen.

Als gevolg hiervan bestaat er een wijdverspreid wantrouwen tegenover de staat en het politieke bedrijf. Onder president Calderón verlieten sinds december 2006 al twee miljoen Mexicanen het land. Onveiligheid en inflatie worden steeds erger. Massademonstraties eisen het aftreden van Calderón en er wordt links en rechts aangedrongen op *impeachment* van een – niet alleen in linkse ogen – zwakke president. Calderón lijkt klem te zitten in een adderkluw van tegenstrijdige belangen: die van machtige politici uit zijn eigen partij, de *Partido de Acción Nacional* (PAN), die een ander beleid en kabinet willen; die van sterke rechtse actiegroepen, die met de hulp van machtige media als het *Televisa*-concern en het georganiseerde grote bedrijfsleven luidkeels om ordehandhaving roepen; en, *last but not least*, de steeds sterker wordende linkse volksbeweging van Andrés Manuel Lopez Obrador (AMLO), de partijleider van de socialistische *Partido de la Revolución Democrática* (PRD), die als kandidaat de presidentsverkiezingen van juli 2006 nipt verloor. Obrador erkent de regering-Calderón niet, en legt vaak het verkeer en de economie van de hoofdstad lam met zijn vele tientallen vrijwilligersbrigades van demonstranten. Veel Mexicanen zijn bang dat de politiek steeds meer op straat zal worden uitgevochten, mede omdat de regering er steeds vaker voor kiest het leger in te schakelen om, aldus president Calderón, 'de controle over de staat en zijn territorium op alle fronten te heroveren'.⁶

Kwetsbare economie

Mexico is voor zeker 90% van zijn buitenlandse handel en een groot deel van de investeringen afhankelijk van de Verenigde Staten. Het ligt voor de hand dat Mexico als gevolg van de crisis in de Verenigde Staten in hoge mate zal worden getroffen door een sterk dalende export. De Mexicaanse economie is al vele jaren niet in staat voldoende arbeidsplaatsen te scheppen voor een groeiende bevolking van, naar schatting, 105 miljoen; dat uit zich ondermeer in een zeer grote informele sector. Door de crisis zullen vele banen in Mexico verdwijnen en migranten uit de Verenigde Staten worden teruggestuurd. De belangrijkste buitenlandse inkomsten komen echter uit de export van olie en de geldzendingen door de miljoenen migranten die hun familie in Mexico onderhouden of het geld in eigen bedrijven investeren.

Maar de olieproductie stagneert, mede door een verouderd apparaat, terwijl de olieprijs flink is gedaald. Mexicaanse migranten in de Verenigde Staten, legaal of illegaal, raken nu hun banen kwijt en de geldzendingen stagneren. Dit zal vooral de armere, sterk Indiaanse deelstaten treffen. Er kan weinig twijfel over bestaan dat de crisis voor miljoenen arme Mexicanen desastreus wordt en dat de regering van het zwaar in de schuld stekende land, met zijn traditioneel smalle belastingbasis, nauwelijks in staat zal zijn met krachtige stimulerende maatregelen tussenbeide te komen.⁷

Redenen te over dus voor collectieve onvrede, maar die was er allang vóór de huidige mondiale crisis en dat heeft te maken met de haperende transitie naar een echte politieke democratie, de scherpe sociale ongelijkheid en de notoir zwakke infrastructuur voor handhaving van de orde en de wet. Dit alles heeft een lange voorgeschiedenis.

Moeizame overgang naar politieke democratie

Mexico heeft gedurende de laatste twintig jaar van het bewind van de *Partido de la Revolución Institucionalizada* (PRI) (1930–2000) een geleidelijke overgang doorgemaakt naar minder censuur, naar meer vrijheid voor vakbonden en de politieke partijen, en een onafhankelijke justitie een proces dat werd bekroond met de instelling van een onafhankelijke kiescommissie, die in het jaar 2000 vrije verkiezingen garandeerde. Die ontwikkeling leidde tot de val van de PRI. Er hoeft geen twijfel over te bestaan dat dit proces de politieke bewustwording van de bevolking aanzienlijk heeft versterkt, maar daarbij mag niet worden vergeten dat vrijwel alle politici van links en rechts zijn opgegroeid en gevormd onder het autoritaire presidentiële regime van de PRI. Sterker nog, velen hebben eerst jaren binnen de PRI carrière gemaakt en zijn daarna overgestapt naar de oppositie: de conservatieve PAN of de socialistische PRD. Er is nogal eens sprake van oude wijn in nieuwe zakken. Veel kenmerken van het PRI-regime, zoals autoritair optreden, corruptie, nepotisme en vriendschapspolitiek, zijn ingebakken in de Mexicaanse politieke cultuur. Zoals een Mexicaans politicus het al in 1920 zei: 'De regering is er voor de vriendjes en voor de anderen slechts de wet.'⁸ Naast de PRI maken ook allerlei politici uit de zittende regeringspartij PAN en de oppositionele PRD zich hieraan schuldig en dat gebeurt op federaal, deelstatelijk en gemeentelijk niveau.

Het Mexicaanse ministerie van binnenlandse zaken is, net als dat in Spanje onder Franco, tientallen jaren de basis geweest van het controleapparaat over politieke partijen, vakbonden, justitie, politie en de media. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de oppositie het staatsapparaat per definitie als partijdig beschouwd. Dat geldt ook voor de overheid onder de nu regerende PAN. Vandaar dat de in 2006 nipt verslagen socialistische presidentskandidaat Obrador de uitslag van de volgens de EU-waarnemers democratische verkiezingen heeft aangevochten.⁹ Hij kreeg zijn zin niet en liet zich in de herfst van 2006 door zijn vele linkse aanhangers op een massabetoging uitroepen tot president. Deze stap leidde tot een fundamenteel conflict binnen zijn eigen partij tussen de voor- en tegenstanders van de parlementaire weg. Toen in de herfst van 2008 een flinke meerderheid in het Congres op aandringen van de president de nieuwe wet op de gedeeltelijke privatisering van de olieproductie aannam, besloot Obrador dit parlementair besluit op straat aan te vechten. Het nog broze karakter van de democratische ontwikkeling wordt hiermede wel duidelijk.

De verdeelde socialistische PRD wordt gegijzeld door de sterke volksbeweging van Obrador; de partij stelt thans weinig meer voor. In de PAN is een machtsstrijd aan de gang, met als inzet de vervanging van de intimi van president Calderón in het kabinet, omdat er sinds diens aantreden eind 2006 teveel is misgegaan. De oude monopolistische regeringspartij PRI lijkt de grote winnaar te gaan worden van de congresverkiezingen in 2009 en wil graag schoon schip maken bij overname van het presidentschap in 2012. De overgang naar de politieke democratie gaat gepaard met politieke onwil en gouvernementele onmacht. Enerzijds is dat een logisch gevolg van een overgangsproces, anderzijds roept de stagnatie heimwee op naar de orde van vroeger. Oud-minister Manuel Bartlett, een van de leidende figuren uit de nu oppositionele PRI, speelde daar al handig op in door op de verantwoordelijkheid van president Calderón te wijzen en een waslijst te presenteren van alles wat er moet veranderen – zaken die eerder onder de PRI overigens ook al niet van de grond kwamen en nu onder de PAN al evenmin.¹⁰

Zwak justitie- en politie-apparaat

De zwakke infrastructuur van politie en justitie is niet nieuw, maar de gebreken komen navrant naar voren nu Mexico steeds meer op Colombia begint

te lijken, door de keiharde drugsoorlog, de ontvoeringsmaffia en de inzet van het leger. De onderlinge afrekeningen tussen kartels, en tussen leiders binnen kartels, zijn legio, met bruto wapengeweld en vele slachtoffers. Ingrijpen van politie en leger lokt weer tegenmaatregelen van de kartels uit, zoals executie van burgers, journalisten en topambtenaren van de bestrijding van de georganiseerde misdaad.¹¹ Dergelijks worden mensen ontvoerd; er zijn benden die hun handelsmerk nalaten door van hun ontvoerde slachtoffers een oor of een vinger af te snijden, zodat iedereen later kan zien welke groep er achter de ontvoering zat. In twee jaar presidentschap van Calderón zijn er al ten minste 7.000 doden gevallen, waaronder vele burgers. Dat volgens de Mexicaanse regering 90% van deze doden jonger is dan 25 jaar, is een navrante aanwijzing dat onder arme jongeren met weinig uitzicht op een baan de hand- en spanndiensten voor criminele organisaties aantrekkelijk kunnen zijn. Dat zal er met de huidige crisis zeker niet beter op worden. Het zwakke en door corruptie geteisterde Mexicaanse overheidsapparaat heeft in de noordelijke deelstaten en de hoofdstad zelden indrukwekkende cijfers kunnen tonen van opgeloste misdaden, maar nu lijkt er sprake van een complete mislukking van de strijd tegen de georganiseerde misdaad.¹² Waarom?

Het politieapparaat op lokaal niveau is zwak, onderbetaald, vaak slecht getraind en uitgerust, terwijl de risico's geweldig zijn toegenomen. Aangezien er nogal wat doden vallen onder de agenten, komen er veelvuldig deserties voor, in het bijzonder bij de politie in de noordelijke grenssteden. Daar zijn woedende agenten ook herhaaldelijk op wraaktocht gegaan, en dat had weer onschuldige doden tot gevolg. De corruptie is, en dat geldt voor vrijwel het gehele land, tot op de hoogste niveaus doorgedrongen bij alle drie grote politieke partijen, bij de lokale en federale politie, justitie en het leger. Topambtenaren van de drugsbestrijding en hoge officieren van politie en leger bleken maanden geleden op een in beslag genomen computer te staan, met de betaalde bedragen er bij.¹³ President Calderón wil grote schoonmaak van het politie- en justitie-apparaat en heeft ruim een jaar geleden besloten de bestrijding van de georganiseerde misdaad voor een deel naar het leger over te hevelen. Het ministerie van defensie heeft, tegen de politieke druk van de Mexicaanse mensenrechtencommissie in, duidelijk gemaakt dat het leger een kruistocht blijft uitvoeren tegen de georganiseerde

misdaad en zich pas zal terugtrekken wanneer de regering zoveel succes heeft gehad, dat de politie haar taak weer aankan, want de kartels hebben de leefbaarheid van het land in gevaar gebracht. Bij de straatgevechten zijn intussen al heel wat onschuldige burgers omgekomen. In één jaar tijd zijn in Mexico zes keer zoveel doden gevallen als in Spanje door de Baskische ETA in 50 jaar.¹⁴ Lang niet iedereen is gelukkig met een prominente rol van het leger, want dat is in de Mexicaanse geschiedenis maar al te vaak ingezet voor binnenlandse repressie.¹⁵

Dus: mislukte staat?

Is er nu sprake van een 'failed state'? Op de *Failed States Index* van 2008, waarop 177 landen voorkomen, 'scoort' México 72,2 punten; dat is vrij hoog, want hoe minder punten hoe stabiel de staat. Ter vergelijking, Canada staat op 26,3 en de Verenigde Staten op 32,2.¹⁶ De Mexicaanse staat is thans niet bij machte orde en recht in zijn gehele territorium te handhaven. Het overheidsapparaat is evenmin in staat de grenzen afdoende te controleren en daardoor de drugs- en wapenhandel in te tomen. De kartels hebben met succes al miljarden dollars in omkooprij gestoken en ze zijn tot op de hoogste niveaus doorgedrongen.

Maar we mogen niet generaliseren. In de deelstaten langs de Amerikaanse grens en een deel van de Stille Oceaan is inderdaad sprake van een ernstig falend staatsapparaat en moet het leger orde op zaken stellen, maar dat lukt nog niet erg; in grote steden als Mexico Stad en Guadalajara is de onveiligheid navenant. Daarentegen is het zeker in de *helft* van Mexico rustig, en daar liggen ook de echte toeristen-gebieden. Wel zal de ernstige economische crisis die het zo afhankelijke Mexico nu doormaakt, mogelijk tot grotere sociale onrust en criminaliteit leiden. In de zuidelijke en sterk Indiaanse deelstaten Puebla en Oaxaca maakt men zich ongerust over de terugkeer uit de Verenigde Staten van duizenden arme migranten en wat daar de gevolgen van kunnen zijn.

Tot slot

Concluderend zou ik zeggen dat we *nog niet* van een 'failed state' kunnen spreken; de regering zal echter wel alle zeilen moeten bijzetten om te voorkomen dat het zover komt. Daartoe zal zij, zoals ze ook zelf zegt, grote schoonmaak moeten houden. Het is echter de vraag of een politieke cultuur waarin

omkooprij en *deals* met drugshandelaren al zo lang zitten ingebakken bij vele ambtenaren en officieren, snel kan worden veranderd. Hulp van de Verenigde Staten is belangrijk, niet alleen vanwege de zéér grote Mexicaanse economische afhankelijkheid, maar ook omdat alléén de Verenigde Staten de sleutel in handen hebben om de grote wapenimport in Mexico tegen te gaan. Ook de door president Obama uitgesproken bereidheid tot heronderhandeling van het verdrag over de Noord-Amerikaanse vrijhandelszone (NAFTA), met Canada en Mexico, is belangrijk. Vanuit Amerikaans vakbondsperspectief is de grote zorg dat arbeid in Mexico goedkoper is en de milieukosten voor bedrijven daar lager zijn.

Dat argument geldt in de huidige crisis nog meer. De uiterst conservatieve Mexicaanse president Calderón, die nauwe banden heeft met het van NAFTA profiterende grote bedrijfsleven, voelt weinig voor heronderhandelen. De linkse oppositie en de linker-vleugel van de PRI willen dat wél, onder meer om voor enkele door Amerikaanse concurrentie geplaagde sectoren in de landbouw betere voorwaarden te verkrijgen. Hernieuwde bescherming zou de nog resterende kleine landbouw, vooral de teelt van maïs en bonen, kunnen redden van de nu massale tariefvrije Amerikaanse import. Voor Mexicaanse gemeenten en deelstatelijke overheden met grote milieuproblemen lijkt het aantrekkelijk om bedrijven het recht te ontnemen schadevergoeding te eisen voor (milieu-) maatregelen en (arbeids)wetten die hun rentabiliteit aantasten. Dit recht op schadevergoeding was sinds 1994 een van de unieke voordelen van NAFTA voor het Amerikaanse bedrijfsleven in Mexico, en president Obama lijkt voor afschaffing ervan meer begrip te hebben.¹⁷

De huidige Mexicaanse regering staat voor de zwaarste taak van de laatste 70 jaar en ze moet die uitdaging aangaan terwijl ze wordt geconfronteerd met flink gedaalde legitimiteit onder een wantrouwende bevolking. Ze moet de zware recessie van een zéér afhankelijke economie proberen te bestrijden. Ze moet tegelijkertijd haar legitimiteit opkrikken door met succes orde en veiligheid terug te brengen, niet alleen door harde ordehandhaving, maar vooral door een grote schoonmaak in het eigen politie- en justitie-apparaat. De grote vraag is of de regering-Calderón dat wel aankan.



Noten

- 1 Angel Verdugo, 'México, ¿es ya o podría llegar a ser un Estado fallido?', in: *Excelsior*, 12 januari 2009; Leonardo Curzio, '¿Estado fallido?', in: *Excelsior*, 12 januari 2009.
- 2 Rossana Fuentes-Berain, 'México ¿Estado fallido?', in: *El Universal*, 17 mei 2007.
- 3 'VS: Mexico kan ineensorten', in: *NRC Handelsblad*, 8 januari 2009; Bernd Debusmann, 'Among top U.S. fears: A failed Mexican State', *Reuters*, 9 januari 2009.
- 4 Sergio Jiménez & Silvia Otero, 'No hay un estado fallido, mensaje de México al mundo', in: *El Universal*, 10 januari 2009; Silvia Otero, 'PGR rechaza "Estado fallido"', in: *El Universal*, 10 januari 2009; Patricia Espinosa, Mexicaans minister van buitenlandse zaken, 'México no es un estado fallido', in: *El País*, 17 januari 2009.
- 5 Enrique Krauze, toespraak tot de President van de Republiek en de Minister van Buitenlandse Zaken, op 9 januari 2009.
- 6 Jorge Camil, 'Calderón, ¿gobierna un Estado fallido?', in: *Excelsior*, 12 december 2008.; Spotprent van de tekenaar Hernández in de linkse krant *La Jornada*, 12 december 2008; 'recuperar el control del estado y de su territorio en todos sus frentes', in: Javier Ibarrola, '¿Quién perdió el control del Estado?', in: *Noticias – República*, 17 september 2008.
- 7 J. Bradford DeLong, 'Mexico ontkracht neoliberalisme', in: *NRC Handelsblad*; M.G. Flierhuis, 'Internationale migratie en geldzendingen: een bijdrage aan de economische ontwikkeling van Mexico?', doctoraalscriptie Universiteit Leiden, 2006.
- 8 'Para los amigos el gobierno, para los demás la ley', in: Francisco Bulnes, *El Porvenir de las naciones latinoamericanas ante las recientes conquistas de Europa y Norteamérica*, México: El Pensamiento Vivo de América, 1920.
- 9 *European Union Election Observation Mission Mexico 2006 Final Report*, Mexico City/Brussel, 23 november 2006.
- 10 Manuel Bartlett Díaz, 'El estado fallido', in: *El Universal*, 11 september 2008.
- 11 O.a. in mei 2007 twee journalisten van TV Azteca en de directeur van het *Centro Nacional de Planeación*, 'Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, Procuraduría General de la República', in: *El Universal*, 16 mei 2007.
- 12 Fuentes-Berain, a.w. noot 2.
- 13 *La Jornada*, 25 oktober 2008.
- 14 Curzio, a.w. noot 1.
- 15 Boodschap van de Mexicaanse minister van defensie in dagblad *Milenio*, 28 november 2008.
- 16 *Fund of Peace* publiceert deze index in samenwerking met het tijdschrift *Foreign Policy*.
- 17 Laura Carlsen, 'Obama Reaffirms Promise to Renegotiate NAFTA', *Americas Program Center for International Policy*, 12 januari 2009.

Dr Raymond Buve is oud-hoogleraar geschiedenis van Latijns-Amerika aan de Universiteit Leiden.

HEEFT U INTERNATIONALE AMBITIES?

Van 21 september tot 11 december 2009 presenteert Instituut Clingendael de 64e Leergang Buitenlandse Betrekkingen

De *Leergang Buitenlandse Betrekkingen* (LBB) is een fulltime postdoctorale opleiding, bedoeld voor mensen van academisch niveau die in hun werk te maken hebben met internationale vraagstukken of die zich willen oriënteren op een loopbaan in een internationale context. U analyseert actuele internationale vraagstukken, ontwikkelt een beleidsgerichte visie én U wordt getraind in een groot aantal beleidsvaardigheden, zoals onderhandelen, rapporteren, debatteren en lobbyen.

De Leergang is een belangrijke stap op weg naar een carrière in de internationale betrekkingen; terwijl professionals kunnen worden bijgeschoold of er hun kennis kunnen opfrissen. De cursus biedt een uitdagend en

gebalanceerd curriculum voor bijvoorbeeld beleidsmedewerkers van diverse ministeries, medewerkers van ontwikkelingsorganisaties of andere NGO's, maar ook buitenlandredacties van dagbladen. Individuele deelnemers kunnen zich via hun organisatie laten inschrijven of zich direct aanmelden. Voor recent afgestudeerde academici heeft Instituut Clingendael een beperkt aantal beurzen beschikbaar gesteld.

Voor nadere informatie over de opleiding en de aanmeldingsprocedure kunt u terecht op de website: <http://www.clingendael.nl/cdsp/training/lbb>, of contact opnemen met Instituut Clingendael, via e-mail (cdsp@clingendael.nl) of telefonisch: 070-374 66 28.

Verdragen voor een Verbod op Landmijnen en Clustermunitie

Nieuw diplomatiek model bij ontwapeningsonderhandelingen?

Op 3 en 4 december 2008 ondertekenden 94 staten het Verdrag voor een Verbod op Clustermunitie. Dit verdrag dient een einde te maken aan het humanitaire leed dat clustermunitie veroorzaakt.¹ Precies elf jaar eerder ondertekenden 122 staten het Verdrag voor een Verbod op Landmijnen, om de catastrofale gevolgen van het gebruik van landmijnen te stoppen.² Beide ontwapeningsverdragen zijn erg bijzonder. Het gaat om zowel het totstandkomingsproces van de verdragen als de verdragen zelf. Zo werden beide verdragen niet onderhandeld binnen de Verenigde Naties, maar besloten diverse actoren buiten het VN-kader om tot een verbod op deze wapens te komen. Deze samenwerking bestond uit een coalitie van 'gelijkgezinde staten', d.w.z. staten die een einde wensten te maken aan het humanitaire leed dat deze wapens veroorzaken; VN-agentschappen, zoals UNDP en UNICEF; alsmede een actieve groep van niet-gouvernementele organisaties (NGO's), waaronder *Handicap International* en *Human Rights Watch*. In een tijdsbestek van nog geen twee jaar werd zowel over landmijnen als over clustermunitie een verdrag onderhandeld én ondertekend.

Na het succes van het Verdrag voor een Verbod op Landmijnen spraken velen euforisch over een nieuwe vorm van multilaterale diplomatie die zich op het terrein van de ontwapening had gemanifesteerd. Daarmee doelde men op de bijzondere coalitie van actoren die de trage en logge structuur van de VN-onderhandelingen zou doorbreken. Toch duurde het elf jaar voor een herhaling van dit wapenfeit. De vraag blijft waarom in een tijdsbestek van meer dan een decennium niet méér ontwapeningsverdragen werden onderhandeld en of het hier wel gaat om een nieuwe vorm van multilaterale diplomatie.

Een nieuw diplomatiek model

Traditioneel vinden ontwapeningsonderhandelingen plaats binnen de VN, in het bijzonder tijdens de herzieningsconferenties over het Verdrag inzake

Bepaalde Conventionele Wapens van 1980 en de aanvullende protocollen. Deze VN-ontwapeningsonderhandelingen worden vaak bekritiseerd vanwege hun traagheid en gebrek aan flexibiliteit. Aangezien besluiten op basis van consensus worden genomen, is het vaak heel moeilijk vérreikende initiatieven te nemen. Toch was het ongewoon dat staten bereid waren ontwapeningsonderhandelingen buiten het kader van de vertrouwde VN te voeren en de actieve deelname van NGO's, ondersteund door VN-agentschappen en het Internationaal Comité van het Rode Kruis, was ongezien. NGO's werden niet langer als storende factoren beschouwd die, wanneer binnen de VN-onderhandelingen de discussies met experts aanvingen, verzocht werd de zaal te verlaten, maar als belangrijke medespelers, met expertise en ervaring op het terrein.³ Aldus kan de structuur waarbinnen beide verdragen zijn onderhandeld, worden gezien als een nieuw diplomatiek model.

Helaas leidde dit alternatieve onderhandelingsproces er ook toe dat een aantal staten zich niet wilde binden en besloot de Verdragen niet te ondertekenen. Daarbij waren belangrijke producenten en gebruikers van landmijnen en clustermunitie, zoals China, de Verenigde Staten, Rusland en Israël. Dit leverde dikwijls de kritiek op als zouden de verdragen slechts weinig effectief zijn; waarom immers onderhandelen over een verdrag als de hoofdrolspelers aan de zijlijn blijven staan? Deze staten hebben echter wel verplichtingen na te komen, in de eerste plaats de verplichtingen die het internationaal humanitair recht voorschrijven. In dat opzicht zijn vooral de bepalingen in het Eerste Aanvullende Protocol bij de Verdragen van Genève van groot belang.⁴ Daarin staat bijvoorbeeld dat steeds een onderscheid moet worden gemaakt tussen personen die deelnemen aan gevechten en zij die dat niet doen. De beoogde doelstelling van dit beginsel, dat zich tot gewoonterecht heeft ontwikkeld, is bescherming van de burgerbevolking. Het probleem is dat zowel landmijnen

als clustermunitie geen onderscheid kunnen maken tussen strijders en burgers, tijdens de gevechten noch erna. Dit is slechts één van de basisprincipes van het humanitaire recht die door hantering van deze wapens worden geschonden. Wanneer het echter over beginselen van internationaal recht gaat, werden in het verleden maar al te vaak juridische hoogstandjes gebruikt om het inzetten van deze wapens goed te keuren. Om dit te voorkomen, werd het nodig heel specifieke verdragen te sluiten, die landmijnen en clustermunitie voorgoed zouden verbieden.

De kracht van het stigma

Naast algemeen geldende regels van humanitair recht zijn er voor staten die de verdragen niet ondertekenen, ook niet-juridische regels, die sterk worden beïnvloed door specifieke ontwapeningsverdragen. De geschiedenis van het Verdrag voor een Verbod op Landmijnen, samen met andere ontwapeningsverdragen, heeft aangetoond dat een verdrag de standaard kan zetten voor gedrag dat verder gaat dan de strikt juridische tekst en haar ondertekenaars. Een ontwapeningsverdrag kan ook normen creëren en staten stigmatiseren die de wapens (wensen te) gebruiken. Zo stelden na het Landmijnenverdrag nogal wat staten die het verdrag niet ondertekenden, zoals Israël en Polen, wel moratoria in op export en productie van landmijnen.⁵ Ook grote militaire mogendheden, zoals China, India, Pakistan, Rusland en de Verenigde Staten, exporteren officieel geen landmijnen meer, ook al hebben ze het Landmijnenverdrag niet onderschreven.⁶ Van belang is de mate waarin staten gevoelig zijn voor deze gedragscodes en waarin gebruiken verder gaan dan de strikt juridische verplichtingen.

Een *eerste* factor is het concept van staatsidentiteit. Bezit en gebruik van bepaalde wapens kunnen onverenigbaar zijn met het beeld dat een staat over zichzelf bij de internationale gemeenschap wenst op te hangen. Wanneer de balans wordt opgemaakt, kan dit leiden tot het niet-gebruik van het wapen. Zo volgden op het NAVO-bombardement met clustermunitie op de Servische stad Niš (mei 1999), waarbij minstens 14 doden en vele tientallen gewonden vielen, richtlijnen uit het Witte Huis om het gebruik van clustermunitie te beperken, terwijl de burgerslachtoffers voor het Nederlands ministerie van Defensie aanleiding waren het gebruik van clustermunitie te herzien.⁷

Een *tweede* doorslaggevende factor wat betreft de kracht van normen en stigma's is de sterkte van de verdragstekst. Een verdrag dat duidelijke regels stelt, zal beter in staat zijn algemeen aanvaarde regels ingang te doen vinden dan een verdrag dat nogal wat lacunes en uitzonderingen bevat. In die zin zijn de verdragen over landmijnen en clustermunitie heel sterke verdragen. Allereerst bannen ze een volledige categorie van wapens uit, waardoor de bewijslast bij potentiële gebruikers komt te liggen. Voortaan dienen zij te bewijzen dat het gebruik van het wapen het verdrag niet schendt, terwijl het vroeger zo was dat de *tegenstanders* van het wapen moesten bewijzen dat gebruik van het wapen onwettig was.

Een *derde* factor die de slagkracht van de gecreëerde norm en het stigma bepaalt, is de tijd die verloopt tussen ondertekening en inwerking-treding van een verdrag. Normen worden niet voor eens en voor altijd vastgesteld, maar ze kunnen zich geleidelijk ontwikkelen. Wanneer een verdrag snel van kracht wordt, kan dit bijdragen tot een zekere kristallisatie van de norm, die op langere termijn gewoonterecht kan worden.⁸ Het Verdrag voor een Verbod op Landmijnen trad vijftien maanden na ondertekening al in werking, terwijl naar verwacht ook het Verdrag over een Verbod op Clustermunitie snel van kracht zal worden.⁹

De *vierde* en meest bepalende factor voor de kracht van het stigma ligt in het zwaartepunt van de discussie over het wapen. Wanneer in deze discussie de nadruk komt te liggen op de humanitaire gevolgen en niet langer op de militaire noodzaak van het wapen, dan vergroot dit ook het stigma waarmee het gebruik van het wapen gepaard gaat. Daardoor zullen staten terughoudender zijn om het wapen feitelijk in te zetten bij militaire operaties. Dit was het geval bij zowel het Landmijnen- als het Clustermunitieverdrag. De verschuiving van de klemtoon van militaire noodzakelijkheid naar humanitair leed, creëert verder ook nieuwe mogelijkheden voor niet-gouvernementele organisaties (NGO's).

Humanitaire verdragen: de sleutel tot succes?

Het is in dit verband essentieel te bedenken dat het staten zijn die de verdragen ondertekenen en dat het ook staten zijn die in de eerste plaats deze verdragen dienen na te komen. Wanneer een staat een verdrag ondertekent, zal deze steeds zijn eigen nationale veiligheid voor ogen houden. Dit idee van nationale veiligheid is geen statisch begrip. Zo zijn

sinds het einde van de Koude Oorlog de internationale verhoudingen grondig gewijzigd en daarmee de veiligheidsbehoeften van de staten. Begin jaren '90 heerste een sterk geloof in wereldvrede, waarbij de VN werden gezien als de witte duif die deze vrede moest bewerkstelligen. Het aantal VN-vredesoperaties nam geweldig toe. Medio jaren '90 was een groot deel van het enthousiasme verdwenen. De mislukte interventies in Joegoslavië en Rwanda leidden tot hernieuwde scepsis ten aanzien van VN-vredesoperaties. Eind jaren '90 werden VN-vredesmissies ook steeds vaker ingezet bij interne conflicten. Toen werd ook duidelijk dat de traditionele staatsveiligheid, d.w.z. bescherming van de staat tegen externe agressie, niet bij machte bleek de burgerbevolking te beschermen en dat het beschermen van de staat niet noodzakelijk gelijk opging met het beschermen van zijn bevolking.

In dat kader kwam ook het concept van *human security* sterker op de voorgrond, waarmee de exclusieve (militaire) blik op staatsveiligheid verschoof naar die op de veiligheid van de mensen binnen die staat. Dit betekende ook een verschuiving van militaire oriëntering naar humanitaire zorg. Landmijnen en clustermunities vormden een belangrijke bedreiging voor deze *human security*, want ook na beëindiging van een conflict blijven deze wapens mensen doden en verwonden. Het was in deze bredere context van *human security* dat de onderhandelingen over een verbod op landmijnen en clustermunities plaatsvonden.

Dit verklaart ook dat NGO's de agenda van ontwapeningsonderhandelingen mede konden bepalen. Opvallende campagnes met een duidelijke humanitaire boodschap maakten de publieke opinie bewust van de grote humanitaire impact van landmijnen en clustermunities en oefenden druk uit op staten actie te ondernemen. En in beide gevallen was ook de *timing* goed. Vóór er over het Landmijnenverdrag werd onderhandeld, waren NGO's al bijzonder actief in hun pleidooi voor een verbod op landmijnen, in een tijd dat landmijnen sneller werden gelegd dan opgeruimd.¹⁰ De directe aanleiding voor het Verdrag over Clustermunities was de menselijke catastrofe veroorzaakt door het massale Israëlische gebruik van clustermunities in Zuid-Libanon in de zomer van 2006.

De aandacht voor deze problematiek creëerde ook politieke mogelijkheden voor (de leiders van) sommige staten. Doordat de nadruk zo sterk op het humanitaire aspect kwam te liggen, kon er politiek

veel gewonnen worden bij actieve betrokkenheid. Tegelijk werd duidelijk dat de veel minder zichtbare onderhandelingen binnen de VN, waar het gewicht bij de grote militaire mogendheden ligt, juist niet de gehoopte vooruitgang boekten. Deze publieke aandacht stimuleerde een groep kleine en middelgrote staten een alternatief proces op gang te brengen. Het was Canada, aangespoord door het gerichte lobbywerk van *Mines Action Canada*, een groep van Canadese NGO's, dat een initiatief tegen landmijnen buiten de VN opzette.

Bij de acties tegen clustermunities nam Noorwegen het initiatief, onder meer vanwege zijn humanitaire betrokkenheid en het actieve lobbywerk van de NGO *Norwegian People's Aid*. Door bij de beginselverklaring van het hele proces het politiek engagement gebaseerd op humanitaire zorg te onderstrepen – in plaats van een technisch-militaire discussie – was het voor veel landen moeilijk zich aan dit proces te onttrekken.

De rol van NGO's

NGO's speelden een belangrijke rol in alle drie fasen van het ontwapeningsproces.¹¹ De *eerste fase* is de *preonderhandelingsfase*. In deze fase wordt het draagvlak gecreëerd om onderhandelingen te voeren. Via coherente en duidelijke NGO-actie wordt de publieke opinie van een bestaand probleem op de hoogte gebracht. Bij de discussie over landmijnen groepeerden NGO's zich in de *International Campaign to Ban Landmines* (ICBL), een wereldomvattend netwerk van NGO's dat een verbod op landmijnen nastreefde. Via de ICBL werd het werk van de NGO's gecoördineerd en werden afspraken gemaakt om de publieke opinie en gezagsdragers doeltreffend te beïnvloeden. Tal van NGO's groepeerden zich later opnieuw binnen de *Cluster Munition Coalition* om te pleiten voor een verbod op clustermunities. Velen waren voordien al actief binnen de ICBL en hadden dus al heel wat ervaring in dit soort lobbywerk.

In de *tweede fase*, de *onderhandelingsfase*, spelen NGO's een kleinere rol dan ze soms zelf geloven. Wanneer staten eenmaal besloten hebben tot ontwapeningsonderhandelingen over te gaan, worden NGO's nog slechts gedeeltelijk bij het proces betrokken. Ze blijven wel aanwezig, maar zij kunnen alleen voor bepaalde deelgebieden in de onderhandelingen van werkelijke betekenis zijn. Eén van de belangrijke klemtonen die NGO's kunnen leggen, is de nadruk op slachtofferhulp. Zo speelden humanitaire



NGO's als *Handicap International* een belangrijke rol op het gebied van slachtofferhulp. Door slachtoffers van landmijnen en clustermunities letterlijk naar de onderhandelingsstafel te voeren, brengen NGO's het onderhandelingsproces ook naar de realiteit en worden de (afgevaardigden van de) staten bewust gemaakt voor de rampzalige effecten van de wapens. Het is daarom geen toeval dat de verdragen over landmijnen en clustermunities stevige voorzieningen voor slachtofferhulp inhouden.

De echte onderhandelingen vinden echter plaats binnen een kerngroep van staten die een sleutelrol spelen in het welslagen van het proces. Deze staten onderhandelen vervolgens een traditioneel diplomatieke *package deal* over de diverse voorzieningen in het verdrag. NGO's kunnen nog wel worden geconsulteerd, maar de echte beslissingen worden binnen een strikt diplomatiek kader van kernstaten genomen. Dit zijn de staten die essentieel zijn in het onderhandelingsproces, omdat ze de desbetreffende wapens bezitten of ervaring hebben met het gebruik en de gevolgen. NGO's zijn dan aangewezen op verkondiging van hun standpunten via staten die in het hele proces een ondergeschikte rol spelen en bijgevolg slechts in heel geringe mate het proces kunnen beïnvloeden. In deze tweede fase kunnen NGO's ook een funeste invloed op het proces uitoefenen, doordat sommige broze diplomatieke compromissen uit balans kunnen worden gebracht. Verdragen worden namelijk onderhandeld door diplomaten en die houden er niet altijd van met de vinger te worden nagewezen. In deze fase worden NGO's dan ook uit het echte onderhandelingsproces geweerd om het diplomatieke spel tussen staten niet te verstoren.

In de *derde fase*, de *postonderhandelingsfase*, nemen NGO's weer een belangrijke plaats in het welslagen van de ontwapening in. Als een verdrag eenmaal is ondertekend, verdwijnt ook een groot deel van de publieke en bijgevolg de politieke aandacht. De controlefunctie die NGO's uitoefenen op de uitvoering van het verdrag, is echter essentieel voor het welslagen ervan en mag zeker niet worden onderschat. In dat opzicht is het *Landmine Monitor Report* van de ICBL, dat in 1997 de Nobelprijs voor de Vrede won, erg fundamenteel.¹² Daarnaast mag niet het lobbywerk worden vergeten van NGO's bij staten die niet tot het verdrag zijn toegetreden, om het verdrag toch te ondertekenen én na te leven.

Negatieve en positieve verplichtingen

Naast een sterke humanitaire oriëntatie en de bijzondere onderhandelingsstructuur hebben de processen over een verbod op landmijnen en clustermunities ook gemeen dat de uiteindelijke verdragen zowel sterk negatieve als positieve verplichtingen bevatten. De *negatieve* verplichtingen houden niet alleen het verbod op het gebruik van de wapens in, maar gaan over alle acties die tot gebruik kunnen leiden, dus ook ontwikkeling, productie, opslag en overdracht van de wapens. Daarbij komt ook het verbod anderen te helpen of aan te moedigen tot activiteiten die aan de verdragsluitende staten worden verboden. Tot de *positieve* verplichtingen horen het vernietigen van de opgeslagen wapens en het opruimen van vervuilde gebieden.¹³ Dit houdt ook de bewustmaking van de bevolking van de gevaren en een verreikende slachtofferhulp in. Dat laatste is in het Verdrag over Clustermunities een heel bijzondere verplichting, omdat het niet alleen degenen die gewond zijn geraakt door het desbetreffende wapen, als slachtoffers ziet, maar in brede zin ook de getroffen families en gemeenschappen. Dit is een belangrijke aanpassing aan de realiteit, omdat heel vaak de mannelijke broodwinner van het gezin tijdens landbouwwerkzaamheden wordt getroffen en zo het voortbestaan van het hele gezin op de helling komt te staan.¹⁴

Hoe nieuw is dit diplomatiek model?

De verdragen over landmijnen en clustermunities zijn uitzonderlijke verdragen. Dat komt door de bijzondere structuur, de humanitaire oriëntering en de grote waaier aan negatieve én positieve verplichtingen. Men zou inderdaad kunnen spreken van een nieuw multilateraal diplomatiek model. Toch dient men hier voorzichtig mee te zijn, want staten zijn nog steeds de voornaamste actoren bij ontwapeningsonderhandelingen. Zij zullen nooit tegen de eigen staatsbelangen in handelen en nationale politieke belangen zullen altijd erg bepalend zijn. In de doorslaggevende fase van de verdragsonderhandelingen spelen NGO's slechts een ondergeschikte rol. In die zin kan men dus van traditionele diplomatieke onderhandelingen blijven spreken. Maar in de fasen vóór en na die onderhandelingen hebben NGO's aan relatief gewicht gewonnen. Zo kunnen zij (weliswaar in samenwerking met bepaalde staten) in belangrijke mate de agenda bepalen, terwijl ze na ondertekening van het verdrag grote verantwoordelijkheid krijgen

in de controle op de naleving, die heel sterk medebepalend is voor de effectiviteit van het verdrag.

De mate waarin NGO's een plaats krijgen op het multilaterale forum, hangt ook af van de mate waarin een wapen is gedefinieerd als essentieel deel van de traditionele nationale veiligheid. Van een volledig nieuw diplomatiek model is dus nog geen sprake, wel van een sterke accentverschuiving, gekenmerkt door een grotere actieradius voor NGO's.

Wat brengt de toekomst?

Ondanks het succes van het Verdrag over een Verbod op Landmijnen, duurde het elf jaar voordat zich een soortgelijk proces afspeelde ten aanzien van cluster-munitie. Desondanks is er nog genoeg te doen op ontwapeningsgebied. Kleine wapens, wapens met verarmd uranium en massavernietigingswapens zijn maar enkele van de wapens waarop snel een verbod zou moeten komen. Laten we hopen dat weldra staten zullen opstaan die niet langer aan de leiband zullen lopen van de grote militaire mogendheden en die, indien nodig, de politieke moed hebben om buiten het kader van de VN te stappen, vastbesloten een einde te maken aan de humanitaire catastrofes die deze wapens (kunnen) veroorzaken. De verdragen over een verbod op landmijnen en op cluster-munitie bewijzen dat sterke betrokkenheid en samenwerking tussen de diverse actoren dit mogelijk kunnen maken en het humanitaire leed kunnen helpen verlichten.

Noten

- 1 Cluster-munitie is munitie die is samengesteld uit een container waarin kleine explosieve ladingen zitten. Wanneer de munitie wordt afgevuurd, opent de container zich in de lucht en worden de explosieve ladingen, ook wel submunitie genoemd, over een groot oppervlakte verspreid. De munitie is berucht vanwege onnauwkeurigheid en onbetrouwbaarheid en treft zowel tijdens als na het conflict heel vaak burgers. Dit komt doordat vele submunities niet ontploffen en zo *de facto* landmijnen vormen.
- 2 De officiële naam van het Verdrag voor een Verbod op Landmijnen is: *Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*. In dit artikel worden met landmijnen antipersoonsmijnen (tegen personen gerichte mijnen) bedoeld. Het gaat hier dus niet om de zg. antitankmijnen die in principe niet geactiveerd worden door mensen.
- 3 C. Laverdure, *Learning from the Lessons of the Ottawa Process*, Draft Remarks for Ambassador Laverdure, 25 februari 2000.

- 4 De Verdragen van Genève uit 1949 worden als één van de belangrijkste verdragen binnen het humanitair recht beschouwd.
- 5 International Campaign to Ban Landmines (ICBL), *Landmine Monitor Report 2007. Toward a Mine-Free World*, Canada: ICBL, 2007, blz. 11-13.
- 6 *Ibid.*
- 7 S. Maslen & V. Wiebe, *Cluster munitions. A survey of legal responses*, Londen: Landmine Action, 2008, blz. 15-16.
- 8 B. Rappert, *A convention beyond the Convention*, Londen: Landmine Action, 2008, blz. 9.
- 9 Hiervoor zijn verscheidene redenen. Eerst en vooral behoeven slechts 30 staten het verdrag te ratificeren vooraleer het van kracht wordt, in tegenstelling tot 40 staten, zoals dat bij het Verdrag over Landmijnen was vastgelegd. Ook hebben staten dank zij het Landmijnen Verdrag al ervaring met een gelijksoortig verdrag. Verder hebben staten de 'behoefte aan snelle actie' erkend, wat de behoefte aan snelle inwerkingtreding van het verdrag impliceert.
- 10 R. Cave, 'Disarmament as humanitarian action? Comparing negotiations on anti-personnel mines and explosive remnants of war', in: J. Borrie & V. Martin Randin (red.), *Disarmament as Humanitarian Action: From Perspective to Practice*, Genève: United Nations Publication, 2006, blz. 51-78.
- 11 Zowel bij het Verdrag over Landmijnen als het Verdrag over Cluster-munitie vormden NGO's een coalitie waaronder ze samen actie voerden. Het gaat hier respectievelijk om de *International Campaign to Ban Landmines* en de *Cluster Munition Coalition*. Ondanks de grote verscheidenheid aan NGO's worden deze hier daarom gezien als een homogene entiteit.
- 12 In het jaarlijkse *Landmine Monitor Rapport* onderzoekt de ICBL voor elke staat de naleving van het Verdrag over Landmijnen.
- 13 Hiermee worden de zones bedoeld waar zich landmijnen of niet ontplofte cluster-munitie kunnen bevinden.
- 14 Handicap International, *Fatal Footprint: The Global Human Impact of Cluster Munition*, Brussel: Handicap International, november 2006, blz. 43.

Quinten Lataire behaalde aan het *European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation* in Venetië een Europese Master Mensenrechten en deed thesisonderzoek over het Cluster-munitie-verdrag aan het *Institute for Peace Research and Security Policy* aan de Universiteit van Hamburg. Voor de *Clustermunition Coalition* lobbyde hij op de *Dublin Diplomatic Conference on Cluster Munitions* voor een verbod op cluster-munitie. Hij loopt stage bij de VN-Vluchtelingenorganisatie in Genève.

Strijd tegen piraterij voor de kust van Somalië in nieuw vaarwater

In amper anderhalf jaar heeft de VN-Veiligheidsraad een tiental resoluties aangenomen onder de noemer 'de situatie in Somalië', voor het grootste deel toegespitst op de strijd tegen 'dadens van piraterij en gewapende roof op zee' voor de kust van dat land. Voor zo'n relatief korte tijd is dat een ongebruikelijk groot aantal, waarmee de Raad de urgentie van de strijd tegen de piraterij nadrukkelijk heeft onderstreept. In de door de Veiligheidsraad ontwikkelde aanpak valt een aantal elementen op.

In zijn rapport over de situatie in Somalië van 25 juni 2007 (S/2007/381) sprak VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon zijn zorgen uit over de toenemende piraterij voor de Somalische kust. Terwijl het aantal gevallen van piraterij in 2006 juist was afgenomen, liet het jaar 2007 weer een toename zien. Onder verwijzing naar dit rapport moedigde de Veiligheidsraad, met het aannemen van resolutie 1772 van 20 augustus 2007, lidstaten wier schepen en militaire vliegtuigen in de internationale wateren en het luchtruim, grenzend aan de kust van Somalië, opereren, aan 'waakzaam' te zijn bij elk geval van piraterij en 'gepaste actie' te ondernemen om de koopvaardijvaart, en in het bijzonder het transport van humanitaire hulp, conform de regels van het internationale recht, te beschermen.¹ Voorspand bleef onduidelijk wat de Raad precies met 'gepaste actie' bedoelde, te meer omdat de resolutie een niet-bindend karakter had. Ook in zijn vervolgrapport aan de Veiligheidsraad van 7 november 2007 (S/2007/658) wees Ban Ki-moon op het toenemend aantal gevallen van piraterij, die vooral de humanitaire hulpverlening naar Somalië troffen: 'Nearly 80 percent of assistance to Somalia by the World Food Programme (WFP) is shipped by sea, but the availability of vessels willing to carry food to the country has been cut by half because of piracy.'

Kort voor het uitkomen van het rapport, op 25 september 2007, had de Franse president Sarkozy aangekondigd dat zijn land bereid was oorlogsschepen te sturen ter bescherming van humanitaire leveranties, in het bijzonder van het WFP, voor een periode van twee maanden. Hij nodigde andere leden van de internationale gemeenschap uit

hetzelfde te doen. Daarmee zette Sarkozy de toon. In februari 2008 verwelkomde de Raad de bijdragen van Frankrijk en Denemarken aan de bescherming van konvooien van het WFP.² (Nederland zou kort daarna de rol van Denemarken voor een periode van drie maanden overnemen.) In mei 2008 zou de Veiligheidsraad opnieuw zijn steun uitspreken voor de bijdrage van 'enkele landen' aan de bescherming van de maritieme konvooien van het Wereld Voedselprogramma.³ Landen en regionale organisaties werden opgeroepen 'actie te ondernemen' ter bescherming van de scheepvaart die betrokken was bij het vervoer en de aflevering van humanitaire hulp aan Somalië en aan door de VN geautoriseerde activiteiten (overigens zonder dat dit nader uitgewerkt werd).

Met de op 2 juni 2008 aanvaarde resolutie 1816 ging de Veiligheidsraad een stap verder, tegen de achtergrond van de toenemende bedreiging van piraterij voor de humanitaire hulpverlening aan Somalië en het internationale scheepvaartverkeer, maar ook van een toenemende bereidheid om de piraterij en kapingen te voorkomen en te onderdrukken, met instemming van de overgangsregering in Somalië.⁴ Voor het eerst gaf de Veiligheidsraad nu aan dat de piraterij in de territoriale wateren van Somalië en de internationale zee voor de kust een verslechtering betekenden voor 'de situatie in Somalië', die de Raad nog steeds zag als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. In de bindende resolutie moedigde de Raad in het bijzonder de landen die belang hebben bij gebruik van commerciële maritieme routes voor de kust van Somalië aan, hun pogingen te intensiveren om de piraterij op zee 'af te schrikken' en hulp te verlenen aan door piraten bedreigde of aangevallen schepen. In paragraaf 7 van de resolutie kende de Veiligheidsraad landen die samenwerken met de overgangsregering in Somalië in de strijd tegen de piraterij, de bevoegdheid toe om: (a) de territoriale wateren van Somalië binnen te gaan; en (b) om daar 'alle noodzakelijke middelen' (lees: het gebruik van geweld) te gebruiken. Daarmee ging de strijd tegen de piraterij voor de Somalische kust een nieuwe fase in.

Gevaarlijkste plekken in de wereld

In zijn rapport van 16 juli 2008 maakte Ban Ki-moon duidelijk dat, gelet op de aanhoudende piraterij, de Somalische wateren tot de 'gevaarlijkste plekken in de wereld' voor de zeescheepvaart behoorden. Om die reden juichte hij dan ook de inspanningen van Denemarken, Frankrijk en Nederland toe om te voorzien in *militaire escortes* voor humanitaire schepen. In een nieuwe update over de implementatie van resolutie 1816 (S/2008/709) benadrukte de VN-secretaris-generaal, medio november 2008, nog eens dat 'het groeiende vermogen waarmee de piraten optreden een grote uitdaging vormt voor de vrijheid van handel en scheepvaart' voor de kust van Somalië. Sinds januari 2008 waren zo'n 65 koopvaardischepen, elk met ongeveer 200 bemanningsleden aan boord, gekaapt. In die zelfde periode was aan piraten zo'n 25 tot 30 miljoen dollar aan losgeld betaald.

Ban Ki-moon liet weten dat intussen een hele reeks landen met de Somalische overgangsregering samenwerkte bij de strijd tegen de piraterij: Canada, Denemarken, Frankrijk, India, de Russische Federatie, Spanje en de Verenigde Staten. In augustus was een 'maritime security patrol area' in de internationale wateren voor de kust van Somalië ingesteld, bedoeld om als buffer te dienen tussen de Somalische kust en de scheepvaartroutes bij Zuid-Jemen. Canada en Nederland steunden het WFP door te voorzien in maritieme escortes voor schepen die voedsel vervoerden van Mombasa in Kenia naar Mogadishu. Ook de NAVO was in het gebied actief dank zij de ontplooiing van zeven schepen uit haar 'Standing Maritime Group 2', afkomstig uit Duitsland, Griekenland, Italië, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. De missie was vooral bedoeld om schepen met humanitaire hulp te beschermen, maar ook voor koopvaardischepen die daarvoor in aanmerking kwamen.

Ten slotte kon Ban Ki-moon er nog op wijzen dat de Europese Unie besloten had tot de instelling van een coördinatie-eenheid ten behoeve van de surveillance- en beschermingsactiviteiten van EU-lidstaten voor de kust van Somalië en dat ze overwoog met ingang van december 2008 een eigen maritieme missie in het gebied op te zetten. Ban Ki-moon wees in zijn rapport voor het eerst nadrukkelijk op juridische kwesties die samenhangen met de strijd tegen de piraterij, zoals het probleem van de beschikbaarheid van gevangenisfaciliteiten waarin gevangen genomen piraten zouden kunnen worden opgesloten en de vraag waar ze terecht zouden kunnen worden.

Medio december 2008 breidde de Veiligheidsraad de bevoegdheden uit resolutie 1816 (2008) om met geweld op te treden nog verder uit met de bepaling dat de betrokken landen en regionale organisaties 'alle noodzakelijke maatregelen' mogen nemen 'die gepast zijn in Somalië' in het kader van de strijd tegen de piraterij.⁵ Deze laatste formulering is algemeen zo uitgelegd, dat dat nu ook de achtervolging van piraten op land inhoudt. Ook gaf de resolutie echter aan dat de toegekende bevoegdheden slechts betrekking hadden op de situatie in Somalië, en dus allerminst gezien mogen worden als (opmaat voor) nieuw gewoonterecht. In dat verband wees de Veiligheidsraad op de brief van de Somalische Republiek van december 2008, waarin de overgangsregering haar instemming gaf voor het binnenvaren van de territoriale wateren van Somalië, voor het gebruik van geweld daar en voor het op land achtervolgen van piraten. Daarom deed de Raad ook een oproep aan de VN-lidstaten de overgangsregering te helpen bij haar pogingen diegenen te berechten die het grondgebied van Somalië gebruiken om 'criminele handelingen terzake van piraterij en gewapende roof op zee' te plannen, te faciliteren of te ondernemen.

Volkenrechtelijke ontwikkelingen

Resolutie 1851 van 16 december 2008 verwelkomde tevens het begin van de eerste maritieme missie van de Europese Unie, *Atalanta*, in de strijd tegen de piraterij voor de kust van Somalië. De Raad riep landen, regionale en internationale organisaties die daartoe de capaciteit hebben op om actief deel te nemen aan de strijd tegen de piraterij, door de inzet van marineschepen en militaire vliegtuigen en door het in beslag nemen van boten, schepen, wapens en andere uitrusting die gebruikt werden bij daden van piraterij. Nieuw in deze resolutie is de oproep van de Raad aan de lidstaten om de piraterij ook *strafrechtelijk* aan te pakken, een lastig vraagstuk met nogal wat volkenrechtelijke complicaties. Omdat de veroordeling van piraterij onder het *zeerecht* valt (dat niet door alle landen wordt toegepast), staan landen die schepen ter beschikking stellen, voor de keus zelf eventueel opgepakte piraten gevangen te nemen en te berechten volgens de eigen wetgeving, óf ze voor berechting over te dragen aan 'derde' landen.⁶

De Veiligheidsraad sprak er zijn zorg over uit dat het gebrek aan nationale wetgeving en duidelijkheid over wat er met piraten moet gebeuren na hun gevangenneming, al geleid had tot de vrijlating van

piraten zonder dat ze zich voor de rechter hadden hoeven te verantwoorden.⁷ De Raad wees, naast het Zeerechtverdrag (UNCLOS) uit 1982, op een conventie uit 1988 inzake onwettige activiteiten tegen de veiligheid van het scheepvaartverkeer (de zg. SUA Conventie), en riep partijen op de noodzakelijke strafrechtelijke wetgeving in het leven te roepen om piraten voor de rechter te brengen. Voor zover bekend berecht alleen Frankrijk, dat in 2008 twaalf opgepakte piraten naar Franse gevangenissen overbracht, zelf kapers.

Tegen deze achtergrond zette de Veiligheidsraad eind vorig jaar een nieuwe stap in de rechtsontwikkeling via de toepassing van wat heet *'third state jurisdiction by shipriders in Somali territorial waters'*. Alle partijen die betrokken zijn bij de strijd tegen de piraterij voor de kust van Somalië worden uitgenodigd speciale akkoorden of regelingen aan te gaan met landen, vooral uit de regio, die bereid zijn gevangen genomen piraten op te sluiten, die voorzien in de mogelijkheid om speciale politie-agenten ('shipriders') op hun schepen toe te laten om zo de weg te effenen voor onderzoek en vervolging.⁸

Nieuw vaarwater

Zo probeert de internationale gemeenschap, op basis van de in de Veiligheidsraad bereikte consensus, een beleid uit te stippelen in de omstandigheden die zich bij de piraterij voor de kust van Somalië aandienen. De Raad heeft inmiddels de militair-operationele ruimte voor de inzet van marineschepen en militaire vliegtuigen in de afgelopen anderhalf jaar opgerekt, inclusief het gebruik van geweld in de territoriale wateren en de achtervolging van piraten op het Somalische vasteland. Ook stelt de Raad de ontwikkeling van nieuwe juridische instrumenten voor als onderdeel van de strijd tegen de piraterij, rekening houdend met de beperkte rechtsmacht van het bestaande volkenrechtelijke instrumentarium. Tegelijkertijd neemt de Veiligheidsraad weer een hoop gas terug, op het moment dat wordt aangegeven dat de toekenning van een aantal specifieke bevoegdheden slechts van toepassing is op de situatie in Somalië, en niet zo zeer gelden voor de strijd tegen de internationale piraterij in haar algemeenheid. Dat roept de vraag op waarom de leden van de Veiligheidsraad zo huiverig zijn om, ondanks de breed gedragen erkenning van de urgentie en consensus om de piraterij in Somalië aan te pakken, volkenrechtelijke precedenten te scheppen als opmaat voor de uitbreiding

van het internationaal gewoonterecht. Om die reden is de optie van het opzetten van 'een tribunaal van de VN' of het inschakelen van het Internationale Strafhof, zoals recentelijk wel bepleit, helemaal niet aan de orde.⁹ Interessant is wel om te zien hoezeer met de strijd tegen de piraterij voor de kust van Somalië het volkenrecht weer in beweging en in nieuw vaarwater terechtkomt. Intussen blijft het de vraag hoe effectief de door de Veiligheidsraad ingeslagen weg zal zijn om het beoogde doel te bereiken: het verzekeren van de veiligheid van de internationale scheepvaart, inclusief de hulpkonvooien van het Wereld Voedselprogramma, voor de kust van Somalië.

Noten

- 1 S/RES/1772 (2007), 20 augustus 2007.
- 2 S/RES/1801 (2008), 20 februari 2008.
- 3 S/RES/1814 (2008), 15 mei 2008.
- 4 S/RES/1816 (2008), 2 juni 2008; zie wat betreft de overgangsregering en de algehele situatie in Somalië: Sietse Bosgra, 'Somalië: wel piraten, geen terroristen', in: *Internationale Spectator*, maart 2009, blz. 156-160 [toevoeging eindred.].
- 5 S/RES/1851 (2008), 16 december 2008.
- 6 Nederland vroeg begin januari 2009 aan Denemarken om uitlevering van vijf Somaliërs die, na een poging tot kaping van een Nederlandse vrachtvaarder in de Golf van Aden, gevangen waren genomen door een Deens schip. Ons land mag verdachten van piraterij over de hele wereld vervolgen, conform het Wetboek van Strafrecht.
- 7 Zo liet de Deense marine eind 2008 nog een bende zeerovers vrij nadat justitie in Kopenhagen had verklaard 'geen rechtsmacht' te hebben; *Defensiekrant*, 12 februari 2009.
- 8 De Britse marine leverde een groep arrestanten uit aan Kenia, dat toezegde de vervolging op zich te nemen.
- 9 Jan Abbink, 'Piraterij bij Somalië noopt tot een harde aanpak', in: *de Volkskrant*, 30 december 2008.

Drs D.L. Leurdijk is verbonden aan het Instituut 'Clingendael'.

3-D geen panacee, wel beste benadering in complexe conflictsituaties

De vrees die Louk Box uitspreekt op grond van het Amerikaanse interne onderzoek naar de gang van zaken in Irak, namelijk dat ook het Nederlandse 3-D-beleid vooralsnog op een gevaarlijke illusie is gebaseerd, gaat mij toch wat te kort door de bocht. Het Nederlandse 3-D-beleid is altijd anders gericht geweest dan het Amerikaanse, en dat is door de lessen uit Irak bevestigd. Al snel na de inval in Irak werd immers duidelijk dat deze aanval nu juist een typisch voorbeeld was van een niet-3-D-benadering: de Verenigde Staten pleegden een militaire inval zonder geïntegreerde (3-D-) visie op hoe Irak in elkaar stak en wat er na de militaire inval moest gebeuren. Bovendien was het doel van de inval niet zozeer de ontwikkeling van Irak, als wel de bestrijding van massavernietigingswapens als onderdeel van de *Global War on Terror*. In feite werd de ontwikkeling van Irak, zeker in eerste instantie, het slachtoffer van de terrorismebestrijding. Duidelijk werd ook dat de Amerikaanse 3-D-benadering sterk wordt overheerst door het Pentagon (de D van Defensie), dat grotendeels bepaalt wat zowel *State* als *USAID* doet. De inval in Irak heeft de wereld vooral geleerd dat het zo *niet* moet.

Deze fouten in de uitvoering zijn echter geen reden om het kind met het badwater weg te gooien. 3-D-beleid is geen illusie, ook geen panacee, maar wel de beste benadering die we voor complexe conflictsituaties hebben.

Waarin was en is de Nederlandse 3-D-benadering anders gericht? Ten eerste is de verhouding tussen de 3 D's in Nederland gelijkwaardiger dan in de Verenigde Staten. De diplomatieke en coördinerende rol ligt bij Buitenlandse Zaken, de ontwikkeling wordt getrokken door Ontwikkelingssamenwerking (met een eigen budget) en Defensie vervult haar rol binnen het door de politiek bepaalde kader. Sinds 2004 werken deze drie departementen steeds meer samen. De operatie in Uruzgan (Afghanistan) ging van start met een door de drie departementen (met hulp van lokaal actieve niet-gouvernementele organisaties) gezamenlijk opgestelde en gedeelde politieke analyse van het gebied en daarvan afgeleide actielijnen. Binnenkort komt het *Provincial Reconstruction Team* in Uruzgan onder leiding van een diplomaat.

Ten tweede staat in het Nederlands beleid de doelstelling van (weder)opbouw van de desbetreffende landen

veel meer centraal. Niet dat terrorismebestrijding geen doelstelling is, maar de visie is dat terrorismebestrijding in een land als Afghanistan slechts kan slagen als de bevolking een ontwikkelingsperspectief wordt geboden.

Dit betekent niet dat Nederland de wijsheid in pacht heeft en de perfecte 3-D-benadering heeft gevonden. En al was dat zo, Nederlandse 3-D-benaderingen zullen altijd deel uitmaken van internationale operaties. En de les die keer op keer geleerd wordt, is dat de resultaten van zo'n operatie sterk bepaald worden door de feitelijke doelstellingen en machtsverhoudingen van de deelnemers in de desbetreffende internationale coalitie.

Deze les heeft, terecht, vanaf het begin van de besluitvorming rond Nederlandse inzet in Uruzgan een centrale rol gespeeld. Ook de ISAF-operatie in Afghanistan vormt immers *de facto* onderdeel van een bredere, door de Verenigde Staten overheerste operatie, waar ook *Operation Enduring Freedom* – met als doel terrorismebestrijding – deel van uitmaakt. Ook de Amerikaanse inzet in Afghanistan vond zijn eerste doelstelling in de *Global War On Terror* en deze doelstelling strijdt nog steeds met de tweede doelstelling, namelijk de ontwikkeling van Afghanistan. Een *tweede les* is dat een operatie slechts slaagt als er een gedeelde en realistische politieke visie op het gewenste vredes- en wederopbouwproces bestaat. Ook hier geeft Afghanistan reden tot zorg, omdat de oorspronkelijke visie, die in het *Bonn Agreement* is vastgelegd, ontoereikend bleek. Bij dit akkoord waren de Taliban niet betrokken, terwijl deze tegen de verwachting in al snel weer een lokale machtsfactor van betekenis bleken.

Er is dan ook nog veel te leren over 3-D-beleid en dat zal ook nog wel zo blijven. De landen waar het om gaat lenen zich nu eenmaal niet voor simpele oplossingen. Internationaal vinden veel onderzoek en beleidsdiscussies plaats, en Nederland speelt hierin zeker zijn rol, onder andere in het kader van de OESO-DAC. En ondanks de bezuinigingsopdracht binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken is de capaciteit voor het beleid ten aanzien van fragiele staten versterkt, met de oprichting van een aparte Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw.

Louise Anten is hoofd van de Clingendael Conflict Research Unit (CRU).

Badwaterbaby

Box kiepert de ontwikkelingsbaby weg met het badwater van falend 3D-veiligheidsbeleid in Irak, stelt Louise Anten betreffende mijn column. Zij betoogt dat het Nederlandse 3D-beleid 'de beste benadering [is] die we voor complexe conflictsituaties hebben', zoals in Irak en Uruzgan. Dat zou komen door de goede samenwerking tussen de drie betrokken departementen, de samenwerking met lokale NGO's en de (toekomstige) leiding van een Provinciaal Reconstructie Team door een diplomaat. Voeg daarbij de doelstelling van (weder)opbouw naast die van terrorismebestrijding en het beeld is compleet: de Nederlandse 3D-benadering is de beste die bestaat.

Ik meen van niet en wel precies op grond van de doelstelling die Anten aanhaalt: wederopbouw als onderdeel van terrorismebestrijding. Daar gaat het om, en daar gaat het mis. De reden dat wij in Uruzgan 'wederopbouw' doen, is niet omdat we Afghanistan als een regulier ontwikkelingsland beschouwen. De reden is 'terrorismebestrijding', en 'wederopbouw'-activiteiten zijn nodig om de *hearts and minds* van de plaatselijke bevolking te winnen. Daarmee gaan we uit van de oorlogssituatie die we daar geschapen hebben ('de Taliban verdrijven') en we ondernemen ontwikkelingsactiviteiten (van scholenbouw tot saffraanteelt) om de plaatselijke bevolking te overtuigen van onze goede bedoelingen.

Als er één ding is dat Bowen in zijn besproken rapport over vijf jaar falend opbouwbeleid in Irak heeft duidelijk gemaakt, dan is het dat zo'n aanpak niet werkt. Als men besluit oorlog te voeren, dan gebruikte men de wapenen die daartoe ten dienste staan. Maar verwacht niet dat het 'wapen' van 'wederopbouw' zal werken zolang de situatie niet veilig is. Dit geldt *a fortiori* in een guerrillaoorlog, zoals die in Uruzgan.

Voeg daarbij de toenmalige waanzin uit Washington om alles en iedereen als terrorist te bestempelen die niet instemde met het Amerikaanse ingrijpen in Irak en Afghanistan. Dit 'anti-terrorismedenken' heeft de opties van de vorige regering in Washington enorm beperkt. Het is te betreuren dat ook in het betoog van Louise Anten dit denken terugkeert. Een guerrillaoorlog zoals gevoerd in Uruzgan wordt niet op het slagveld gewonnen, maar aan de onderhandelingstafel beslecht. De verkettering van de tegenstander door hem te vereenzelvigen met 'het

internationale terrorisme' draagt niet bij tot een diplomatieke oplossing.

Ik deel dus de paradoxale conclusie van Anten dat de fout van de huidige aanpak is dat de Taliban (de 'terroristen') niet bij de oplossing zijn betrokken. Nu de regering-Obama streeft naar openingen in Afghanistan met de Taliban, in Palestina met Fatah en Hamas en mogelijk in Libanon met Hezbollah via openingen naar Teheran, is de vraag gewettigd: wordt het geen tijd dat de Nederlandse regering haar buitenlands beleid op dit punt grondig herziet? Een Nederlandse tegenhanger van het rapport-Bowen kan daar de basis voor vormen.

Maar: eerst vrede en veiligheid, dan komen pas de kansen voor wederopbouw en ontwikkeling. Omgekeerd werkt niet, want opbouwwerkers zullen worden gezien als deel van de vijand. De opbouwbaby is me net te veel waard om hem te wassen in het vuile water van de oorlog.

Louk Box is hoogleraar internationale samenwerking aan het *Institute of Social Studies* (ISS) in Den Haag.

China in Afrika

Chris Alden: China in Africa.

Londen: Zed Books, 2007; 157 blz.; £ 45,= (hb);

ISBN: 978-1-84277-864-7

Chris Alden, Daniel Large & Ricardo Soares De Oliveira (red.): China Returns to Africa. A Rising Power and a Continent Embrace.

Londen: Hurst & Company, 2008; 382 blz.; £ 65,=

(hb)/£ 25,= (pb); ISBN: 978-1-85065-886-3

Ian Taylor: China's new role in Africa.

Londen: Lynne Rienner Publishers Inc, 2009; 227 blz.;

\$ 55,= (hb); ISBN: 978-1-58826-636-1

Het afgelopen decennium is de aanwezigheid van China in Afrika stormachtig gegroeid. De handel vervijfvoudigde van \$10 miljard in 2000 tot \$55 miljard in 2006 en zal naar verwachting toenemen tot \$100 miljard in 2010. De nieuwe rol van China wordt door velen gezien als de belangrijkste ontwikkeling op het Afrikaanse continent sinds het einde van de Koude Oorlog – een ontwikkeling die wordt voortgestuwd door de Chinese behoefte aan grondstoffen, in het bijzonder olie, die nodig zijn voor de eigen economische groei. In dezelfde periode steeg de Chinese export van goedkope kleding, schoenen en huis-, tuin- en keukenelektronica naar Afrika exponentieel.

De Afrikaanse machthebbers ontvangen de Chinese bedrijven en diplomaten met open armen. De Chinese aanwezigheid vermindert hun afhankelijkheid van het Westen en vergroot hun bewegingsruimte op het internationale vlak. De rivaliteit tussen China en het Westen biedt de mogelijkheid hun interne machtspositie te versterken. Het Chinese diplomatieke offensief valt bij de Afrikaanse elites in vruchtbare aarde: in 2006 bezochten o.a. de Chinese president Hu Jintao en premier Wen Jiabao tien Afrikaanse landen en namen 43 Afrikaanse staatshoofden deel aan het 3^{de} Forum voor Chinees-Afrikaanse Samenwerking (FOCAC) in Beijing.

In het Westen is de Chinese opkomst in Afrika niet onopgemerkt gebleven. De megadeals in de olie-sector in Angola en Nigeria, alsmede de mijnbouw in de Democratische Republiek Congo (DRC), kregen aandacht in de media. De Chinese steun, inclusief wapenleveranties, aan de internationaal geïsoleerde regimes van Soedan en Zimbabwe leidde tot verontwaardigde reacties. Europa en de Verenigde Staten

reageerden verschillend. De Amerikanen versterkten hun militaire aanwezigheid in Afrika en kondigden in 2007 de oprichting aan van het *Africa Command*. Europa koos het diplomatieke pad en initieerde in 2008 een trilateraal overleg met China en Afrika ter verbetering van de samenwerking.

Gelukkig zijn er goede wetenschappelijke publicaties verschenen, die de recente gebeurtenissen in een breder perspectief plaatsen. *China in Africa* van Chris Alden en *China's new role in Africa* van Ian Taylor zijn toegankelijk geschreven algemene inleidingen. De boeken bestrijken de belangrijkste onderwerpen: olie, import van Chinese textiel en elektronica, mensenrechten, wapenhandel, migratie, hulp en vredesmissies. *China returns to Africa* is een bundel met artikelen die dieper graven en nieuwe invalshoeken presenteren. Naast doorwrochte artikelen over de handelsrelatie en olie-investeringen zijn er interessante landenstudies van Tanzania, Zuid-Afrika, Angola en Soedan.

De drie boeken delen de visie dat de intensivering van de Chinees-Afrikaanse betrekkingen geen tijdelijk fenomeen is, maar in omvang en complexiteit zal toenemen. De centrale vraag is of de Chinese aanwezigheid bijdraagt aan een oplossing voor Afrikaanse problemen of deze juist verergert. Biedt de relatie nieuwe ontwikkelingskansen? Sluiten de Chinese directe investeringen en hulp beter aan bij de behoefte van Afrika? Bouwen de Chinese bedrijven de wegen en spoorwegen die Afrika dringend nodig heeft en door het Westen zijn verwaarloosd? Of ont-popt China zich als een nieuwe kolonisator, die het continent leegrooft en corrupte regimes in het zadel houdt? Ondermijnt China het fragiele democratiseringsproces en veegt het de Afrikaanse industrie van de kaart?

Alden (2007) en Taylor zijn voorzichtig optimistisch. Ze wijzen het beeld in sommige Westerse media van China als zondebok voor Afrikaanse problemen van de hand. De armoede, conflicten en corruptie bestonden ook vóór de komst van China en voor zover dit complex aan externe factoren te wijten valt, zijn zij net zozeer de 'schuld' van het Westen. Ook het Westen steunt autoritaire en corrupte regimes die het niet zo nauw nemen met de mensenrechten. Om vooral China daarop aan te kijken, is meten met twee maten.

De Chinese aanwezigheid levert Afrika economisch voordeel op. Afrika heeft het afgelopen decennium geprofiteerd van de gestegen wereldmarktprijzen voor energie en grondstoffen die het gevolg waren van de gestegen Chinese vraag. De Afrikaanse export-*boom* legde de basis voor een stevige economische groei van gemiddeld 4,2% per jaar in de periode 2001-2004. De economische voorspoed is trouwens niet evenwichtig verdeeld over het Afrikaanse continent. 85% van de handel vindt plaats met zeven grondstofrijke landen: Angola, Nigeria, Soedan, de DRC, Equatoriaal Guinee, Libië en Zuid-Afrika. De Chinese directe investeringen en hulp groeiden mee in het kielzog van de handel. De Chinese hulp richt zich op het bouwen van wegen, ziekenhuizen en stadions. De hulp staat voor de meeste Afrikanen in vergelijking met de Westerse hulp in een positief daglicht. Zoals een westerse diplomaat verzucht: 'China is able to build a railway before the World Bank would get round to doing a cost-benefit analysis.' (Taylor, blz. 22)

Volgens Alden (2007) en Taylor volgt de ontwikkeling van de Chinees-Afrikaanse handel een eeuwenoud patroon, waarin Afrika primaire grondstoffen exporteert en hoogwaardige producten importeert. Met andere woorden, de Chinees-Afrikaanse handelsrelatie bevestigt de marginale positie van Afrika in de wereldeconomie. De hoge grondstofprijzen bieden Afrika op korte termijn grote voordelen, maar ze kunnen diversificatie van de Afrikaanse economie in de weg staan. Het gevaar is reëel dat China met zijn enorme concurrentievermogen Afrikaanse industrieën wegdrukt op de eigen thuismarkt en exportmarkten. Afrika is daardoor niet in staat voldoende te profiteren van zijn lage lonen.

De kracht van de Chinese concurrentie werd de afgelopen jaren zichtbaar in de Afrikaanse kleding- en textielindustrie. Na het aflopen van het Multivezelakkoord op 1 januari 2005 viel de bescherming weg voor de Afrikaanse kledingindustrie en verloor ze de slag van de Chinese concurrent. Zuid-Afrika, met de grootste kledingindustrie, werd het zwaarst getroffen. Door Chinese concurrentie op de thuis- en internationale markt kromp de Zuid-Afrikaanse kledingindustrie in 2005 met 35%.

Anderzijds is de import van goedkope Chinese kleding en andere goederen wel voordelig voor de arme Afrikaan op het platteland of in de sloppenwijk. Door de lage prijzen komen goederen binnen

bereik van een grote groep Afrikanen die niet in staat waren om Westerse import of *Made in Africa* te kopen.

De bundel *China Returns to Africa* bevat zeer kritische artikelen over de politieke *impact* van China. Sommige auteurs noemen China een nieuwe kolonisor. China verbindt zich alleen met de Afrikaanse politieke en economische elites, ook wanneer deze op grote schaal de mensenrechten schenden, zoals in Soedan en Zimbabwe. China ondermijnt de kwetsbare democratiseringsprocessen en de goedbestuuragenda met zijn onvoorwaardelijke steun aan corrupte regimes. Een Chinese zachte lening van \$2 miljard stelde de Angolese overheid in 2005 in staat het IMF de deur te wijzen en zich te onttrekken aan de Westerse condities. Dat de hulp wordt gegeven met 'no strings attached', leidt tot enthousiaste reacties van Afrikaanse overheden. Een woordvoerder van de Keniaanse overheid constateert: 'You never hear the Chinese saying that they will not finish a project because the government has not done enough to tackle corruption. If they are going to build a road, then it will be built.' (Alden 2008, blz. 119). Het grote economische succes van China geeft bovendien legitimiteit aan een autoritair politiek systeem met een gecontroleerde vrije-markteconomie. De 'Washington consensus' maakt plaats voor de 'Beijing consensus'.

Alden en Taylor wijzen op de verantwoordelijkheid van de Afrikaanse leiders voor de relatie met China. Uiteindelijk bepalen de Afrikaanse leiders of China zich zal opstellen als ontwikkelingspartner, economische concurrent of kolonisor. Taylor ziet een sleutelrol weggelegd voor de *civil society*, die Afrikaanse leiders verantwoordelijk moet houden opdat de economische voorspoed aan de gehele Afrikaanse bevolking ten goede komt.

De drie boeken schieten te kort in hun analyse van de Chinese kant van het verhaal. De belangrijkste actoren en hun beweegredenen blijven onderbelicht. Zo ontbreekt een analyse van de manier waarop China als grootste ontwikkelingsland omgaat met de keerzijde van zijn economisch succes: sociale ongelijkheid, erbarmelijke arbeidsomstandigheden, omvangrijke milieudegradatie, corruptie en sociale onrust. Hoe de Chinese overheid en bedrijven deze problemen in eigen land aanpakken, zal medebepalend zijn voor hun houding in Afrika. Hier wreekt zich dat de boeken zijn geschreven door afrikanisten en politicologen en niet door sinologen. De au-

teurs ontbreekt het aan kennis over de hedendaagse Chinese politiek en samenleving.

Ook mist men veelal een analyse van de geopolitieke dimensie van de Chinese aanwezigheid. Een uitzondering is het artikel van Soares de Oliveira over de oliebedrijven (Alden 2008, blz. 69-109). Chinese bedrijven investeren in Afrikaanse olievelen, terwijl het goedkoper is de olie op de wereldmarkt te kopen. Soares de Oliveira verklaart deze strategie tegen de achtergrond van geopolitieke rivaliteit. De Chinese leiders wantrouwen de internationale energiemarkten, omdat de belangrijkste oliebronnen onder de invloedssfeer van de Verenigde Staten vallen. Ze willen ten tijde van een energiecrisis niet afhankelijk zijn van olieleveranties uit 'vijandige' landen. Vandaar het mercantilistische streven om door te dringen in de oliemarkten en de toegang tot oliebronnen veilig te stellen.

Het is nog te vroeg om de vraag te beantwoorden of China nu bijdraagt aan de oplossing van de problemen van Afrika of deze juist vergroot. Wel is duidelijk dat China door zijn toegenomen belangen in Afrika geconfronteerd zal worden met nieuwe uitdagingen. China is gebaat bij veiligheid en stabiliteit, zodat de handel en toegang tot grondstoffen niet in gevaar komen. De vraag is of steun aan corrupte regimes die geen legitimiteit bij de eigen bevolking hebben, bijdraagt aan stabiliteit. De Chinese instemming met een vredesmacht voor Darfur in 2007 is een hoopvol teken dat Beijing tot een nieuw inzicht is gekomen.

Peter Konijn

Peter Konijn is adjunct-directeur van ontwikkelingsorganisatie Cordaid.

Respons Sam Rozemond

Harmel

N.a.v. Rik Coolsaet, 'Van Europese naar Atlantische defensie – en retour: 60 jaar Belgische NAVO-politiek', in: *Internationale Spectator*, maart 2009, blz. 131-135.

In zijn bijdrage aan het nummer van maart jl. (blz. 132) doet prof. Rik Coolsaet het voorkomen alsof in 1967 het rapport *De toekomstige taken van de Alliantie* (het zogeheten Harmel-rapport) van de hand was van de toenmalige minister van buitenlandse zaken van België of minstens onder diens supervisie tot stand zou zijn gekomen. Dit berust evenwel op een misverstand. De voorstudies waren toevertrouwd aan de deskundigen Foy D. Kohler, C.L. Patijn, Karl Schütz, Paul-Henri Spaak en J.H.A. Watson. En de synthese werd opgesteld onder de persoonlijke leiding van Spaak. De grote verdienste van Pierre

Harmel in die fase was dat hij, na de Franse uittreding uit de geïntegreerde samenwerking, de NAVO opriep niet bij de pakken neer te zitten, maar de blik te richten op de toekomst. Meer eer heeft hij in dit verband ook zelf nadien nooit voor zich opgeëist.

Dr S. Rozemond is oud-adjunct-directeur van het Instituut Clingendael.

China in vogelvlucht

Jan van der Putten:

China.

Amsterdam: KIT Publishers, 2008; 130 blz.;
14,50 euro; ISBN: 978-90-6832-448-8

In de Landenreeks van het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT) is in 2008 een nieuwe, geheel herziene uitgave uitgekomen over China. De KIT-Landenreeks, sinds 1998 uitgegroeid tot een begrip, geeft een toegankelijk beeld van inmiddels ruim zestig landen in Afrika, Azië, Latijns-Amerika en Zuidoost-Europa. In het deel over China schetst de auteur, Jan van der Putten, in kort bestek land, bevolking, samenleving, geschiedenis, economie, politiek en cultuur van China.

Van der Putten was jarenlang buitenlandcorrespondent van *de Volkskrant*, met van 1998 tot 2003 standplaats Peking. Sinds 2003 is hij directeur van *Eyes on China*, dat bedrijven ondersteunt bij het zaken doen in China. Daarnaast is hij auteur van diverse boeken over China, zoals *Standplaats Peking* (2005) en *Chinese Tekens* (2008).

In zeven beknopte hoofdstukken en een slotbeschouwing beschrijft Van der Putten in heldere bewoordingen de uitdagingen waar China, als wereldmogendheid in wording, voor staat. In de woorden van Barack Obama (over de uitdagingen van de Verenigde Staten): 'They are serious and they are many.' Maar waar Obama ervan overtuigd is dat de Verenigde Staten deze uitdagingen uiteindelijk het hoofd zullen bieden, is de uitkomst volgens Van der Putten wat China betreft bij lange na niet zeker. De belangrijkste problemen waar het land mee kampt, zijn binnenlands van aard. Als het Peking

echter lukt deze problemen de baas te blijven, staat niets de terugkeer van China als wereldmogendheid in de weg, zoals op de achterflap van het boek te lezen valt. Terugkeer, want China was immers ook al eerder in de geschiedenis het machtigste land ter wereld en de Chinezen doen er alles aan om hun plek op het wereldtoneel te heroveren.

De kern van de immense problemen zit in het Chinese ontwikkelingsmodel, dat uitsluitend gericht is op economische expansie. Sinds Deng Xiaoping is China's ideologie van het marxisme ingeruild voor de ideologie van het ongelimiteerd geld verdienen. Deze benadering heeft weinig oog voor de negatieve gevolgen die aan snelle economische groei kleven. Van der Putten beschrijft verscheidene negatieve effecten van de explosieve economische expansie, waaronder toenemende milieuvervuiling en groeiende sociale ongelijkheid (met als gevolg regelmatige protesten, die met harde hand worden neergeslagen). Het land zelf kan de groei maar nauwelijks aan. China beschikt al over weinig vruchtbare grond (China beslaat 6,5% van het totale landoppervlak op de wereld, waarvan slechts 10% bruikbaar is voor landbouw, maar het herbergt 20% van de wereldbevolking), maar dit neemt voortdurend af door steden- en wegenbouw, uitdroging, vuilstort, enz. Tussen 1999 en 2005 is China hierdoor de oppervlakte van twee keer Nederland aan bouwland kwijtgeraakt. Door de toenemende binnenlandse vraag naar energie is China sinds 1993 van een olie-exporteur bovendien veranderd in een olie-importeur.

Van der Putten's boek staat vol met deze en andere feiten en weetjes, maar blijft door de vlotte en beeldende schrijfstijl ('wie destijds met

het rode boekje stond te zwaaien, zwaait nu met een mobieltje') en de verwijzingen naar actuele gebeurtenissen uitstekend leesbaar. In korte hoofdstukken geeft Van der Putten de lezer een introductie in de vele facetten van het land. Jammer is dat de buitenlandse politiek en internationale betrekkingen van China wel erg beknopt aan de orde komen in verhouding tot China's opkomst als wereldmogendheid. Zo was het interessant geweest als wat meer aandacht was besteed aan de rol van China in conflictbemiddeling en VN-vredesoperaties. Hoewel China inmiddels deelneemt aan VN-vredesmissies, is China's bijdrage nog zeer beperkt en is het de vraag of China, gezien de rol die het op het wereldtoneel wil spelen, niet ambitieuzer moet zijn als het op vredesoperaties aankomt. Ook een gevoelig thema als mensenrechten, dat toch steeds weer opduikt in de betrekkingen tussen China en het Westen, komt wel erg summier aan de orde en had zeker een aparte paragraaf verdiend. Dat het boek géén register met kernbegrippen heeft, maakt het overigens soms lastig bepaalde onderwerpen terug te zoeken.

In de slotbeschouwing gaat de auteur in op wat eigenlijk het interessantste vraagstuk is van het boek: duurzame groei. Omdat de aarde zoveel groei niet aankan, is duurzame groei noodzakelijk, ook in China. Maar is duurzame groei (of wetenschappelijke ontwikkeling, zoals het in China genoemd wordt) eigenlijk wel mogelijk in China? Het oude ontwikkelingsmodel van economische groei loopt vast, maar een nieuw model van duurzame groei is er nog niet. Milieumaatregelen zijn nodig, maar deze kunnen de groei belemmeren, terwijl groei nodig is, maar slecht is voor het milieu. Een dilemma voor

de Communistische Partij (CP) die er alles aan gelegen is haar positie te behouden en vooralsnog voorrang geeft aan economische groei. Het is echter in het belang van China dat duurzame groei plaatsvindt en ook de CP raakt daar steeds meer van doordrongen.

Een interessante ontwikkeling op dit gebied, die overigens in het boek niet wordt genoemd, is China's beleid met betrekking tot duurzame energie, zoals biobrandstoffen. Tegen 2020 wil China 15% van zijn verbruik uit hernieuwbare bronnen halen (tegen 6% nu); het land is door forse subsidies voor het produceren van biobrandstoffen inmiddels opgeklommen tot de op twee na grootste producent van ethanol ter wereld. Vanwege de stijgende voedselprijzen overal ter wereld heeft China de productie van ethanol uit landbouwgewassen

inmiddels stopgezet; het zet nu in op tweede-generatie-biobrandstoffen, die de voedselvoorziening niet in het geding brengen. De auteur had dergelijke beleidsplannen wellicht wat meer aandacht kunnen geven in zijn boek, als positieve signalen die het model van duurzame groei weer een stapje dichterbij kunnen brengen.

De conclusie van de auteur is dat als de Communistische Partij de binnenlandse problemen de baas blijft en er geen mondiale crisis uitbreekt, niets de terugkeer van China als wereldmogendheid in de weg staat. Het is de vraag hoe de huidige financiële crisis zijn uitwerking zal hebben op China's positie in de wereld en op de Chinese regering. Misschien een onderwerp voor een volgend boek?

Van der Putten is er met dit boek in geslaagd in vogelvlucht een grote

verscheidenheid aan onderwerpen de revue te laten passeren. De consequentie hiervan is wel dat er niet heel diep en uitvoerig op de onderwerpen wordt ingegaan, maar dit is ook niet de intentie van deze publicatie. Het boek doet wat het bedoelt te doen, namelijk de lezer op een toegankelijke en onderhoudende wijze kennis laten maken met China. Het eindigt met praktische informatie voor de reiziger, een opvouwbare overzichtskaart en documentatie, websites en nuttige adressen. Al met al een aanrader voor eenieder die in korte tijd een algemeen overzicht wil hebben van China.

Henriëtte den Ouden

Henriëtte den Ouden is als programma-coördinator verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

Dilemma's in de internationale hulpverlening

Linda Polman:

De crisiskaravaan. Achter de schermen van de noodhulpindustrie.

Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2008; 230 blz.; 17,95 euro; ISBN: 978-90-501-8973-6

Sinds het begin van de jaren negentig reist journaliste Linda Polman organisaties achterna die humanitaire hulp verstrekken aan slachtoffers van oorlogen en hongersnoden. Haar ervaringen met deze hulporganisaties beschrijft ze in het onlangs verschenen boek *De Crisiskaravaan*. Op basis van haar observaties twijfelt de journaliste aan de effectiviteit van noodhulp en uit ze forse kritiek op de 'hulpindustrie'.

Volgens Polman verlengt noodhulp oorlogen, omdat strijdende partijen zichzelf versterken met een deel van de hulp. Strijdende partijen hebben vaak de macht in een oorlogsgebied en kunnen allerlei eisen stellen aan hulporganisaties. Zo moet er geld worden betaald om toegang te krijgen tot het gebied, moet een deel van de hulpgoederen worden afgestaan en moeten er diverse vergunningen worden aangevraagd. Soms wordt ook geëist dat leden van de lokale bevolking een baan krijgen in de vluchtelingenkampen, en ook daar wordt belasting over geheven.

Met de hulpgoederen en de geheven belastingen kunnen de gewapende strijders zich aansterken, nieuwe wapens kopen en de oorlog voortzetten. Omdat

hulporganisaties werken vanuit de principes neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid, zijn zij vaak niet bereid hulp te stoppen, omdat zij vinden dat elke persoon in nood recht heeft op hulp. De gevolgen van hulp zijn echter niet neutraal.

Een voorbeeld hiervan was de situatie in Goma, in voormalig Zaïre, waar in 1995 vluchtelingen van de genocide in Rwanda werden opgevangen. Dank zij de internationale hulp konden Hutu-milities aansterken en verdergaan met de oorlog. De duizenden hulporganisaties verlieten het kamp niet, maar bleven aanwezig, onder het mom van neutraliteit. Hulporganisaties moeten een afweging maken tussen het helpen van mensen die in acute nood

verkeren en lange-termijngevolgen die veel erger zijn. Volgens Polman moeten hulporganisaties vaker besluiten te vertrekken uit een oorlogsgebied, wanneer hun hulp misbruikt wordt door strijdende partijen. Dit dilemma is al eeuwenoud; Florence Nightingale en Henri Dunant waren het al in 1863 grondig met elkaar oneens over wat de juiste keuze was. In het huidige tijdperk besluiten hulporganisaties vaak te blijven in oorlogsgebieden, ook als de hulp het doel voorbij schiet. Deze keuze wordt beïnvloed door concurrentie tussen hulporganisaties, gebrek aan goede ethische regels en het afschuiven van verantwoordelijkheid naar de politiek.

Polman constateert dat er een 'hulpindustrie' is ontstaan, bestaande uit allerlei organisaties die met elkaar concurreren om donorfondsen en contracten in rampgebieden. Honderden organisaties reizen in een karavaan van crisis naar crisis op zoek naar nieuwe contracten. Om die reden kan er weinig worden ondernomen tegen lokale machthebbers of gewapende strijders die diverse belastingen heffen en de hulpverleners verplichten een deel van de hulpgoederen af te staan. Als een hulporganisatie dit niet accepteert en vertrekt, neemt een andere organisatie direct de vrijgekomen plek in.

Er zijn geen goede ethische regels om misbruik van deze hulp te voorkomen. Een aantal gezamenlijke initiatieven is genomen om gedragsregels op te stellen, zoals 'The Sphere Project', maar in de praktijk blijkt dat deze regels niet zijn af te dwingen. Volgens Polman komt dat mede doordat de sector gesloten is en niet kritisch genoeg is tegenover zichzelf.

Daarnaast zouden hulporganisaties hun eigen verantwoordelijkheid afschuiven naar de politiek. De internationale gemeenschap moet ervoor zorgen dat conflicten beëindigd worden, niet zij. Wanneer conflicten voortduren, is dat niet de schuld van de noodhulp. Ook de particuliere hulporganisaties en individuele donateurs van goederen moeten het in Polmans boek ontgelden. *Mongo's* (my own ngo's) verstoppen vliegvelden regelmatig met ongewenste schenkingen. Slachtoffers in tropische rampgebieden kregen bijvoorbeeld hulpmiddelen tegen bevroeringsverschijnselen cadeau en hongerende Somaliërs ontvingen laxemiddelen en elektrische dekens. Daarnaast zouden *Mongo's* vaak in de weg lopen, weinig kennis van zaken hebben en fouten maken. Deze organisaties evalueren hun eigen werk nauwelijks en hoeven ook geen verantwoording af te leggen.

Naar aanleiding van haar observaties concludeert Polman ook dat de media de ernst van conflicten overdrijven, in ruil voor het gratis meereizen met hulporganisaties naar oorlogsgebieden. Vaak hebben journalisten zelf te weinig geld om te reizen en te weinig tijd om kennis op te doen van de situaties in verre gebieden. Meereizen met hulporganisaties is dan vaak een van de weinige mogelijkheden om verslag te kunnen doen. Dit leidt ertoe dat journalisten geen onafhankelijke reportages maken, maar beïnvloed worden door de belangen van hulporganisaties, die via de media een kans zien om meer geld van donoren te werven.

Een kanttekening die hierbij gemaakt kan worden, is dat het niet wetenschappelijk is aangetoond dat er een werkelijk verband

is tussen het 'embedded'-zijn van journalisten bij hulporganisaties en de mate waarin zij onafhankelijk rapporteren. Dat Polman diverse keren heeft gezien dat hulporganisaties de media hebben beïnvloed, betekent niet dat dit in de meeste gevallen zo is.

Het gebrek aan nuance is de grootste tekortkoming van *De Crisiskaravaan*. Op basis van een beperkt aantal observaties is het niet mogelijk zulke forse conclusies te trekken als Polman doet. Hier is meer onderzoek voor nodig. Polman is als journaliste vooral aanwezig geweest bij grote rampen, en het is dus maar de vraag of haar beeld representatief is voor de gehele internationale hulpsector.

Sommige Nederlandse hulporganisaties durven wel de keuze te maken tussen hulp blijven geven en vertrekken, indien de noodhulp misbruikt wordt door de strijdende partijen. Zo heeft *Artsen zonder Grenzen* al meermalen besloten een rampgebied te verlaten.

Daarnaast zijn er situaties bekend waarin juist het vertrekken van hulporganisaties in het belang is van gewapende strijders. In gebieden als Darfur worden hulpverleners herhaaldelijk bedreigd, ontvoerd of vermoord. Wanneer bepaalde etnische groepen eenmaal hun huizen zijn uitgejaagd en naar vluchtelingenkampen zijn gegaan, hoeven milities geen moeite meer te doen om hen te vermoorden: honger doet dit al voor hen. In dit soort gebieden staan hulpverleners voor een ander dilemma: moeten zij vertrekken omdat het levensgevaarlijk werk is, dan wel blijven om te voorkomen dat honderden onschuldige burgers sterven? Deze vraag ontbreekt in het boek van Polman.

In dit geval zou niet het blijven, maar het vertrekken van hulporganisaties de oorlog verergeren.

Het is goed dat *De Crisiskara-vaan* een aantal dilemma's van de humanitaire hulpverlening op tafel legt en organisaties dwingt hierover na te denken. Door een gebrek aan nuance schiet Polman

echter bijna haar doel voorbij. Diverse Nederlandse hulporganisaties, zoals OxfamNovib, het Rode Kruis, Cordaid en Artsen zonder Grenzen hebben al laten weten zich niet te herkennen in het beeld dat geschetst wordt. Daarnaast is het teleurstellend dat de journalisten zelf geen oplossingen aandraagt

voor de problemen die ze aansnijdt.

Saskia Rademaker

Saskia Rademaker MA is onlangs afgestudeerd als politicologe aan de Universiteit Leiden. Zij was als stagiaire verbonden aan de Nederlandse Defensie Academie en aan de Raad van State.

Democratisering in Rusland blijft onbestendig

Laura Starink:

De Russische Kater.

Amsterdam/Rotterdam: Prometheus/NRC Handelsblad, 2008; 272 blz.; 18,95 euro; ISBN: 978-90-446-1094-9

In *De Russen* beschrijft de Amerikaanse Ruslandkenner en Pulitzer Prize-winnaar Hedrick Smith de periode van drie jaar dat hij in Moskou woonde en werkte als chef-redacteur van *The New York Times*. Hij concludeerde dat Rusland geen land was van fundamentele veranderingen. Toen Smith tussen 1988 en 1991 nog enkele keren terugkwam, trof hij tot zijn eigen verbazing een heel ander Rusland aan: het Rusland van Gorbatsjov. In *De Nieuwe Russen* geeft hij toe dat hij er met zijn conclusie volledig naast had gezeten en hij wilde met dit boek de veranderingen verslaan. Dit deed hij onder andere door middel van het beschrijven van persoonlijke portretten van Russen die midden in het veranderingsproces zaten.

Laura Starink heeft iets soortgelijks gedaan. In 1987 vertrok zij naar Moskou om er als correspondent van *NRC Handelsblad* te werken. Twintig jaar later keerde zij terug om te kijken wat er terecht was gekomen van de

hervormingen van Gorbatsjov. Ook zij doet dat door middel van persoonlijke portretten: van een elftal personen beschrijft zij hun levensverhaal.

Verhalen die laten zien dat het leven in Rusland een voortdurende strijd was en is. Het verschil met Hedrick Smith is dat Starink, een enkele uitzondering daargelaten, geen kritiek levert op de gang van zaken in Rusland, en vooral de mensen zelf aan het woord laat. Het voert te ver alle portretten te beschrijven, maar een aantal komt hier aan bod. Zo heeft Starink gesproken met ex-premier Jegor Gaidar, de man die in Rusland de shocktherapie toepaste. Dit leverde hem de twijfelachtige status van de meest gehate man in Rusland op. Het is interessant te lezen dat Gaidar nog steeds achter de shocktherapie staat, die destijds werd toegepast om een snelle transitie van communisme naar kapitalisme te bewerkstelligen. Hij is van mening dat het een onvermijdelijke situatie was; het was zelfs de enige oplossing. Gaidars gevoelens ten aanzien van Poetin zijn ambivalent. Enerzijds vindt hij de renationalisering van bedrijven een erg slechte ontwikkeling, anderzijds is hij blij met de hervormingen op het gebied van belastinginning, die de stabiliteit van Rusland zullen vergroten.

Dostojevski-specialiste Ljoedmilla Saraskina vindt de rechtvaardiging

van Gaidar voor de shocktherapie 'vuile hersenspoeling van de regering'. Door eerst de prijzen te liberaliseren en pas daarna de privatisering door te voeren, zorgde de regering ervoor dat het Russische volk geen geld had om maar iets te kunnen kopen. Wel was de *perestrojka* ten tijde van Gorbatsjov een bevrijding voor Saraskina. Des te opvallender is het dat zij van mening is dat er onder het presidentschap van Poetin in eerste instantie zoveel vrijheid van meningsuiting is gekomen, dat dit best een beetje minder mag zijn. De armoedebestrijding is voor haar prioriteit nummer één. Ze heeft daarom een positief oordeel over Poetin: hij is de man die de rijke oligarchen aanpakte en die de armoede in Rusland bestreed. Ook heeft Rusland dank zij Poetin zijn eigenwaarde in de internationale politieke arena hervonden.

Historicus Arseni Roginski is voorzitter van het bestuur van *Memorial*, een organisatie die historisch onderzoek doet om de herinnering aan de terreur van de bolsjewieken levend te houden. Roginski is van mening dat een deel van de problemen in Rusland is ontstaan omdat er nooit een fundamentele breuk is geweest met het communistische regime, zoals Duitsland wel duidelijk heeft gebroken met het nazi-regime. De histo-

ricus is géén aanhanger van Poetin, maar waardeert het wel dat Poetin de aandacht in Rusland op de terreur van de communisten heeft weten te vestigen, door als eerste president ooit aanwezig te zijn bij een belangrijke herdenking van de sovjetterreur. Pragmatisch concludeert Roginski: '[...] ook schijnheilige daden kunnen een rol spelen in de geschiedenis'. Toch overheersen vooral negatieve gevoelens bij Roginski, wanneer hij de gevolgen van het regime van Poetin bespreekt. Het voortbestaan van zijn organisatie *Memorial* wordt steeds moeilijker, omdat de regels ten aanzien van maatschappelijke organisaties steeds verder worden aangescherpt: 'Langzamerhand wordt dit land zo ingericht dat elk onafhankelijk maatschappelijk initiatief wordt gedood. Ik noem dat een imitatie-democratie.'

Alle andere levensverhalen die worden beschreven in *De Russische Kater* zijn eveneens van intellectuelen. De mening van de gewone, niet-gestudeerde Rus blijft onderbelicht. Hoewel de voorkant van het boek anders doet suggereren (daar staat een foto van het Rode Plein dat wordt schoongeveegd na een rock-concert voor Poetins jeugdbeweging *Nasji*), is geen van de personen die Starink heeft geïnterviewd jonger dan 40 jaar. Op zich zelf is dat niet erg, het boek pretendeert ook niet een volledig beeld te geven, maar het zijn, zoals Starink schrijft, 'commentaren op het Rusland van nu'. Deze commentaren vormen de rode draad.

Is Rusland blijven zitten met een kater? Nog steeds is de situatie van nu niet te vergelijken met de situatie van vóór de baanbrekende hervor-

mingen van Gorbatsjov. Hoewel de ene persoon in *De Russische Kater* het regime-Poetin als positief heeft ervaren en de ander als negatief, of er pragmatisch mee omgaat, is het voor de meesten duidelijk dat Poetin de door Gorbatsjov op gang gebrachte democratisering tot op zekere hoogte heeft teruggedraaid. Waar dit precies heen gaat, ook nu met Poetin als premier, is niet duidelijk. Wellicht had Smith in *De Russen* dan toch meer gelijk dan hij zelf later dacht.

Marit de Lange

Marit de Lange studeert geschiedenis en Slavische talen aan de Rijksuniversiteit Groningen. Zij was in de periode oktober-december 2008 als stagiaire verbonden aan het bureau eindredactie van de *Internationale Spectator*.

Actueel Ali Yazgılı

Obama zint op verbetering Turks-Amerikaanse betrekkingen

Niet Indonesië maar Turkije wordt het eerste islamitische land dat de nieuwe Amerikaanse president Barack Obama op 6 en 7 april a.s. zal bezoeken. De nieuwe minister van buitenlandse zaken, Hillary Clinton, kondigde dit op 7 maart 2009 tijdens haar bezoek aan Ankara aan. Clinton maakte een PR-reis over de wereld om de imagoschade van het tijdperk-Bush te herstellen. Na de aanslagen in New York, de daaropvolgende invallen in Irak en Afghanistan, alsmede misstanden in Abou Ghraib en Guantánamo Bay is de nieuwe Amerikaanse regering er veel aan gelegen de banden met de islamitische wereld aan te halen.

De keuze voor Turkije is niet verrassend. Washington onderhoudt traditioneel goede banden met Ankara. Turkije is sinds de oprichting in 1952 lid van de NAVO en is een van de weinige islamitische landen met een parlementaire democratie. De innige

relatie tussen beide landen bekoelde in recente jaren echter enigszins, vooral na de Turkse weigering de inval in Irak via Turks grondgebied te laten verlopen (maart 2003). De bilaterale betrekkingen verslechterden verder als gevolg van: aanvallen van de PKK op Turkse doelen vanuit Noord-Irak en daaropvolgende Turkse militaire acties in de regio; Turkse pogingen via Turkmeense organisaties invloed uit te oefenen in Kirkuk en Mosul; en de consolidatie van een *de facto* zelfstandig Koerdisch gebied in Noordoost-Irak. De Amerikaanse vice-president Joe Biden sprak zich, zeer tegen het zere been van Ankara, uit voor een formele opdeling van Irak in een Koerdisch, Sji'itisch en Soennitisch gedeelte.

Thans hangt ook de Armeense kwestie als het zwaard van Damocles boven de bilaterale betrekkingen. Het Amerikaanse Congres behandelt in april een

resolutie die de massaslachting onder Osmaanse Armeëniërs als genocide betitelt. Vooralsnog is onduidelijk of de nieuwe regering steun zal verlenen aan de resolutie. De Democraten hebben een meerderheid in zowel het Huis van Afgevaardigden als de Senaat; en Obama en Biden hebben zich in het verleden welwillend uitgelaten over de eis van Armeense-Amerikaanse organisaties. Het verdere isolement van Israël in het Midden-Oosten als gevolg van de 'verstoorde' relatie met Turkije en de verkeerde kansen op een Turkse rol van eerlijk makelaar in het vredesproces zijn andere hoogst gevoelige kwesties die de bilaterale relatie onder druk zetten.

Het geplande bezoek demonstreert dat de Verenigde Staten de zwarte bladzijde in de relatie met Turkije willen omslaan. Het is echter nog maar de vraag in hoeverre Obama's bezoek al deze kwesties kan oplossen. De Turkse en Amerikaanse belangen ten aanzien van Iran en de toekomst van Irak lopen in belangrijke mate uiteen. De Amerikaanse wens tot stabiliteit in Noord-Irak en steun voor de regionale autonomie staan haaks op de Turkse vrees voor een onafhankelijke Koerdische staat. Ankara vreest dat een dergelijk scenario onafhankelijkheidsaspiraties van de eigen Koerdische bevolking zal versterken. In dit verband is vooral de toekomst van de olie-rijke steden Kirkuk en Mosul van belang. De steden liggen voor een belangrijk deel in Koerdisch gebied en kunnen fungeren als economische motor voor onafhankelijkheid. Ankara en Washington kwamen eerder in conflict over Turkse bemoeienis in het gebied. Dat conflict eindigde toen in de arrestatie en uitzetting van Turkse militairen, met zakken over hun hoofden. In Turkije werd dit incident als vernedering ervaren; het leidde tot een nieuw dieptepunt in de bilaterale betrekkingen.

In nationalistische kringen in Ankara wordt gesproken over historische aanspraken op de voormalige Osmaanse steden Kirkuk en Mosul. Beide steden kennen daarnaast belangrijke Turkmeense minderheden. Ankara sluit een interventie ter bescherming van de Turkmeense bevolking niet uit. De inval in Cyprus leert dat Turkse bemoeienis met Turkse volkeren over de grens niet zonder meer kan worden uitgesloten.

Een ander gevoelig punt betreft de relatie met Iran. Onder leiding van de AK-partij wil Turkije betere banden met dat land aanknopen. Een belangrijk ingrediënt voor deze koerswijziging betreft de Turkse aspiratie zich te ontwikkelen tot energiecorridor tussen Europa en de olie- en gasrijke gebieden in het Midden-Oosten en de Kaspische zee. Hoewel de nieuwe Amerikaanse regering betere betrekkingen met Iran niet uitsluit en Turkije graag een bemiddelende rol zou spelen tussen beide antagonisten, liggen ook hier tegenstrijdige belangen op de loer. Een verandering in de *status quo* kan bijdragen aan

de ontwikkeling van de Nabucco-gasleiding, die transport van Kaspisch, Russisch en ook Iraans gas naar Europa mogelijk moet maken. In de *New Great Game* om toekomstige energievoorraden in de Kaukasus doorkruisen deze plannen de Amerikaanse ambitie om de energievoorraden in de regio te beheersen. De verkiezing van een hervormingsgezinde president in de aanstaande Iraanse verkiezingen zou die impasse mogelijk kunnen doorbreken.

De regerende AKP, met wortels in de politieke islam, bepleit daarnaast erkenning van Hamas als legitieme gesprekspartner in het Midden-Oosten-vredesproces. Hoewel Obama een andere lijn heeft aangekondigd inzake het buitenlands beleid, valt nog maar te bezien in hoeverre de Amerikanen bereid zijn hun koers van isolering met betrekking tot Hamas te wijzigen. Met een nieuwe rechtse Israëlische regering in de maak en grote binnenlandse economische problemen is het onwaarschijnlijk dat het vredesproces voor de regering-Obama prioriteit krijgt.

Ondanks de tegenstellingen die nog overbrugd moeten worden, heeft Washington bij de uitvoering van de voorgenomen koerswijziging in de regio belang bij nauwe samenwerking met Ankara. De Verenigde Staten hebben inmiddels bekend gemaakt 13.000 militairen te zullen verplaatsen van Irak naar Afghanistan. Op termijn zou de militaire troepenmacht in Irak moeten worden 'afgebouwd'. Tegelijkertijd dringen de Amerikanen aan op grotere betrokkenheid van NAVO-partners bij de ISAF-operatie in Afghanistan. Bij beide voornemens speelt Turkije een belangrijke rol. Enerzijds zouden de Verenigde Staten graag zien dat de huidige Turkse deelname aan de ISAF-operatie (1.300 manschappen en de gedeelde leiding in de regio-Wardak) wordt uitgebreid, anderzijds is ook de geplande reductie van de Amerikaanse aanwezigheid in Irak in belangrijke mate afhankelijk van Turkse welwillendheid. Turkse ondersteuning is onontbeerlijk om op middellange termijn de stabiliteit in Irak te verzekeren; als tegenwicht tegen mogelijke Iraanse hegemoniale aspiraties in de regio na Amerikaanse troepenreductie; en voor de voortzetting van ongestoorde Iraakse olieproductie en transporten.

De voorgenomen reis van Obama illustreert het belang van Turkije als strategische partner van de Verenigde Staten en is een belangrijke ouverture om de relatie te versterken en een nieuw hoofdstuk te openen in de Turks-Amerikaanse betrekkingen. Maar gezien de tegenstrijdige belangen in de regio biedt het initiatief geen garantie op een *happy ending*.

Ali Yazgılı is Programma Manager bij het Turkije Instituut te Den Haag. Hij schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

E.R. Muller, U. Rosenthal & R. de Wijk (red.):
**Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorisme-
bestrijding.**

Deventer: Kluwer, 2008; xx + 996 blz.; 72,50 euro;
ISBN: 978-90-13-05251-0

Aan dit boek, een uitgave in de *Serie Bundels Orde en Veiligheid* van Kluwer, hebben 32 auteurs meegewerkt, verbonden aan diverse wetenschappelijke instituten en andere instellingen die zich op de een of andere wijze bezighouden met het verschijnsel terrorisme(bestrijding). De bedoeling is – zo lezen we in de inleiding – ‘een actuele stand van de wetenschappelijke kennis op het terrein van terrorisme en terrorismebestrijding’ te geven. Het gaat daarbij niet alleen om de specifieke Nederlandse situatie, maar ook om ‘de inzichten die uit de internationale wetenschappelijke en praktijkgerichte literatuur kunnen worden gedistilleerd’. Deel 1 van de bundel gaat over het terrorisme en de moderne vormen daarvan in het algemeen. In deel 2 concentreren de auteurs zich op enkele algemene thema’s rondom terrorismebestrijding, terwijl in deel 3 terrorismebestrijding in Nederland aan de orde komt. De artikelen in deel 4 stellen de internationale dimensie van terrorismebestrijding en de activiteiten van internationale instellingen op dit terrein aan de orde. In het artikel van redacteur Muller (hoogleraar Veiligheid en Recht aan de Universiteit Leiden), die de bundel afsluit, worden trends in het moderne terrorisme signaleerd. Het moeilijk in één definitie te vatten fenomeen terrorisme blijkt een verschijnsel ‘van alle tijden’. Ieder hoofdstuk gaat vergezeld van een bibliografie. De bundel wordt afgesloten met een register. (F.v.d.B.)

Theo de Feyter: **Syrië. Een geschiedenis in ontmoetingen en plaatsen.**

Amsterdam: Uitgeverij Bulaaq, 2008; 334 blz.;
19,50 euro; ISBN: 978-90-5460-156-2

As van het kwaad, toevluchtsoord voor terroristen, dictatuur. Deze begrippen kom je in de media vooral tegen in relatie tot Syrië. Wie echter Syrië ooit heeft bezocht, zal een heel ander verhaal vertellen. Hoewel de dictatuur je overal toeschreeuwt door de belachelijke hoeveelheid portretten van Bashar al Assad, de zoon van de overleden grote dictator Hafez al Assad, raken de meeste bezoekers vooral betoverd door de kronkelende straatjes in de Oude Stad van Damascus, de Romeinse opgravingen en de woestijnachtige natuur. In *Syrië, een geschiedenis in ontmoetingen en plaatsen* vertelt Theo de Feyter dit andere verhaal. Aan de hand van eigen ontmoetingen van de auteur wordt een beeld gegeven van de geschiedenis en de cultuur van het land. In een prettige en gemakkelijke schrijfstijl voert De Feyter de lezer mee langs de achtereenvolgende dynastieën (zoals de Byzantijnse en de Osmaanse) die het land heeft gekend; en langs de veelheid aan volkeren die nog steeds samenleven in Syrië (zoals Armeniërs en Koerden). Maar vooral de beschrijvingen van de vaak aandoenlijke ontmoetingen met allerlei Syriërs zijn de moeite waard. De auteur vraagt door het gebrek aan een duidelijke structuur soms wel wat geduld van de lezer. Het ontbreken van chronologie geeft in dit boek vaak een ‘van de hak op de tak’-gevoel. Toch is dit boek een goede inleiding voor lezers die meer over de geschiedenis en de cultuur van Syrië te weten willen komen; voor de Syrië-ganger is het een feest van herkenning. (Z.P.)

Andrew J. Bacevich: **The Limits of Power. The End of American Exceptionalism.**

New York: Metropolitan Books. Henry Holt and Company, 2008; 206 blz.; \$ 24,-;
ISBN-13: 978-0-8050-8815-1

De periode na 1991 werd voor de Verenigde Staten géén periode van vrede, maar van constante interventies. Na 2001 werden die aangevuld met de ‘global war on terror’ en de daaruit voortvloeiende oorlogen in Afghanistan en Irak. Het is echter de vraag of deze oorlogen, zeker de laatste twee – ‘wars without exits and with no deadlines’ en in militair opzicht moeilijk te hanteren – wel noodzakelijk waren. Het gaat niet aan om Bush en de groep om hem heen daar alleen de schuld van te geven. Volgens de auteur komen zij voort uit het karakter van de huidige Amerikaanse maatschappij. Onder verwijzing naar uitspraken van de theoloog en filosoof Reinhold Niebuhr over Amerika, analyseert de auteur de culturele, politieke en militaire crisis waarin de Verenigde Staten verkeren. De eerste crisis behandelt hij in het hoofdstuk ‘The Crisis of Profligacy’, waarbij volgens het woordenboek ‘Profligacy’ staat voor losbandigheid en verkwisting. In dit hoofdstuk hekelt hij het individualisme van de Amerikanen, de jacht van hoog tot laag op ‘steeds meer’, het idee dat alles kan, de hybris. Het wilde consumptieve gebruik van de Amerikanen kreeg nog een extra impuls van Bush. Die moedigde de vakantiegangers vooral aan ‘to go shopping more’ (blz. 81). Over de politieke crisis merkt Bacevich onder

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door drs Zoë Papaikonou (Z.P.), verslaggever bij het AT5 nieuws (zij studeerde geschiedenis en Arabisch aan de Rijksuniversiteit Groningen); en door Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions

meer op dat gevestigde belangen in het Congres de boventoon voeren en dat zijn belangrijkste (resterende) functie de eigen herverkiezing van de leden is. Het Congres is verworpen tot een passief aanhangsel van een imperiale president. Bacevich prijst Obama's agenda, maar ook Obama zal als individu weinig kunnen uitrichten, als hij niet beseft dat de pijn dieper zit en van meer fundamentele aard is dan hij, gezien zijn voorstellen, denkt. Ook het leger krijgt er bij Bacevich van langs. Als een voornamelijk vrijwilligersleger is het trouwens volledig geïsoleerd geraakt van de maatschappij. Het blijkt niet in staat adequaat te reageren op wat er van dit werktuig geëist wordt. Het is met zijn 'no exits and no deadlines' een onhandig instrument in de delicate kwesties en gevaren die zich thans voordoen. Het negeert het verschijnsel dat oorlogen altijd anders verlopen dan men veronderstelt. Ook het leger is, kortom, volgens de auteur een imperiaal aanhangsel van een imperiale president geworden. In het slothoofdstuk 'De Grenzen van de Macht' is Bacevich van mening dat als men bang is voor het terrorisme, men ter vervanging van de 'war against terrorism' beter een 'containment-strategie' zou kunnen ontwikkelen. En de bestrijding van 'Evil' zou dan moeten worden vervangen door bestrijding van kernwapens. In beide gevallen zou men meer internationale steun oogsten dan thans het geval is. En men zou het aanmatigend idee moeten opgeven dat we de moslims moeten bijbrengen wat vrijheid en de juiste verhouding tussen politiek en religie is. Bacevich is kolonel b.d. en verbonden aan de Universiteit van Boston. Zijn zoon, een luitenant, kwam in 2007 om bij een bomaanslag in Irak. (F.v.d.B.)

Fareed Zakaria: *The Post American World*.

New York/Londen: W.W. Norton & Company, 2008; 292 blz.; 17,99 euro; ISBN: 978-0-393-06235-9

'This is a book' – zo luidt de openingsfrase van Zakaria's studie – 'not about the decline of America but rather about the rise of everyone else.' In de laatste 500 jaar zijn er fundamentele wijzigingen opgetreden in de machtsverdeling in de wereld: van de vijftiende tot de negentiende eeuw was er sprake van de 'opgang van de westerse wereld'; vanaf de negentiende eeuw begon de opmars van de Verenigde Staten, die het machtigste land ter wereld werden; en thans beleven we de derde 'power shift', namelijk 'the rise of the rest'. Dit alles heeft gevolgen voor het internationale systeem. Een eeuw geleden was er nog sprake van een multipolaire orde die in stand werd gehouden door een aantal Europese regeringen; die 'orde' werd gekenmerkt door zich constant wijzigende allianties, door rivaliteiten, misrekeningen en oorlogen. Zij werd opgevolgd door de 'bipolar duopoly' van de Koude Oorlog, die in vele opzichten stabiel was, maar wel met supermogendheden 'reacting and overreacting to each other's every move'. Sinds 1991 beleven we het Amerikaanse imperium, een unieke unipolaire wereld, waarin de open wereldeconomie zich geweldig heeft ontwikkeld en uitgebreid. De Verenigde Staten blijven in deze constellatie de supermogendheid ('the global superpower'), maar zij zijn – tegen de achtergrond van opkomende landen in Azië, Latijns-Amerika en elders – wel een verzwakte supermogendheid. Zakaria analyseert de huidige zwakheden van de Verenigde Staten, zowel intern als op internationaal (en

diplomatiek) niveau en hij gaat na welke rol voor de Verenigde Staten in deze omstandigheden is weggelegd. Hij vat die rol samen als die van 'the global broker', een rol die Amerika met zijn

wereldbelangen en wereldpresentie, zijn 'complete portfolio of power' en zijn vele verschillende immigrantengemeenschappen met veel bekwaamheid zou kunnen leren spelen. Maar het is een totaal andere rol dan die van de traditionele supermogendheid. Het houdt raadpleging, overleg, samenwerking en zelfs het sluiten van compromissen in; de macht wordt ontleend aan het vermogen tot 'agenda setting' en om coalities te mobiliseren. Het is een belangrijke rol, maar die kan niet worden vervuld in het kader van een 'top down hierarchy', waarbinnen het de Verenigde Staten zijn die de besluiten nemen en die vervolgens een dankbare of stilzwijgende wereld daarvan op de hoogte stellen (zie 'New Rules for a New Age', blz. 231 e.v.). Om in deze nieuwe en uitdagende rol te kunnen gedijen, behoeven de Verenigde Staten, aldus Zakaria, maar voor één test te slagen: 'It should be a place that is as inviting and exciting to the young student who enters the country today as it was for this awkward eighteen-year-old a generation ago.' Fareed Zakaria is redacteur van *Newsweek International* (F.v.d.B.)

Mark Maathuis

surveys the Republican Party in the United States. The *Grand Old Party* (GOP) has an identity crisis. President Reagan's coalition started to show cracks during last year's primaries and after losing the White House the whole thing fell apart. It was hardly a surprise John McCain lost the elections. Apart from Barack Obama, a bad economy and an unpopular Republican president McCain had to battle his own party. Christian conservatives, fiscal conservatives and national security supporters didn't like his agenda. The main reason he became the nominee was because voters disliked his opponents' policies even more. Today, eight divisions within the GOP are fighting each other over new leadership and direction. The outcome depends on daily politics, Democratic success and the new leader's unifying talents. In order to win elections again the party needs to adjust. The GOP is seen as 'against everything and in favour of nothing' and seems only interested in the well-being of a small elite group. In conclusion, it is too early to say the party's over. The GOP has been in the wilderness before and always made it back into power. But as long as the party sticks with imitating successful Democratic campaigns without modernizing its basic beliefs the GOP can only dream of a better tomorrow.

Jan Marinus Wiersma & Manon Korthals

discuss the negotiations towards Russian membership of the World Trade Organisation (WTO). Although Russia is one of the biggest and most important players on the world stage, it is – in contrast with for example China – still not a member of the WTO. Russia and the WTO have been negotiating over 15 years about membership. Although Russian membership has clear advantages for both parties the results of the negotiations have been mixed. The authors explore the difficulties faced in the negotiations and argue that membership will prove the ultimate test case for a more 'liberal' or 'open' the direction of Russia's future.

Ferdi De Ville, Vicky Reynaert & Syuzanna Vasilyan

examine the new external policy initiative of the European Union towards its eastern neighbours, i.e., the 'Eastern Partnership'. The Partnership plan will be officially launched at a special summit, to be held in early May in Prague. The idea for the Partnership was put forward by Sweden and Poland, as a trade-off for the upgrade of the EU's relations with the southern

Mediterranean neighbours within the framework of the Union for the Mediterranean. The authors suggest that, although the Eastern Partnership does not add much new to the existing framework of relations between the EU and its neighbours as already shaped in the European Neighbourhood Policy, the new proposal may have serious consequences for relations with other neighbours, in particular Russia. Since Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine lie within the Russian traditional sphere of influence, the launching of the Eastern Partnership can raise new tensions in the already strenuous relationship between the EU and Russia. Above all, it is still unclear what the ultimate objective of the relations between the Union and its eastern neighbours is: full membership or an alternative or substitute. The Eastern Partnership primarily reveals the lack of the EU's internal coherence with respect to its external policy and of the strategic thinking behind it.

Nicole Maes & Louise van Schaik

discuss the role of the new EU member states in the field of development cooperation. They are now at the beginning of a process of considering how and to what extent to engage in development activities. This raises questions with regard to why countries engage in development cooperation, how to effectively coordinate activities of EU development donors, whether Community aid should become more important and what should be its priorities. The authors present an overview of the principles guiding the development efforts of the EU member states and the European Community and the financial targets and time tables to achieve them. They explain why it is particularly difficult for the new member states to engage in development cooperation activities and what could be considered advantages and disadvantages of the national, European and international aid channels. New member states could, on the basis of their own experience, contribute much to a more effective division of labour between EU donors, but this potential is yet to be fulfilled.

Ineke van Kessel

takes a very critical position on a recent initiative (signed in Ouagadougou, September 2008) of the European Commission and the African Union to co-operate in a Pan-African Media Watch Project. She refers to the clear and present danger of creating this body that watches the watchdogs, with heavy involvement of African not-so-democratic governments, and representing a risk of curtailment of freedom of the press in favour of nation building.

Martin Koper

argues that the debate on fragile states could benefit from a healthy dose of realism. He presents the 'ten commandments' that will help foster a realistic and sensible approach to the problems associated with fragile states in Africa: 1 'Thou shalt base decisions on reality, not on policy; 2 'Thou shalt take account of the special character of African states; 3 'Thou shalt be opportunistic; 4 'Thou shalt not get bogged down in misdirected idealism; 5 'Thou shalt not mix and match agendas; 6 'Thou shalt customise the governance agenda; 7 'Thou shalt leave moral indignation at home; 8 'Thou shalt maintain a broad view of policy; 9 'Thou shalt prioritise inclusivity over elections; and 10 'Thou shalt not make a fetish of statistics.

Raymond Buve

takes a serious look at Mexico on its declining path towards the status of a failed state. The debate on Mexico as a failed state, which has been going on for quite some time, has been intensified by an American military intelligence report and comments in several prestigious American reviews in late 2008. Mexican reactions vary between angry denials and a more prudent recognition of serious problems regarding maintenance of law and order. The confluence of a serious economic crisis in a highly US dependent economy, the aggravated problems of transition to a well functioning political democracy and the increasing failure of the Mexican government in a number of northern states to maintain law and order and control its territory against encroaching criminal organisations constitute an Herculean challenge for the government of President Felipe Calderón; yet, part of the solution lays in Washington.

Quinten Lataire

analyses two remarkable disarmament treaties. The Mine Ban Treaty and the Convention on Cluster Munitions were both designed by a special coalition of like-minded states, non-governmental organisations and international institutions determined to stop the large-scale and deep humanitarian impact of anti-personal landmines and cluster munitions. Together they decided to negotiate a treaty that outlaws anti-personal landmines and another that prohibits cluster munitions. The negotiation framework that led to these treaties was often seen as a new model of multilateral diplomacy in the field of disarmament. The treaties were negotiated with the active participa-

tion of civil society organisations (e.g. Human Rights Watch, Handicap International) and took place outside the traditional UN framework. The author gives essential requirements to achieve this type of disarmament treaties but emphasizes that these treaty negotiations were not as novel as they appeared to be. The implications of the creation and existence of these treaties on both state parties and non-state parties are also discussed. The author elaborates on the strengthened role of non-governmental organizations in the effectiveness of the treaties and the far reaching positive and negative obligations for states parties to these treaties.

Dick Leurdijk

reviews the decisions that the UN Security Council, since the summer of 2007, has taken in its fight against 'acts of piracy and armed robbery at sea' in the waters off the coast of Somalia. Initially, the Security Council focused on the use of military means, including the deployment of maritime vessels and aircraft provided by individual member states and international organizations (NATO, EU), culminating in the authorization to use force in the territorial waters and to hunt pirates on the territory of Somalia. In the course of 2008, the Council urged the further development of international legal instruments, taking into account the limits of current national and international customary law, suggesting, among others, the use of 'shipriders' in an effort to promote 'third state jurisdiction' in the fight against piracy off the Somali coast – without prejudging the development of international law with respect to 'acts of piracy and armed robbery at sea' worldwide. In the meantime, the Security Council finds itself in new waters.

Ali Yazgılı

looks at Barack Obama's planned visit to Turkey in early April which demonstrates the new administration's desire to revitalize the bilateral relations that have deteriorated in the previous Bush era. Turkish involvement is vital for Obama's new strategy in the region. In order to execute the partial relocation of American troops from Iraq to Afghanistan, Turkish engagement is supposed to counterweigh a power vacuum from which Iran might otherwise benefit, and to guarantee stability in Iraq, in particular in the oil producing Kurdish regions in North Iraq. Although the visit constitutes an important signal, conflicting interests in the region cast a shadow over this new chapter in Turkish-American relations.

KONINKLIJKE VAN GORCUM



Boris Fransen, Peter Scholten
Marc Altink
2009. 172 p. € 29,50
ISBN 978 90 232 4508 7

HANDBOEK CULTUREEL ONDERNEMEN

Cultureel ondernemen is inmiddels een veelgebruikte term, waarover veel wordt geschreven in beleidsnota's, kranten- en tijdschriftenartikelen en vakbladen. De "faam" van cultureel ondernemen is niet in de laatste plaats te danken aan de introductie van het profijtbeginnsel in het cultuurbeleid van minister Plasterk van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Ondanks deze recente populariteit, is relatief weinig Nederlandse managementliteratuur over cultureel ondernemen beschikbaar. Dit handboek probeert in de behoefte te voorzien.

Culturele ondernemers zoeken naar mogelijkheden om hun culturele doelen zo goed en duurzaam mogelijk te kunnen realiseren. Het kiezen van een uitgebalanceerde financieringsstrategie, die in het teken staat van inkomstendiversificatie en het optimaliseren van eigen inkomsten, past hierbij. Er zijn echter meer facetten die onlosmakelijk aan dit onderwerp zijn verbonden. In dit handboek worden de volgende vragen beantwoord: Wat wordt precies bedoeld met cultureel ondernemen? Hoe doe je het en vooral, wat levert het concreet op? Zijn culturele instellingen altijd maar afhankelijk van giften en subsidies? Kun je het maatschappelijk en cultureel rendement van instellingen meten en daar op inspelen?

Met het *Handboek Cultureel Ondernemen* bieden de auteurs iedereen die belang heeft bij het cultureel ondernemen (investeerders en ondernemers) een handleiding bij het vertalen van 'verheven missies' naar praktisch ondernemen. Aan de hand van voorbeelden wordt de theorie en praktijk van het cultureel ondernemen in Nederland zichtbaar gemaakt.

Uit het voorwoord door Ryclef Rienstra, directeur VandenEnde Foundation en lid van de Commissie Cultuurprofijs:

"...De economische betekenis van kunst en cultuur wordt steeds relevanter. Dit stelt nieuwe eisen aan de kunstenaars en hun intermediairs. Het vraagt een meer ondernemende instelling: niet alleen kunst maken en aanbieden, maar ook een publiek vinden dat bereid is om hiervoor een reële prijs te betalen. Nieuwe partijen moeten verleid worden om te investeren of anderszins financieel bondgenoot gemaakt worden..."

...Dit handboek biedt een bundeling van kennis en inzichten die de cultureel ondernemer behulpzaam kan zijn bij het formuleren van een missie, bij het opzetten en uitwerken van een strategie om deze te verwezenlijken, bij het realiseren van een gezonde bedrijfsvoering en bij het bewaken van de juiste balans tussen artistieke kwaliteit en zakelijke doelstellingen..."

Meer informatie en online bestellen:
www.vangorcum.nl of bel 0592 37 95 56

www.vangorcum.nl/nieuwsbrief
altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven

**Van Gorcum**

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl