

Internationale Spectator

Jaargang 65 - nr 12 - december 2011



Poetin-Medvedev: poppetjes en politiek
VN-vredesoperaties: wie is aansprakelijk
Weg met biologische en kernwapens



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.

Verschijnt 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.internationalspectator.nl

Kernredactie

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Crikemans,
P. Hoebink, S. de Hoop,
W. Hout, M. van Keulen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, R.A. Wessel.

Abonnementenadministratie

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

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 63,00
Instelling € 74,50
Student € 48,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 26,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 90,25
Instelling € 103,00
Student € 71,00

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

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties

Acquire Media, Zwolle
Sandor Quatfass, 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.

©2011, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



Inhoud decembernummer 2011

COLUMN

Nikolaos van Dam
De bloedige 'Arabische Lente' 629

ARTIKELLEN

André Gerrits
Opvolging, protest en
regimeverandering: betekenis
van verkiezingen in Rusland 631

Dick Zandee
EU-NAVO: minder politiek,
meer pragmatisme 637

Ann Pauwels
Aansprakelijkheidsregime
voor VN-vredesoperaties:
draagt Nederlandse rechtspraak
bij tot nieuwe aanpak? 642

Bas ter Haar
Biologische wapens: gevaren
nog niet geweken 647

Wilbert van der Zeijden
Nederland moet met vuist
op tafel slaan: weg met
tactische kernwapens 651

Pauline Ketelaars
Vlaams-Nederlandse
samenwerking: pleidooi
voor ruimere oriëntatie 655

FILMRECENSIE

Gabriella Adèr over
Schreeuwen van Israël
naar Syrië 658

BOEKBESPREKINGEN

Lindy Peijnenburg over
*Nederland en de politieke
realiteit in Afghanistan* 660

Steven Jan Overheul over
*Dweilen met de kraan open:
terrorismebestrijding in Pakistan* 661

Ex-tropisch Nederland in de Oost

Lodewijk van Gorkom over
*Indonesië laatste fase van
dekolonisatie: vloeken in de kerk* 663

Kees Homan over
*Triomfen tragiek van
legercommandant Spoor* 665

Sabam Siagian over
*Generaal Spoors blinde vlek:
een aanvullend gezichtspunt* 667

Joop de Jong over
*Drieluik over kwestie-
Nieuw-Guinea* 668

Polen-Nederland

Małgorzata Bos-Karczewska over
*Moeizame relaties Polen-
Nederland* 670

Maxime van Hanswijck de Jonge
*Polen: historische misrekening
in Den Haag* 672

SIGNALEMENTEN 675

VARIA 677

SUMMARIES 680

De bloedige ‘Arabische Lente’

De kreet ‘Arabische Lente’ heeft mij vanaf het begin tegengestaan, vooral omdat er in het Westen in de eerste stadia daarvan (en ook later nog) zo overenthousiast, ja bijna naïef, positief over werd gedaan, terwijl voor menig ‘kenner’ van de regio toch voldoende duidelijk moest zijn dat het heel anders – minder rooskleurig – zou gaan verlopen dan vaak werd gedacht of gedroomd. Het enthousiasme in het Westen was niet zelden een vorm van ‘wensdenken’ en dat is het nog steeds, ook al is het stadium waarin alles voor velen zo mooi leek, geleidelijk aan gepasseerd en worden de verwachtingen nu in duidelijk minder gunstige zin bijgesteld.

Velen in het Westen waren enthousiast en opgewonden over het idee dat er in diverse Arabische landen wellicht democratieën zouden kunnen gaan ontstaan, zoals in bijvoorbeeld Europa of de Verenigde Staten. Het werd prachtig gevonden dat deze landen wel eens ‘onze’ ideologie van de democratie zouden kunnen gaan overnemen. Desnoods wilde het Westen dat wel ondersteunen met wapens en geweld, zoals in Irak en later ook in Libië gebeurde. Om de ontwikkeling van democratie in het Midden-Oosten verder te stimuleren, werd ook morele steun gegeven aan de demonstranten die in opstand waren gekomen tegen de dictators die hen al tientallen jaren onderdrukten en die niet wilden wijken voor de tekenen van ‘de nieuwe tijd’. Westerse leiders voelden zich geroepen om soms over de hoofden van de betrokken bevolkingen een oordeel uit te spreken over die zelfde dictators en lieten hun – meestal alleen via de media – weten dat zij hun legitimiteit hadden verloren en dat zij tegemoet dienden te komen aan de legitieme eisen van hun bevolking door af te treden of door ingrijpende hervormingen door te voeren. Tegen sommige leiders en hun regimes werden ook sancties ingesteld om een en ander kracht bij te zetten. Van rechtstreeks contact of dialoog met het doel de situatie nog te verbeteren was meestal geen sprake.

Men wilde de betrokken Arabische landen vanuit het Westen ‘helpen’ om de eigen ideologie van de democratie over te nemen, of desnoods met geweld op te dringen. De ervaringen uit het verleden werden

daarbij niet als leidraad genomen. Irak vormde, met veel meer dan 100.000 doden sedert de Amerikaanse invasie van 2003, en met ten minste één ‘verloren generatie’, eigenlijk al een duidelijk voorbeeld van wat voor resultaten Westers ingrijpen tegen een bepaalde dictator ‘ten behoeve van de democratie’ kan hebben. Politici hebben echter de neiging vooral vooruit te kijken, zonder om te zien naar de mislukkingen van gisteren en daarvoor.

De gedachte om bij bloedige conflicten te willen ingrijpen wordt vrij gemakkelijk geopperd. Uitdrukkingen als ‘je moet toch iets doen’, ‘moeten we daar niet ingrijpen’ of ‘je kunt toch niet met je armen over elkaar blijven afwachten hoe mensen in andere delen van de wereld worden onderdrukt?’ zijn vrij gangbaar geworden. Dergelijke uitingen zijn mede gebaseerd op de realiteit dat van politieke leiders in democratieën op zijn minst wordt verwacht dat zij actie ondernemen naar aanleiding van ingrijpende ontwikkelingen elders in de wereld. Helemaal niets doen of niet reageren is politiek gezien geen acceptabele optie voor hen. Maar bij de eventuele desastreuze afloop van ingrepen vanuit het Westen wordt duidelijk minder stil gestaan, laat staan dat het gevoel bestaat dat daarvoor achteraf nog enige verantwoording zou moeten worden afgelegd (voor zover dat nog mogelijk is tegenover de eventuele slachtoffers). Men richt zich dan alweer op het volgende conflict, wanneer dat zich aandient. Het is de politiek van de dag die prevaleert, niet die van gisteren, en evenmin de politiek van de lange termijn.

Terwijl de aandacht zich richt op de diverse Arabische dictaturen in de regio, wordt het decennia-lange geweld van Israël in de bezette gebieden bij dit alles opvallend buiten beschouwing gelaten. Alsof het hier om een andere regio zou gaan. Of omdat betoogd wordt dat Israël ‘de enige democratie in de regio is’. Deze democratie – voor zover al geldend voor de Arabische bewoners binnen de joodse staat Israël zelf – strekt zich in ieder geval in geen enkel opzicht uit tot de oorspronkelijke Arabische bewoners in de bezette gebieden van 1967. Daar is sprake van een Israëliëse dictatuur die de dictaturen in de Arabische landen met

het grootste gemak evenaart. Meer vrijheid van meningsuiting in de Arabische wereld zal dan ook onherroepelijk leiden tot meer (terechte) kritiek op Israël.

Aan mensen die minder positief, pessimistisch of kritisch waren over de 'Arabische Lente', werd al snel het verwijt gemaakt dat zij de democratie in de betrokken landen niet van harte steunden en deze impliciet zelfs tegenwerkten, dit alles 'in het belang van de bestaande dictators' of vanwege specifieke 'materiële belangen', zoals olie. Met een positieve grondhouding help je immers een zekere dynamiek te versterken, alles in het belang van die zelfde nagestreefde democratie.

Tot dusverre kan de zogenaamde Arabische Lente in nog geen enkel land echt een succes worden genoemd. In Tunesië zijn armoede en werkloosheid sterk toegenomen en duren gewelddadige confrontaties voort, zij het nu in een andere combinatie van politieke krachten. De verkiezingsoverwinning van islamisten in Tunesië zou echter misschien wel eens een positief voorbeeld kunnen gaan vormen voor het goed samengaan van islam en democratie in de Arabische wereld. Men is in het Westen vaak ten onrechte bevreemd voor democratische islamitische bewegingen, in de verkeerde veronderstelling dat islam en democratie incompatibel zijn.

In Egypte zijn het nog steeds grotendeels dezelfde militairen die aan de macht zijn. Voor de Egyptische Kopten is de situatie aanzienlijk verslechterd. In Jemen is al vele maanden lang sprake van bijzonder veel bloedig geweld. Vreemd genoeg is de belangstelling voor dit land in de Westerse media duidelijk minder. In Bahrein is de volksopstand de kop in gedrukt. Syrië loopt het gevaar van een desastreuze sektarische burgeroorlog, met eventuele gevolgen voor andere landen in de regio. Er zijn al meer dan 3.000 dodelijke slachtoffers gevallen onder vreedzame demonstranten en oppositie. Mocht het bewind van Bashar al-Asad, mede dankzij de getroffen sancties, ten val worden gebracht, dan is het nog allerminst zeker of het opvolgende regime een verbetering zal zijn op het gebied van democratie en mensenrechten. De positie van de religieuze minderheden kan er onder een nieuw regime sterk op achteruitgaan. Irak heeft al laten zien dat de positie van religieuze minderheden duidelijk is verslechterd. Vele christenen zijn gevlucht. In Libië zijn tienduizenden doden gevallen, en zijn – ironisch genoeg – mede dankzij NAVO-hulp islamisten en anderen aan de macht gekomen, van wie het nog maar de vraag is of zij de regels van de democratie zullen willen respecteren. Ernstige mensenrechtenschendingen aan de kant van de nieuwe machthebbers hebben zich al voorgedaan.

Het kan zeker goed zijn vreedzame opposenten van Arabische dictaturen te ondersteunen, al helemaal

wanneer het vertrouwen gerechtvaardigd is dat zij de politieke situatie in hun land zullen kunnen helpen verbeteren op weg naar meer vrijheid en democratie. Daarbij dienen betrokkenen wel te worden geconsulteerd. Men kan niet zomaar aannemen dat de meningen die men in het buitenland heeft, worden gedeeld door degenen om wie het gaat. Betrokken bevolkingen hebben al meer dan voldoende ervaringen opgedaan met koloniale machten die handelden tegen hun uitdrukkelijke wil.

Optimisme kan goed zijn, al helemaal wanneer daar een zekere dynamiek van uitgaat die iets positiefs genereert. Maar daarnaast is ook realisme duidelijk op zijn plaats, mede ter beantwoording van de vraag: help ik de situatie verbeteren, of neem ik op gratuite wijze over de rug van de lokale bevolking 'risico's' die uiteindelijk leiden tot een minstens zo slechte of zelfs nog slechtere situatie. Je kunt niet achteraf zeggen: 'Ik heb alleen maar goed willen doen. Dat het anders is gelopen dan ik had gehoopt, daar kan ik nu ook niets meer aan doen. We moeten nu vooruit kijken. Jammer van die vele slachtoffers.'

Dr N. van Dam studeerde Arabisch en Politieke Wetenschappen en was ambassadeur in Indonesië, Duitsland, Turkije, Egypte en Irak (1988-2010). In 2011 verscheen de vierde editie van zijn boek *The Struggle for Power in Syria*.

Deze aflevering van de *Internationale Spectator* werd mede mogelijk gemaakt door de inspanningen van Mw. Willemijn Boskma, in de periode september-december 2011 als stagiaire verbonden aan de kern- en eindredactie.

Opvolging, protest en regimeverandering: betekenis van verkiezingen in Rusland

Rusland staat aan de vooravond van een nieuwe verkiezingscyclus. Deze maand (december 2011) vinden verkiezingen voor de Doema plaats en in maart 2012 volgen presidentsverkiezingen. De Doema zal worden gekozen voor een periode van vijf jaar, de president voor zes jaar. De uitslagen van beide verkiezingen staan al min of meer vast: vier of vijf partijen halen de volksvertegenwoordiging, die naar alle waarschijnlijkheid wederom gedomineerd gaat worden door de staatspartij Verenigd Rusland, terwijl Vladimir Poetin, kandidaat namens de zelfde partij, tot president zal worden gekozen.

Eén van de belangrijkste verworvenheden van de *democratie* is een soepele, doorgaans onomstreden machtsopvolging. De kiezer bepaalt volgens zorgvuldig gedefinieerde procedures of machthebbers blijven zitten of vertrekken. In *semi-autoritaire en autoritaire regimes*, waar macht vaak zwak is geïnstitutionaliseerd en sterk aan personen is gekoppeld, verloopt machtsopvolging dikwijls problematisch. Ze kan aanleiding geven tot onzekerheid en verdeeldheid binnen de elite; ze kan de bevolking inspireren tot protest en verzet. Politieke opvolging wordt geïmproviseerd en gemanipuleerd, om uiteindelijk ter instemming aan de bevolking te worden voorgelegd.

Hoewel de verkiezingen zorgvuldig worden geregisseerd, zijn ze niet zonder risico. Ook in niet-democratische landen is politieke opvolging een dynamisch proces, dat de machthebbers niet altijd weten te controleren. In Rusland lijkt met de zelfkandidatuur van Poetin de onzekerheid over de politieke opvolging weggenomen en daarmee is de continuïteit van de politieke orde verzekerd. Maar hoe stevig zijn de pijlers onder Ruslands semi-autoritaire systeem werkelijk: een onomstreden leider, een volgzame bevolking en een eensgezinde elite?

Verkiezingen in Rusland

In Rusland voltrekt de politiek zich achter gesloten deuren. Rivaliteit, belangenbehartiging, competitie, onderhandeling en besluitvorming geschieden binnen een ondoorzichtig geheel van machtsgroepen en *politieke clans*,¹ die elkaar het afgelopen decennium

hebben gevonden onder het leiderschap van Vladimir Poetin. Rusland is geen gemankeeerde democratie, maar een bijzondere dictatuur. De politieke orde in Rusland combineert autoritaire en 'democratische' elementen, vandaar *semi-autoritair*: een goeddeels vrije samenleving, een zeer zwakke rechtsstaat en een gesloten politiek systeem, aangevuld met een reeks instituties waarin de politiek zich informeert over de samenleving zonder er verantwoording aan af te leggen. Formele en informele, institutionele en persoonlijke macht zijn vaak moeilijk van elkaar te scheiden.

Machtsopvolging is een typerend voorbeeld. Ze is formeel vastgelegd in allerlei instituties en procedures (waaronder verkiezingen), maar ze wordt formeel geregeld, achter gesloten deuren, en pas daarna aan de bevolking voorgelegd. Verkiezingen in Rusland zijn vrij noch eerlijk. Toch zijn ze, net als andere 'democratische' aspecten van het autoritaire bestel, meer dan een simpele façade. Democratische instituties en procedures *dienen* de autoritaire politieke orde. Verkiezingen in het bijzonder formaliseren en legitimeren de politieke spelregels en machtsverhoudingen – zowel naar buiten (de bevolking) als naar binnen (de elite) toe. Voorwaarde is natuurlijk wel dat de machthebbers het verkiezingsproces weten te controleren. Ze zullen derhalve hun uiterste best doen het traject dat aan verkiezingen voorafgaat te manipuleren en waar nodig de uitslag te falsifiëren.

Hoewel verkiezingen zijn bedoeld om de continuïteit en legitimiteit van semi-autoritaire regimes te schragen, kunnen ze in bijzondere gevallen het tegenovergestelde effect sorteren, en tot politieke instabiliteit en verandering leiden. Ook autoritaire leiders kunnen verkiezingen verliezen. Een vergelijkbare samenloop van omstandigheden leidde in de voormalige Sovjetrepublieken Georgië (2003), Oekraïne (2004) en Kirgizstan (2005) tot serieuze politieke crises en zelfs tot omwentelingen: de verzwakking van de positie van de machthebber, de aanwezigheid van een alternatieve leider, desertie van delen van de elite en politieke mobilisatie van een deel van de bevolking. Het verloop van verkiezingen kan een indicatie zijn van de stabiliteit van het semi-autoritaire systeem – ook in Rusland.

De machthebbers

De totstandkoming van het duümvirat Poetin-Medvedev in 2008 was een typisch product van Ruslands semi-autoritaire orde, een ongemakkelijke combinatie van 'democratische' en autoritaire aspecten. Met inachtneming van democratische regels (grondwet) en procedures (verkiezingen) werd een formeel, niet-democratisch besluit (de continuïteit van de macht van Poetin) geëffectueerd en gelegitimeerd.

Veel van de politieke uitdagingen waarvoor de Russische leiders nu staan, waaronder tot voor kort de opvolgingskwestie, komen voort uit de aard van het semi-autoritaire politieke systeem. In de Russische pers worden zo goed als alle politieke vraagstukken bediscussieerd.² Het gebrek aan democratie, de zinloosheid van verkiezingen, zelfs de schijnvertoning van de tandem-Poetin/Medvedev zijn uitgebreid aan de orde geweest. De *praktische* consequenties van dit politieke 'debat' zijn echter zo goed als nihil.

Politieke oppositie in Rusland wordt getolereerd, zolang ze zich niet in de politieke arena begeeft. De Doema wordt beheerst door de uitvoerende macht. Alle partijen, inclusief de Communistische Partij van de Russische Federatie, zijn in meer of mindere mate afhankelijk van het Kremlin (en conformeren zich aan het huidige politieke regime). Oppositionele partijen worden uitgesloten van deelname aan de verkiezingen. De afgelopen acht jaar heeft het ministerie van Justitie slechts twee nieuwe politieke partijen geregistreerd, en daaronder *niet* de Partij voor de Vrijheid van het Volk (PARNAS) van Ruslands belangrijkste 'liberale' opposanten, de voormalige prominente politici Boris Nemtsov, Vladimir Ryzjkov en Michail Kasjanov. Op 22 juni werd het verzoek tot registratie van die partij op formele gronden afgewezen.

Overigens heeft het regime weinig te duchten van de 'echte' liberale oppositie. Een combinatie van manipulatie, repressie en onderlinge verdeeldheid heeft de democratische partijen al jaren geleden gedemoraliseerd en gemarginaliseerd. De consequente onderdrukking van de (democratische) oppositie is dan ook allang niet meer ingegeven door de maatschappelijke betekenis van deze beweging (die is heel beperkt), maar door de politieke 'psychologie' van de autoritaire orde. Het absolute monopolie op politiek vereist dat iedere schijn van zwakte wordt vermeden.

In de tussentijd hebben de machthebbers geprobeerd zich ook het 'liberale' deel van het politieke spectrum toe te eigenen. Miljardair Michail Prochorov werd uitgenodigd de leiding op zich te nemen van de 'officiële' liberale partij 'Rechtse Zaak' (*Pravoje Dela*).³ Hij vervulde zijn quasi-oppositionele taak met zoveel overtuiging, dat het Kremlin op de rem trapte en Prochorov binnen een aantal weken gefrustreerd opstapte. Op zich zelf niet bijzonder – 'semi-officiële' po-

litieke partijen komen en gaan in Moskou, al naar gelang de behoeften van de machthebbers. Opmerkelijk was wel dat Prochorov openlijk kritiek uitoefende op één van de invloedrijkste personen in het Kremlin, Vladislav Soerkov, eerste vice-hoofd van de presidentiële administratie en opperideoloog van het regime. Na een goed gesprek bond Prochorov in, op pijnlijke wijze geconfronteerd met de grenzen van Ruslands politieke orde. In feite hebben de machthebbers iedere werkelijke politiek uit het systeem geperst. Ruslands semi-autoritaire orde is een prominent voorbeeld van virtuele politiek – waaraan de bevolking zich lijkt te hebben aangepast.

De bevolking

De omwentelingen in de Arabische wereld zijn in de Russische pers met belangstelling gevolgd. De overheersende opvatting is dat een dergelijk volksoproer in de Russische Federatie onwaarschijnlijk is. Peilingen van de publieke opinie geven een gemengd en soms tegenstrijdig beeld van de politieke opvattingen van de bevolking. Russen hebben over het algemeen weinig vertrouwen in politieke instituties, laat staan in de 'democratische' instituties in eigen land, zoals politieke partijen en de volksvertegenwoordiging. Een merendeel van de Russen deelt het ideaal van de democratie, maar het heeft weinig op met de (Westerse) liberale democratie. Die wordt niet geschikt geacht voor Rusland.

Hoewel de Russen in overwegende mate hun niet-democratische leiders steunen (bij de presidentsverkiezingen in 2004 en 2008 stemde een kwart van de kiezers tegen de kandidaat van het Kremlin), zijn ze uitermate ontevreden over hun *eigen* politieke situatie. Ze voelen zich machteloos en niet beschermd door de wet. Verkiezingen worden breed gezien als een politiek ritueel, zonder werkelijke betekenis. Stemmen noch protesteren wordt beschouwd als effectieve methode om de machthebbers te beïnvloeden. Kortom, veel Russen zijn gefrustreerd over het feit dat ze geen enkele invloed hebben op de politieke orde in hun land, die ze desondanks in grote lijnen steunen. De machteloosheid die veel Russen voelen, wordt dus niet vertaald in een sterke behoefte aan *formele democratisering*. De staat van de democratie in Rusland is een geringe zorg van de meeste Russen.⁴

De politieke stemming lijkt echter te veranderen. Mede ten gevolge van de stagnerende economische ontwikkeling neemt de politieke onvrede toe. Hoewel vrijwel alle peilingen aangeven dat Poetin en, hoewel nu in afnemende mate, Medvedev redelijk populair blijven, ontmoet zowel hun constructie van gedeelde macht als de politiek waarvoor ze verantwoordelijk zijn, steeds meer scepsis en kritiek. De staatspartij Verenigd Rusland, de partij van 'boeven en dieven', zo-



als Aleksej Navalny (1976), één van Ruslands bekendste bloggers, haar onlangs typeerde, deed het opmerkelijk slecht in de regionale verkiezingen in maart 2011. De partij staat op minder dan 50% in de peilingen. Ze loopt het risico haar meerderheid, en zeker haar huidige 'constitutionele' meerderheid, te verliezen. Dit moet één van de belangrijkste redenen zijn geweest waarom Poetin zich al in september, op het congres van Verenigd Rusland, als presidentskandidaat naar voren liet schuiven. Bij voorgaande gelegenheden wachtte hij tot *na* de parlementsverkiezingen. De kandidatuur van Poetin en het 'lijsttrekkerschap' van Medvedev moeten een al te evidente verkiezingsnederlaag van Verenigd Rusland voorkomen. De toekomst van Verenigd Rusland, waarvan Poetin noch Medvedev lid schijnt te zijn, blijft desondanks onzeker. Medvedev zit opgezadeld met een partij van bureaucraten die nauwelijks past bij zijn zelfgekozen imago van 'hervormer', terwijl het niet kan worden uitgesloten dat de aanstaande president Poetin Verenigd Rusland uiteindelijk inruilt voor een ander politiek 'vehikel'. Op 23 mei jl. maakte hij de oprichting van het Russisch Nationaal Front (een 'informele niet-bureaucratische vereniging') bekend. Het initiatief stuitte op openlijke en vrij algemene scepsis. Mocht het echter worden doorgezet, dan is het een nieuwe stap in de *depolitisering van Ruslands politieke orde*.

In de Russische pers word volop gediscussieerd over de rigiditeit van het politieke bestel. De ene na de andere *think tank* komt met sombere toekomstvisies en scenario's. Een groep *BRers* (Bekende Russen) plaatste een open brief in de onafhankelijke krant *Novaja Gazeta* (1 juni 2011), waarin eerlijke en vrije verkiezingen werden geëist. Ook Vladimir Zjirinovski maakt zich zorgen over de groeiende lethargie in de samenleving. 'Er is maar één manier om de samenleving weer op te pepen zonder geweld te gebruiken', merkte de uiterst loyale onruststoker op, 'en dat is vrije verkiezingen te organiseren.'⁵ Zelfs adviesorganen van de regering roepen op tot snelle en substantiële democratische hervormingen.⁶ Volgens een recent onderzoek (april 2011) vindt 48% van de bevolking het van het grootste belang dat het land onder 'de controle van de samenleving' komt te staan; 39% bepleit vooral versterking van de macht van de staat, maar daaronder wordt door een meerderheid (57%) dan wel begrepen: 'macht, die garandeert (...) dat wetten worden nageleefd door alle instanties, organisaties en burgers, maar die niet ingrijpt in het privéleven van burgers'. Een bescheiden minderheid (18%) waardeert

de mogelijkheid te kiezen tussen politieke partijen als het belangrijkste politieke recht. De gelegenheid deel te nemen aan politieke bijeenkomsten en demonstraties wordt door nog minder Russen van belang geacht: 13%.⁷

President Medvedev schijnt openlijk te hebben gezegd dat het bestuursmodel van Rusland 'volledig achterhaald' is. 'Als alleen het Kremlin initiatieven kan nemen, dan geeft dat aan dat het systeem niet levensvatbaar is, en dat het moet worden aangepast.'⁸ Andere hooggeplaatste functionarissen lieten zich nog duidelijker uit. Voormalig vice-premier en minister van financiën Aleksej Koedrin bepleitte de 'noodzaak' van politieke wedijver. Alleen vrije en eerlijke verkiezingen verschaffen politici het mandaat dat ze nodig hebben om hervormingen door te voeren,⁹ aldus de man die zich de mogelijkheid naar het premierschap ontnomen zag – althans voorlopig. 'Het kan allemaal niet veel slechter', concludeert Olga Chrysjtanovkaja, onderzoeker van Ruslands politieke elite en actief op de liberale vleugel van Verenigd Rusland.¹⁰ Dreigt een politieke crisis?

Russen beschikken nauwelijks over mogelijkheden om op legale wijze uiting te geven aan hun politieke onvrede, anders dan door thuis te blijven op verkiezingsdag (de mogelijkheid tegen alle kandidaten of partijen te stemmen, is enkele jaren geleden afgeschaft). Tot nu toe heeft de maatschappelijke onvrede zich vooral vertaald in politieke onverschilligheid en passiviteit. Voor het regime is politieke passiviteit een *second-best option*. Actieve volgzzaamheid zou beter zijn, maar daartoe is de Russische bevolking, ondanks herhaalde inspanningen van het Kremlin, nauwelijks te verleiden geweest.¹¹ Toch vormen onvrede en passiviteit een onzekere combinatie, en niet zonder gevaar. De bevolking is cynisch en wantrouwend, ongelukkig¹² en gefrustreerd. Er is sprake van wijdverbreide gevoelens van onrecht, van schaamte over de staat van de natie, van hulpeloosheid – en van agressie. Volgens een recente peiling is 60% van de Russische bevolking geneigd alles en iedereen neer te knallen.¹³

Op welk moment zet de maatschappelijke onvrede niet langer aan tot passiviteit en onverschilligheid, maar juist tot politieke actie? Het enige juiste antwoord is: dat weten we niet. De zelfverbranding van een diep gefrustreerde groenteverkoper in Tunis wordt algemeen gezien als het beginpunt van volksoproer in diverse Arabische landen. Onverwachte en soms kleine gebeurtenissen kunnen grote gevolgen hebben. Het is in ieder geval onwaarschijnlijk dat de aanstaande

Doema- en presidentsverkiezingen, gestolen of niet, de *trigger event* van een volksoptocht zullen zijn, zoals eerder in Georgië en Oekraïne. Maatschappelijk protest is geen onbekend verschijnsel in Rusland, maar opiniepeilingen wijzen er steeds weer op dat Russen niet snel geneigd zijn de straat op te gaan – en zeker niet om politieke redenen. Protestdemonstraties in postcommunistisch Rusland werden over het algemeen geïnstigereerd door onvrede van sociaal-economische aard.¹⁴ Toch is de stemming onder de bevolking een voortdurende obsessie van de Russische machthebbers. Iedere donderdag, zo wil het gerucht, verzamelt een groepje machtige lieden zich onder leiding van Vladislav Soerkov om de meest recente opiniepeilingen door te nemen. Populariteit van de leiders wordt als de hoeksteen van het regime beschouwd.¹⁵ Ze is het autoritaire alternatief voor democratische competitie, invloed en legitimiteit.

De elite

In een sterk personalistisch, op persoonlijke relaties gebaseerde politieke orde, zoals in de Russische Federatie, creëert opvolging onvermijdelijk onzekerheid over de continuïteit van de bestaande machtsverhoudingen en dus over de eigen positie binnen de hiërarchie. *Kto kogo?* Wie regeert straks over wie?

Het politieke bestel is getypeerd als een vorm van ‘patronaal presidentialisme’:¹⁶ een politieke clanstructuur, een systeem van politieke patronage, waarin de oppermacht in sterke mate berust bij een direct gekozen president.¹⁷ Een superelite van 20 à 30 man (de ‘clanhoofden’, ‘grootaandeelhouders’ en ‘managers’ van het moderne Rusland),¹⁸ gevolgd door hun bureaucratistische cliëntèle, zijn in een voortdurende wedijver om macht en rijkdom verwickeld en worden in evenwicht (of in bedwang) gehouden door een ultieme scheidsrechter, in dit geval Poetin.

Patronaal presidentialisme rust op drie pijlers: verwevenheid van politieke en economische macht, omvangrijke corruptie en de aanwezigheid van een onbetwiste leider. De *verwevenheid van politieke en economische macht* maakt de verdeling van de nationale rijkdommen door en onder de elite mogelijk. Politieke macht geeft toegang tot uiterst profijtelijke functies in het overheidsapparaat, waaronder de staatssectoren van de economie, en in de private sector. De Russische staat is bij uitstek een *rent-granting* staat. De eerste kinderen van de elite¹⁹ zijn al in vooraanstaande bestuurlijke posities gesignaleerd. Patronage en cliëntélisme bestaan verder bij de gratie van een *wijdverbreide*

corruptie. Corruptie ‘faciliteert’ de verdeling van de nationale rijkdommen, de essentie van het patronage- of clansysteem, en ze onttrekt die aan de waarneming van het publiek. En ten slotte vergt Ruslands patronale presidentiële systeem de macht van *een onbetwiste leider*, een ultieme arbiter. De leider belichaamt eenheid en eensgezindheid – naar binnen en naar buiten toe, naar de elite en naar de bevolking. Hij handhaaft het evenwicht tussen de rivaliserende clans²⁰ en grijpt voortdurend in het politieke proces in (‘handmatig bestuur’ in het Russische jargon). Typerend voor het superpresidentiële politieke bestel in Rusland, waar informele constructies en persoonlijke relaties belangrijker zijn dan formele procedures en instituties, berust het hoogste gezag thans bij de *premier*: Poetin.

Onzekerheid over de persoon aan de top van de machtspiramide(n), over de ultieme arbiter in het politieke machtsspel, kan twijfel doen ontstaan over de continuïteit van de bestaande machtsverhoudingen, inclusief de positie van de clanhoofden en hun cliëntèle. Politiek in Rusland vertoont trekken van een *zero-sum game*. Wie politieke macht en invloed verliest, loopt het risico ook zijn privileges en rijkdom, zelfs zijn vrijheid, te verliezen. Als de macht van de leider niet langer onbetwistbaar is, groeit de kans op calculerend gedrag door de elite. En in het uiterste geval kan onzekerheid over de positie van de leider zelfs de stabiliteit van het politieke regime als zodanig in gevaar brengen. De recentelijk snel opgelopen kapitaalexport uit Rusland (19 miljard dollar in het eerste kwartaal van 2011, meer dan twee keer zoveel als in dezelfde periode een jaar eerder)²¹ leek een symptoom van de nervositeit van een deel van de elite.

De afloop

In Rusland was de onzekerheid over de continuïteit van de bestaande machtsverhoudingen lange tijd gereduceerd tot die ene vraag: wie wordt de nieuwe president? Over geen enkele politieke kwestie werd meer gediscussieerd dan over de toekomst van de politieke tandem Poetin-Medvedev en de presidentskandidaat van het Kremlin. Hoewel in de Russische pers de meest uiteenlopende opvattingen aan bod kwamen, was er onder ’s lands babbelende klasse een duidelijke voorkeur voor de kandidatuur van Medvedev. Poetin werd hooglijk geprezen voor de politieke stabiliteit, economische voorspoed en het nationale zelfvertrouwen dat hij bracht, maar, zo werd gesuggereerd, het zou tijd zijn voor verandering, voor nieuwe dynamiek. Het ‘s’-woord (of, in het Russisch, het ‘z’-woord) werd

gebruikt: stagnatie (*zastoj*). De reacties op de kandidaatstelling van Poetin ademen dezelfde geest: van gering enthousiasme tot openlijke zorg over de mogelijkheid van nog twaalf jaar Poetin.

Overigens waren ook de voorstanders van Medvedev lang niet altijd enthousiast over hun kandidaat. De teleurstelling over wat Medvedev de afgelopen jaren tot stand heeft weten te brengen, is algemeen: veel woorden, maar weinig daden. Medvedev heeft een lange reeks interessante ideeën en voor-nemens gepresenteerd, maar hij heeft vrijwel geen enkele structurele hervorming op zijn naam gebracht. Medvedev bleek een generaal zonder leger.

Het zijn niet de intellectuelen die de dienst uitmaken in Rusland, maar een kleine groep individuen, een kongsi van invloedrijke mannen, geconcentreerd in de machtsministeries (*siloviki*) en de grote (semi-) staatsbedrijven. Voor hen is Medvedev een machtsfactor van relatief beperkte politieke betekenis gebleven. Medvedev stond niet boven de clans. Hoogstens *zijn* hij en zijn cliëntèle een politieke clan. Medvedev is er niet in geslaagd (als hij het al heeft geprobeerd) Poetin en overige delen van de politieke elite ervan te overtuigen dat hij in staat is de belangen van het huidige machtsapparaat (waaronder die van een eventueel teruggetreden Poetin) te garanderen dat hij als de arbiter boven de partijen het systeem op langere termijn zou weten te continueren. Medvedevs politieke macht was te gering om op eigen kracht zijn presidentschap te continueren; Medvedevs loyaliteit was groot genoeg om de 'machtswisseling' zonder evidente onenigheid binnen de elite te verwezenlijken. De tandem is geschiedenis.

Prof. dr André W.M. Gerrits is hoogleraar Russische Politiek en Geschiedenis aan de Universiteit Leiden.

Noten

- 1 Een politieke clan is een netwerk van politici, bureaucraten en zakenlieden, dikwijls rond een machtige politieke persoon (of personen), met als oogmerk organisatorische structuren en institutionele procedures aan te wenden ten behoeve van eigen gewin. Politieke clans zijn doorgaans informeel en situationeel van karakter; ze zijn geworteld in de bureaucratie; ze delen bepaalde ideologische oriëntaties en politieke preferenties; en ze zijn onderling loyaal.
- 2 Belangrijkste taboethema's zijn de verwevenheid van politieke en economische macht en corruptie in de hoogste politieke kringen. Onderzoek naar de machinaties van machtige personen is altijd risicovol, zeker buiten Moskou.
- 3 'Rechte Zaak' moet niet worden verward met de door het Kremlin geleidelijk ontmantelde linkse partij 'Rechtvaardig Rusland' (*Spravedlivaja Rossija*). Eerder dit jaar werd partijleider Sergej Mironov, tevens voorzitter van de Federatie Raad ('Eerste Kamer'), gedwongen op te stappen (de Communistische Partij en de liberaal-democratische partij van Zjirinovski steunden het ontslag van Mironov). Naar het schijnt weigerde Mironov zijn ongedeelde steun uit te spreken aan de koers van Poetin en Medvedev (wat daaronder ook precies kan worden begrepen). Ook wil Poetin

wellicht na de verkiezingen nog slechts één 'staatspartij' in de Doema hebben. Het zou voor Verenigd Rusland de enige mogelijkheid zijn om een aanzienlijke meerderheid te behouden.

- 4 Recentelijk werden 1.600 Russen gevraagd naar hun grootste politieke zorgen: 53% vond dat inflatie het grootste probleem was, de geringe kwaliteit van openbare diensten hield 52% bezig, de lage levensstandaard 51%. Slechts 11% van de ondervraagden noemde de problematische staat van democratie en mensenrechten hun grootste zorg. (*Ria Novosti*, 5 oktober 2011) (*Johnson's Russia List* (JRL), no. 180, 6 oktober 2011).
- 5 'Zhirinovsky calls for free election in newspaper interview', ITAR-TASS, 18 juli 2011 (JRL, no. 127, 18 juli 2011). Zjirinovski, leider van de Russische liberaal-democratische partij, was vooral eind van de vorige eeuw berucht om zijn controverste uitspraken.
- 6 'Dreiging: Afnemende populariteit van de regerende partij kan tot politieke crisis leiden', in: *Vedomosti*, 30 maart 2011, over een rapport van het Centrum voor Strategische Ontwikkeling (zie ook Sam Greene, 'Mr. Medvedev, Mr. Putin, beware the Ides of March!', 29 maart 2011, www.opendemocracy.net).
- 7 Russian Opinion Poll Highlights Attitudes To Power, Politics and Freedom', *Interfax*, 17 mei 2011 (JRL, no. 88, 18 mei 2011).
- 8 Op 6 juni 2011, voor een gezelschap van linguïsten (Alexei Anishchuk, 'Russia's Medvedev chides Putin's system of rule'; JRL, no. 99, 7 juni 2011).
- 9 *Nezavisimaja Gazeta*, 22 april 2011.
- 10 *Moscow News*, 29 maart 2011.
- 11 Initiatieven als *Nasji*, de regimegetrouwe jeugdbeweging die na de omwentelingen in Georgië en Oekraïne op poten werd gezet in Rusland (maart 2005), en het Russisch Nationaal Front zijn van beperkte politieke betekenis gebleven.
- 12 Van de bevolking van 13 Europese landen zijn de Russen het minst gelukkig (*Moscow Times*, 22 augustus 2011).
- 13 *Novaya gazeta*, 24 juni 2011.
- 14 In januari 2005 gaven veranderingen in het pakket van sociale maatregelen (de vervanging van voorzieningen in natura door – onzekere – financiële tegemoetkomingen) aanleiding tot massale, aanvankelijk spontane, maar later ook georganiseerde protesten, eerst in Sint Petersburg en Moskou, vervolgens ook elders in de Russische Federatie. De machthebbers waren geschokt. Terwijl de sociale hervormingen werden teruggedraaid, werden de politieke teugels aangetrokken. Mocht maatschappelijk protest enig effect hebben gehad op de politieke orde in Rusland onder Poetin, dan vooral in autoritaire, niet in democratische richting.
- 15 Ellen Barry, 'Before voting, Russian leaders go to the polls', in: *New York Times*, 16 augustus 2011 (www.nyt.com).
- 16 Henry Hale, 'Democracy or autocracy on the march? The colored revolutions as normal dynamics of patronal presidentialism', *Communist and Post-Communist Studies*, jrg. xx, 2006, blz. 1-25.
- 17 Het gaat hierbij natuurlijk niet om de werkelijke president (Medvedev), bij wie de constitutionele macht berust, maar om de premier (Poetin), in wiens handen de feitelijke macht berust – opnieuw een kras voorbeeld van het verschil tussen formele en informele macht en instituties.
- 18 Iedereen op de lijst van de superelite is op de één of andere wijze verbonden met de staatssector van de economie. Hiertoe zouden kunnen worden gerekend: president en premier; de (plaatsvervangende) hoofden van hun staven; één of meerdere vice-premiers (waaronder minister van financiën Aleksej Koedrin, Igor Setsjin en Sergej Ivanov); de voorzitters van één of beide kamers van het parlement; de voorzitter van Verenigd Rusland; de burgemeester van Moskou, Sergej Sobjanin; Alexander Volosjin, secretaris van de veiligheidsraad Nikolaj Patroesjev; de CEO's van een aantal staatsbedrijven (Gazprom, Rosneft) en van enkele private bedrijven (Lukoil, Rusnal).
- 19 Sergej Ivanov Jr., Pjotr Fradkov, Dmitri Patroesjev.
- 20 Nikolai Petrov (Moscow Carnegie Center), geciteerd door Brian Whitmore, 'Russia's indispensable man', *Radio Free Europe / Radio Liberty*, 16 augustus 2011.
- 21 Ben Aris, 'Putin for president?', in: *Business New Europe*, 17 mei 2011 (www.bne.eu). Er worden ook andere cijfers gegeven, maar de strekking is dezelfde: kapitaalexport of kapitaalvlucht uit Rusland is fors toegenomen.

EU-NAVO: minder politiek, meer pragmatisme

Geen vergadering van EU- of NAVO-ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie gaat voorbij zonder bespreking van de relaties tussen beide organisaties. Deze jarenlange discussies hebben weinig opgeleverd. De EU en de NAVO blijven moeizaam met elkaar omgaan. Dit geldt voor crisisbeheersing – bijvoorbeeld in Afghanistan, waar beide organisaties actief zijn – evenals voor verbetering van militaire capaciteiten.

Nochtans waren de verwachtingen in 2009-2010 hooggespannen. Betere omstandigheden ontstonden door de Franse herintegratie in de militaire structuren van de NAVO, de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en de goedkeuring van het nieuwe NAVO Strategisch Concept.¹ De praktijk bleek weerbarstiger. De bekoelde verhoudingen zijn eerder bevroren dan verwarmd. Formeel overleg tussen beide organisaties is beperkt en kenmerkt zich door plichtmatigheden. Schriftelijke informatie-uitwisseling is nagenoeg tot stilstand gekomen. Beide organisaties lijken gescheiden levens te leiden en dupliceren elkaars activiteiten. Is dit beeld juist of is de werkelijkheid anders? Waarom blijven de betrekkingen tussen de EU en de NAVO vastgeroest? Heeft politieke druk effect of juist niet? Wat is er wel mogelijk?

Duplicatie of aanvulling?

Met de lancering van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB)² in 2000 betrad de Europese Unie het terrein van crisisbeheersing en militaire samenwerking. Onmiddellijk rees de vraag van de EU-NAVO-relaties. De Noord-Atlantische Alliantie was immers al acht jaren actief in crisisbeheersing op de Balkan. Samenwerking ter verbetering van militaire capaciteiten was evenzeer NAVO's *core business*. Vooral de Verenigde Staten wezen op het gevaar van duplicatie. Hoe was dit te voorkomen? Hoe konden beide organisaties optimaal hun beleid en activiteiten coördineren?

Na moeizame onderhandelingen trad in maart 2003 'Berlijn-plus' in werking, een pakket van maatregelen voor EU-NAVO-samenwerking. In december keurden de EU-lidstaten de Europese Veiligheidsstrategie (EVS) goed, die het strategische partnerschap met de

NAVO nadrukkelijk onderscheef.³ De aangepaste versie van de EVS uit 2008 gebruikt dezelfde term, maar wijst op de noodzaak van voortgang: 'The EU and NATO must deepen their strategic partnership for better co-operation in crisis management.'⁴ Het nieuwe NAVO Strategisch Concept van november 2010 noemt de EU 'a unique and essential partner' en stelt dat 'NATO and the EU can and should play complementary and mutually-reinforcing roles in supporting international peace and security'.⁵ Ook hierin klinkt *twijfel* door over de aanvullende rollen van beide organisaties op het gebied van veiligheid en defensie. Is de gevreesde duplicatie dan toch een feit? De ervaring van ruim tien jaren EU-NAVO toont een ander beeld.

Het luik crisisbeheersing. De veiligheidsanalyses van de EU en de NAVO stemmen in grote mate overeen.⁶ De inzet van *middelen* verschilt echter wezenlijk. Als politiek-militaire organisatie gebruikt de NAVO in crises primair militaire middelen, zo nodig hoog in het geweldsspectrum (Kosovo, Libië en Afghanistan). De NAVO onderkent het belang van de *Comprehensive Approach*, maar zij is voor civiele middelen in de meeste gevallen afhankelijk van andere organisaties. De EU benadert conflicten juist vanuit de optiek van duurzame oplossingen. Het militaire middel is onderdeel van een breder pakket, dat naast civiele crisisbeheersingselementen (politie, rechtspraak e.d.) ook communautaire bijdragen (ontwikkelingshulp, bestuursopbouw, wederopbouw, enz.) kan bevatten.⁷ Interventies hoog in het geweldsspectrum zijn niet uitgesloten, maar onwaarschijnlijk door gebrek aan politieke consensus en vereiste militaire middelen.⁸

De praktijk toont een zekere *werkverdeling*: de NAVO neemt het 'zware werk' voor haar rekening – met gebruik van essentiële Amerikaanse capaciteiten – terwijl de EU 'lichtere' militaire operaties uitvoert, als onderdeel van bredere wederopbouw (Bosnië, 2004-heden) of ter ondersteuning van humanitaire missies, zoals de bescherming van vluchtelingenkampen in Tsjad en de Centraal Afrikaanse Republiek (2008-2009).

Kritische kanttekeningen zijn wel te maken over parallele operaties. De EU, met operatie *Atalanta*, en

de NAVO, met operatie *Ocean Shield*, bestrijden beide piraterij nabij Somalië. Weliswaar zijn beide operaties aanvullend en bestaat er goede coördinatie, maar de leiding zou tot één organisatie kunnen worden beperkt. In dit geval zou de EU de logische keuze zijn, onder meer omdat de Unie beter is uitgerust voor de complexiteiten die zijn verbonden met arrestatie en berechting van opgepakte piraten.

Politieke keuzen van lidstaten zijn uiteraard bepalend voor 'wie wat doet'. Militair-technische factoren scheppen of beperken de mogelijkheden. De EU heeft geen eigen hoofdkwartier en ontbeert de technische capaciteiten voor inlichtingen en commandovoering op strategisch en operationeel niveau.⁹ Hierdoor kan de Unie geen operaties in het hoge geweldsspectrum uitvoeren, los van de politieke consensusvraag. De verdeling 'NAVO-zwaar' en 'EU-licht' voor militaire operaties zal hierdoor voorlopig blijven bestaan.

Het luik capaciteiten. Vanwege de ontstane werkverdeling bij crisisbeheersing is het argument van EU-NAVO-duplicatie in recente jaren primair in verband gebracht met capaciteitsverbetering. Europese landen die lid zijn van de EU én van de NAVO – eenentwintig in totaal – hebben maar één *tool box* van militaire middelen die inzetbaar zijn voor beide organisaties. Dit veronderstelt nauwe afstemming tussen EU en NAVO wat betreft processen en projecten voor verbetering van deze capaciteiten. Al snel klinkt het verwijt dat 'de EU' en 'de NAVO' elkaar dupliceren. Op deze redenering valt het nodige af te dingen. Beide organisaties bestaan uit lidstaten die *zelf* besluiten over hun defensieplannen en investeringen. De lidstaten bepalen eveneens *zelf* welke projecten belanden in de NAVO of in het Europees Defensie Agentschap (EDA).¹⁰ Bovendien verhult de kritiek op de EU en de NAVO het werkelijke probleem: de intra-Europese duplicatie, die het gevolg is van overheersende nationale planning en aanschaf, resulterend in gebrek aan standaardisatie tussen krijgsmachten en verkwisting van belastinggeld.

De voorbeelden van *duplicatie* binnen Europa liggen voor het oprapen: drie typen gevechtsvliegtuigen in productie, zeven verschillende gevechtshelikopters, meer dan twintig uiteenlopende typen gevechtvoertuigen en zestien marinewerven. De EU noch de NAVO vraagt om deze versplintering van investeringen. Sterker nog, in de meeste gevallen zijn géén van beide organisaties bij de projecten betrokken. De hoofdsteden verstrekken graag informatie aan Brussel, maar pas wanneer nationale besluiten zijn genomen.

Het probleem is niet duplicatie tussen de EU en de NAVO, maar tussen de lidstaten.

Wat resteert voor beide organisaties is *afstemming* van activiteiten en projecten die de lidstaten hun hebben toevertrouwd. Het gaat hier niet zozeer om samenwerking, maar om *deconfliction*, ofwel 'wie van beide doet wat'. De lidstaten zelf, maar ook de EU- en NAVO-staven, zorgen voor deze afstemming na informeel overleg, voor zover mogelijk door deelname aan elkaars vergaderingen en door overdracht van informatie. In de EU-NAVO Capaciteitengroep, ingesteld onder 'Berlijn-plus', krijgen de lidstaten de resultaten van de afstemming gepresenteerd.¹¹ Twee voorbeelden uit een lange reeks: om te komen tot verbeterde inzet van helikopters richt het EDA zich volledig op training en de NAVO op de formatie van een operationele eenheid; het EDA werkt aan bescherming tegen biologische wapens, terwijl de NAVO de activiteiten concentreert op protectie tegen chemische dreigingen. Beide organisaties zijn actief in dezelfde capaciteitsgebieden, maar ze voeren aanvullende projecten uit.

De angel: de kwestie-Turkije-Cyprus

Politieke overwegingen eerder dan reële gegevens lijken ten grondslag te liggen aan het verwijt van EU-NAVO-duplicatie. Er is geen *doomsday*-situatie van compleet gescheiden werelden, omdat in de praktijk via informele weg afstemming plaatsvindt. Uiteraard is dit geen ideale situatie. Bij gebrek aan formele regelingen moesten lokale commandanten in Kosovo en Afghanistan ingenieuze oplossingen bedenken voor uitwisseling van inlichtingen of voor militaire NAVO-bescherming aan civiel EU-personeel. Wat betreft capaciteitsverbetering zou formele uitwisseling van documenten – in het bijzonder concepten, plannen en standaarden – het werk van de staven vereenvoudigen.

Waarom werkt het formele kader van 'Berlijn-plus' niet? Het antwoord op die vraag ligt verscholen in de kwestie-Turkije-Cyprus. Ankara erkent Cyprus niet zolang geen oplossing is gevonden voor het verdeelde eiland. Turkse instemming met 'Berlijn-plus' in 2003 was alleen mogelijk met uitsluiting van Cyprus, dat een jaar later tot de EU zou toetreden. Onder grote druk van Athene ging Nicosia akkoord. Na de toetreding tot de EU, in mei 2004, ging Cyprus zich echter steeds meer verzetten tegen zijn uitsluiting van het EU-NAVO-overleg. Het argument van Cyprus is eenvoudig: alle EU-lidstaten zijn gelijk. Uitsluiting van één van hen is strijdig met dit beginsel. Cyprus aanvaardt weliswaar het *fait accompli* van 2003, maar

de 'Berlijn-plus'-regelingen zijn volgens Nicosia louter van toepassing op operaties waarbij de EU gebruik maakt van NAVO-bevelvoering. Voor alle overige vraagstukken moet Cyprus kunnen aanschuiven bij EU-NAVO-vergaderingen.

Turkije redeneert juist tegengesteld: 'Berlijn-plus' is van toepassing op de bespreking van *alle* onderwerpen in de EU-NAVO-relaties, inclusief de 'nieuwe' uitdagingen (terrorisme, rakettenproliferatie, energie- en cyberveiligheid). Dit interpretatiegeschil beperkt de agenda van formeel politiek, diplomatiek en militair EU-NAVO-overleg tot EU-operatie *Althea* in Bosnië, de enige Europese operatie met gebruik van NAVO-bevelvoering. Bespreking van alle overige onderwerpen met alle EU- en NAVO-lidstaten is alleen mogelijk tijdens informele bijeenkomsten, die onregelmatig plaatsvinden.

De angel in de EU-NAVO-problematiek bestaat uit het centrale vraagstuk Turkije-Cyprus. Recente ontwikkelingen bieden weinig hoop op een oplossing. De autoriteiten van beide delen van het eiland boeken nauwelijks vooruitgang in hun onderhandelingen. Turkije zelf laat zich steeds meer gelden als regionale macht in het oostelijk deel van het Mediterrane gebied. Hierdoor zal de bereidheid concessies te doen aan Cyprus verder afnemen. Voorts versterkt Ankara de greep op het noordelijk deel van het eiland, onder meer door migratie van Turken van het vasteland naar Turks Cyprus te bevorderen. Recente ruzies tussen Ankara en Nicosia over olieboringen voor de kust van het eiland onderstrepen de gespannen verhouding. Het *Cypriotische voorzitterschap van de EU in de tweede helft van 2012* maakt de situatie nog ingewikkelder. Ankara heeft al aangekondigd alle besprekingen met de EU over de voorwaarden van de Turkse toetreding op te schorten in die periode. De nabije toekomst biedt géén perspectief voor oplossing van de kwestie-Cyprus-Turkije. Voor de EU-NAVO-relaties is dat slecht nieuws. De angel blijft vastzitten. De formele verhoudingen tussen beide organisaties zullen verder verstoord raken.

Politieke druk: contraproductief

Met opeenvolgende politieke initiatieven is geprobeerd een doorbraak te bewerkstelligen in de EU-NAVO-relaties. Verscheidene EU-voorzitterschappen, secretarissen-generaal van de NAVO en Hoge Vertegenwoordigers voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie hebben politiek-diplomatieke energie gestoken in het vraagstuk.

De inzet was telkens het centrale vraagstuk te omzeilen en een 'mini-oplossing' te bereiken. Begin 2010 ondernam de huidige NAVO-secretaris-generaal Anders Fogh Rasmussen een poging. Tijdens de informele bijeenkomst van EU-defensie-ministers¹² in Palma de Mallorca stelde hij een *two-way street*-oplossing voor: enerzijds deelname van alle EU-lidstaten aan EU-NAVO-overleg; anderzijds zou de EU op drie gebieden niet-EU-leden tegemoet moeten komen. Dit betrof 1 nauwere betrokkenheid van niet-EU NAVO-bondgenoten bij GVDB-activiteiten; 2 de totstandkoming van een EU-Turkije Beveiligingsakkoord; en 3 de afsluiting van een samenwerkingsovereenkomst tussen Turkije en het EDA.¹³

Cyprus noch Turkije toonde serieuze interesse. De *deal* was voor Nicosia alleen aanvaardbaar wanneer deze gepaard ging met erkenning van Cyprus door Ankara, terwijl voor Turkije de oplossing van Rasmussen indirect deze (voor Ankara onaanvaardbare) erkenning inhield. Ook een dramatische oproep van de voorzitter van de Europese Raad, Herman Van Rompuy, tijdens het diner op de NAVO-top van Lissabon in november 2010, bleef zonder gevolg. Van Rompuy stelde dat de tijd gekomen was 'to break down the remaining walls between them' (lees: EU en NAVO). Het lokte een venijnige reactie uit van de Turkse deelnemers. De paragraaf over EU-NAVO-relaties in het nieuwe NAVO Strategisch Concept bleek de laatste en moeilijkste horde in de onderhandelingen.¹⁴

Politieke interventies op hoog niveau hebben weinig effect gehad. Het tegendeel lijkt eerder waar. De politieke aandacht voor de EU-NAVO-problematiek forceert Cyprus en Turkije tot scherpere opstellingen. Het *micromanagement* van beide landen in de EU-NAVO-relaties heeft onvoorstelbare proporties aangenomen. Eind 2010 bleek het onmogelijk een nieuw gezamenlijk rapport van de *Chief Executive* van het EDA en de *Allied Commander Transformation* (ACT) van de NAVO uit te brengen.¹⁵ Turkije zette een blok in de NAVO. Formele informatie-uitwisseling tussen de EU- en NAVO-staven kwam al eerder tot stilstand. Zodoende wisselt de NAVO méér documenten uit met Rusland en Oekraïne dan met zijn strategische partner, de EU. Cyprus blokkeert in de EU de totstandkoming van een samenwerkingsovereenkomst tussen het EDA en de Europese (!) organisatie voor materieelsamenwerking OCCAR vanwege het risico van betrokkenheid van Turkije bij het Europese Defensie Agentschap via de achterdeur.¹⁶

In andere situaties zijn politieke interventies nodig om vastgeroeste processen de nodige vaart te geven en falen om te buigen naar succes. Voor de betrekkingen tussen de EU en de NAVO is eerder het omgekeerde van toepassing. Hoe meer politieke leiders hun handen afhouden van het probleem, des te meer ruimte ontstaat voor *informele* contacten en oplossingen.

Smalle wegen

Rechtstreekse *informele contacten* tussen de staven bieden voorlopig het beste kanaal voor EU-NAVO-samenwerking. Zonder aanwezigheid van de lidstaten zijn politieke gevoeligheden gemakkelijker te vermijden. De praktijk heeft bovendien aangetoond dat informeel stafoverleg het meest productief is. Anderzijds zijn wonderen niet te verwachten. Het intergouvernementele karakter van de NAVO en van defensiesamenwerking in de EU legt beperkingen op aan de bewegingsvrijheid van de staven. Stafoverleg kent natuurlijke grenzen, maar het informele spoor biedt de beste kansen op vooruitgang. Hoe kunnen de EU- en NAVO-staven hun contacten optimaliseren?

De frequente gesprekken van de NAVO-secretaris-generaal met de Hoge Vertegenwoordiger van de EU dragen bij tot afstemming van het crisisbeheersingsbeleid. Daarnaast blijven rechtstreekse contacten tussen hoofdsteden van groot belang. Voor de interventie in Libië hebben Europese initiatiefnemers Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk voor het NAVO-verband gekozen, niet alleen om militair-technische redenen, maar ook uit politieke overwegingen: de betrokkenheid van de Verenigde Staten. Het is tevens duidelijk dat na beëindiging van de vijandelijkheden in Libië het zwaartepunt verschuift naar de Verenigde Naties en de EU voor ondersteuning van staatsopbouw, economisch herstel en democratisering. Om beter voorbereid te zijn op toekomstige crises zouden de EU en de NAVO nauwgezet hun potentieel in kaart kunnen brengen, gekoppeld aan afgestemde *contingency planning*. Op die wijze zouden de SG NAVO en de EU HV bij de eerste besprekingen met de lidstaten meteen concrete opties kunnen presenteren over 'wie het beste wat kan doen'. Dit kan politieke besluitvorming versnellen en tijdswinst opleveren voor de praktische voorbereidingen van militaire operaties en civiele missies. In de crisisgebieden bieden lokale regelingen tussen EU en NAVO de beste uitweg. De succesvol toegepaste modellen in Kosovo zijn wellicht benutbaar in toekomstige situaties. Ook is er ruimte voor meer gemeenschappelijke *pre deployment*-training van EU- en NAVO-personeel, met gebruik van nationale faciliteiten.

Voor *capaciteitsontwikkeling* zijn de informele contacten tussen de EU- en NAVO-staven essenti-

eel. Op basis van bestaande contacten zijn de volgende stappen te zetten:

- **Informele informatie-uitwisseling.** Deze dient systematisch plaats te vinden en alle lopende en toekomstige activiteiten en mogelijke projecten te omvatten voor vroegtijdige coördinatie. Vervolgens worden alle aanvullende activiteiten in beeld gebracht, die de staven presenteren in de EU-NAVO Capaciteitengroep. De SG NAVO en de EU HV krijgen afgestemde *interne rapportages* die met alle lidstaten worden gedeeld. Op die wijze is het probleem van gemeenschappelijke rapporten te omzeilen, terwijl de *inhoud* identiek is.

- **Afstemming van prioriteiten.** Beide organisaties hebben prioriteiten vastgesteld voor capaciteitsverbetering, die elkaar deels overlappen. Thans vindt afstemming plaats tussen de EU en de NAVO per overlappende prioriteit. Wellicht kan de coördinatie een stap verder gaan, door bepaalde prioriteiten aan één van beide organisaties over te laten. Dit is niet mogelijk voor collectieve behoeften van de organisaties (inlichtingen, verbindingen e.d.), maar wel voor projecten van beperkte groepen van lidstaten. Te denken valt aan toekomstige aanschaf van tankervliegtuigen, onbemande verkenningstoestellen of schepen voor mijnenbestrijding.

- **Informeel overleg met lidstaten.** Voor bespreking met lidstaten van specifieke onderwerpen zijn informele overlegfora geschikt, zoals conferenties, workshops, seminars en studiedagen. EDA- en NAVO-staven hebben met succes dergelijke alternatieven al benut, bijvoorbeeld voor transport, persoonlijke bescherming, logistiek en de relaties met de industrie. Vanwege het informele karakter kunnen lidstaten niet of nauwelijks beperkingen opleggen over aanwezigheid. Formele afhandeling van de afgestemde activiteiten vindt plaats in de fora van beide organisaties.

- **Training en opleidingen.** Gecombineerde training en opleidingen zijn mogelijk, zolang faciliteiten van lidstaten worden gebruikt. Het EDA en de ACT hebben in 2010 een gezamenlijke CBRN-cursus georganiseerd.¹⁷ Dergelijke gecombineerde cursussen zijn ook mogelijk op andere gebieden, zoals inlichtingen, bescherming tegen bembommen, civiel-militaire samenwerking en logistieke ondersteuning. De eerste stap bestaat uit opstelling van een overzicht van alle cursussen en beschikbare faciliteiten door beide staven. Afzonderlijke lidstaten kunnen vervolgens aanbieden voor welke cursus hun *Centres of Excellence* of militaire scholen beschikbaar zijn.

- **Civiel-militaire synchronisatie.** Militaire actoren krijgen steeds meer te maken met de invloeden van ontwikkelingen op civiel gebied. Binnen de EU heeft de Europese Commissie veelal de leiding omdat het communautaire agenda's betreft: maritieme veiligheid,

Single European Sky,¹⁸ richtlijnen op het gebied van natuurbescherming, aanbestedingsregels voor defensiematerieel, enz. Het EDA behartigt steeds vaker de militaire belangen van de lidstaten in de contacten met zijn natuurlijke partner, de Europese Commissie.¹⁹ Voor de NAVO is dit veel lastiger. Voor bepaalde dossiers zou het EDA ook de belangen van de NAVO kunnen behartigen in het overleg met de Commissie.

Conclusie

De afgelopen jaren is een gunstig klimaat ontstaan voor verbeterde betrekkingen tussen de EU en de NAVO, in het bijzonder door de gewijzigde posities van Frankrijk in de NAVO en van de Verenigde Staten ten aanzien van Europese defensiesamenwerking. Toch zijn de formele verhoudingen tussen beide strategische partners verslechterd. De oorzaak ligt op een eiland in de Middellandse Zee, waar de 'groene lijn' de Turks-Cypriotische en Grieks-Cypriotische delen scheidt. In de huidige situatie is erkenning van EU-lidstaat Cyprus door NAVO-bondgenoot Turkije uitgesloten. Tegelijkertijd aanvaardt Cyprus niet langer zijn systematische uitsluiting van EU-NAVO-overleg. Het resultaat is verdere verzieking van de formele banden tussen beide organisaties.

Politieke druk op Turkije en Cyprus heeft geen effect gehad. 'Mini'-oplossingen voor de EU-NAVO-problematiek, los van het bredere vraagstuk Cyprus-Turkije, zijn niet mogelijk gebleken omdat de twee landen ze meteen verbinden met het kernvraagstuk. De politieke interventies zijn zelfs contraproductief: Turkije en Cyprus hebben hun storend gedrag in de NAVO, respectievelijk in de EU verder aangescherpt.

Zodoende biedt het traject van de *informele banden* tussen EU en NAVO het beste perspectief. De contacten tussen de staven dienen optimaal te worden benut. De lidstaten behouden de eindregie, want zij besluiten in beide organisaties over de uitkomsten van het stafoverleg. Het positieve aspect – afstemming van EU- en NAVO-agenda's via informele kanalen – wint het van het negatieve gevolg, de verdere uitholling van het formele 'Berlijn-plus'-kader. De twee schuldigen – Cyprus en Turkije – bereiken zo uiteindelijk precies wat ze niet willen: de EU en de NAVO coördineren vooraf hun activiteiten zonder hen.

Dick Zandee is *senior research associate* van het Instituut Clingendael. De auteur dankt Jean-Pierre van Aubel, Margriet Drent, Arnout Molenaar en Hans van Santen voor commentaar.

Noten

1 Zie: Hans van Santen & Arnout Molenaar, 'EU-NAVO samenwerking: tijd voor transformatie', in: *Internationale Spectator*,

ijrg. 62, nr.6, juni 2008, blz. 343-348. Hoewel geschreven in 2008, noemen de auteurs de drie factoren – naast andere ontwikkelingen – als handvatten voor transformatie van de EU-NAVO-samenwerking.

2 Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is de term EVDB vervangen door GVDB, het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid.

3 'The EU-NATO permanent arrangements, in particular Berlin Plus, enhance the operational capability of the EU and provide the framework for the strategic partnership between the two organisations in crisis management. This reflects our common determination to tackle the challenges of the new century.' Zie: *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, Brussel, 13 december 2003, blz. 20.

4 *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, Brussel, 11 december 2008, blz. 2.

5 *Active Engagement, Modern Defence – Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, paragraaf 32.

6 Zie ook hiervoor de 2008-versie van de EVS en het NAVO Strategisch Concept van 2010.

7 In de praktijk (Somalië, andere crises) blijkt de EU moeite te hebben met uitvoering van de *Comprehensive Approach*. Zie: Margriet Drent & Dick Zandee, *Breaking Pillars – Toward a civil-military security approach for the European Union*, Clingendael Security Paper No. 13, januari 2010.

8 Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk namen het initiatief voor de luchtoperaties boven Libië, maar deze zijn niet mogelijk zonder gebruik van (Amerikaanse) NAVO-middelen voor inlichtingen, verkenningen en commandovoering.

9 De EU dient een Civiel-Militair Hoofdkwartier te hebben – wezenlijk anders dan NAVO-hoofdkwartieren – voor afgestemde planning en inzet van civiele en militaire middelen. Zie Drent & Zandee, *a.w. noot 7*.

10 Het *Europees Defensie Agentschap* is de EU-instelling voor verbetering van Europese militaire capaciteiten.

11 De EU-NAVO Capaciteitengroep is veel bekritiseerd als een 'steriel' forum, waar presentaties van beide staven centraal staat en discussie ontbreekt. Dit gegeven zou men ook als een succes kunnen zien: de afstemming van EU- en NAVO-projecten tussen de staven roept geen vragen op.

12 De NAVO-secretaris-generaal neemt deel aan (bepaalde onderdelen van) EU-vergaderingen van ministers van defensie. Hetzelfde geldt omgekeerd voor de EU Hoge Vertegenwoordiger.

13 *Secretary General's speaking notes for the Joint Meeting of the European Parliament's Committee on Foreign Affairs*, 20 september 2010 (www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_66549.htm).

14 'Intense discussion on EU-NATO relations at the Lisbon Summit', in: *EU Observer*, 21 november 2010.

15 In maart 2010 brachten de ACT en het EDA een eerste gezamenlijk rapport uit over afstemming van elkaars activiteiten. Het werd verstrekt aan alle leden van beide organisaties. Zie: *Keynote Address by Adam Sowa, Deputy Chief Executive of the European Defence Agency*, ACT Industry Days, 5-6 oktober 2010, Praag - EDA website (www.eda.europa.eu).

16 Turkije schaft A400M transportvliegtuigen aan. OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement) is verantwoordelijk voor de uitvoering van dit multinationale aanschafprogramma.

17 CBRN = Chemical, Biological, Radiological and Nuclear. Het betrof een cursus voor beschermingsmaatregelen, die is gehouden op de Duitse CBRN-school in Sonthofen.

18 De *Single European Sky* zal op termijn leiden tot Europese controle van het luchtruim ter vervanging van de lappendeken van nationale systemen. Dit heeft gevolgen voor de militaire luchtvaart. Technische aanpassingen in militaire vliegtuigen zijn waarschijnlijk nodig. Dat vergt een gezamenlijke aanpak.

19 De Europese Commissie is lid (zonder stemrecht) van de Bestuursraad van het EDA.

Aansprakelijkheidsregime voor VN-vredesoperaties

Draagt Nederlandse rechtspraak bij tot nieuwe aanpak?

Op 5 juli 2011, bijna zestien jaar na de val van de enclave Srebrenica, werd Nederland aansprakelijk gesteld voor de dood van drie Bosnische moslims die hun toevlucht tot de *compound* van de Nederlandse militairen hadden gezocht. De Nederlandse militairen (*Dutchbat*) maakten deel uit van de VN-vredesoperatie UNPROFOR (*United Nations Protection Force*). Ze dienden Srebrenica te beschermen en mochten zo nodig geweld gebruiken om de veiligheid van dit gebied af te dwingen.

Deze uitspraak van het Gerechtshof in Den Haag over één van de gevoeligste aangelegenheden in de Nederlandse politiek heeft het debat over *internationale aansprakelijkheid* van de Verenigde Naties en hun vredesoperaties fel aangewakkerd. Deze problematiek is niet nieuw, maar door de spectaculaire toename van het aantal VN-vredesoperaties, hun stijgend aantal opdrachten en de zeer uiteenlopende situaties waarin deze operaties worden ontplooid, wordt men er steeds vaker mee geconfronteerd.

Dit artikel brengt één aspect van de internationale aansprakelijkheid van de VN in kaart, namelijk de problematiek van de toerekening van handelingen van militairen in het kader van VN-vredesoperaties. Daarbij besteden we aandacht aan de algemene regels inzake de aansprakelijkheid van internationale organisaties, de concrete toepassing en interpretatie van deze regels in de context van VN-vredesoperaties en aan de *impact* daarvan op het verdere functioneren van die operaties.

De algemene regels inzake de aansprakelijkheid van internationale organisaties

De beginselen en regels inzake de internationale aansprakelijkheid van internationale organisaties zijn nog volop in ontwikkeling en zijn nog niet neergelegd in een multilateraal verdrag. Wel werkt de *International Law Commission* (de jaarlijks in Genève bijeenkomende commissie van de VN, ingesteld in 1948 voor de bevordering van de vooruitgang van het internationaal recht en zijn vastlegging) sinds 2001 aan de ontwikkeling en codificatie van regels inzake de aansprakelijkheid van internationale organisaties.

Als uitgangspunt werd genomen dat de belangrijkste beginselen van staatsaansprakelijkheid ook

van toepassing zijn op internationale organisaties. In 2011 werd de tweede lezing van de *zg. Draft Articles on the Responsibility of International Organizations* (hierna Ontwerpartikelen) afgerond. Volgens deze Ontwerpartikelen is een internationale organisatie internationaal aansprakelijk wanneer zij een handeling heeft verricht die in strijd is met een internationale verplichting van de betrokken organisatie en wanneer deze handeling toerekenbaar is aan de betrokken internationale organisatie. Wat toerekening betreft, betekent dit dat handelingen van organen van de organisatie en handelingen van personen of entiteiten die voor de organisatie functies uitoefenen, worden beschouwd als handelingen van de organisatie, ongeacht de positie die het orgaan of de entiteit in die organisatie bekleedt. Ook handelingen *ultra vires*, d.w.z. handelingen waarbij zij hun bevoegdheden hebben overschreden, zijn in dit verband toerekenbaar aan de internationale organisatie.

Om de specifieke situatie van VN-vredesoperaties te regelen, heeft de ILC evenwel een afzonderlijke bepaling ingelast. Volgens Artikel 7 van de Ontwerpartikelen zijn handelingen van organen of entiteiten die door een *staat* ter beschikking worden gesteld van een internationale organisatie, óók handelingen van en toerekenbaar aan deze internationale organisatie, op voorwaarde dat de organisatie 'effectieve controle' uitoefent op de handelingen van het staatsorgaan of de entiteit van de staat. Met 'effectieve controle' bedoelt de ILC, zo mag blijken uit de toelichting, de feitelijke, operationele controle over een specifieke handeling. De ILC verwijst in het bijzonder naar de rechtspraktijk ten aanzien van VN-vredesoperaties, waarbij staten militaire contingenten ter beschikking stellen van de VN, maar waarbij die zelfde staten nog een zekere controle behouden, vooral wat betreft disciplinaire en strafrechtelijke aangelegenheden.¹

Commando, controle en organisatie van vredesoperaties

In hoeverre oefenen de VN effectieve controle uit over handelingen van militaire contingenten in het kader van VN-vredesoperaties? Om een antwoord op deze



vraag te formuleren, dienen we inzicht te krijgen in de commando-, controle- en organisatiestructuur van VN-vredesoperaties.

VN-vredesoperaties zijn niet voorzien in het VN-Handvest. Ze ontstonden als een alternatief op het in het Handvest uitgewerkte collectieve-veiligheids-systeem en ze zijn uitgegroeid tot een belangrijk en algemeen aanvaard instrument voor de beheersing en oplossing van gewapende conflicten. De VN hebben benadrukt dat VN-vredesoperaties 'are constantly evolving in the light of changing circumstances'.² Hiermee gaf de volkerenorganisatie duidelijk te kennen dat het instrument continu aan veranderingen onderhevig is, en dit zowel wat het mandaat als de organisatiestructuur ervan betreft. Toch kunnen we inzake de commando-, controle- en organisatiestructuur van VN-vredesoperaties op basis van de VN-praktijk enkele algemene beginselen afleiden.

De structuur van een VN-vredesoperatie omvat vier hiërarchische niveaus, namelijk de Veiligheidsraad; de secretaris-generaal; het Hoofd van de Missie; en de nationale contingenten, onder leiding van een nationale bevelhebber. De *Veiligheidsraad* is het orgaan dat besluit over oprichting en mandaat van elke VN-vredesoperatie. Een vredesoperatie wordt derhalve door de VN beschouwd als een suborgaan van de Veiligheidsraad. De *secretaris-generaal* wordt door de Veiligheidsraad belast met de verdere uitwerking van de beslissing tot oprichting. Hij heeft bovendien de algemene leiding over de vredesoperatie en heeft dus ook de verantwoordelijkheid inzake ontplooiing, organisatie en functioneren van de VN-vredesoperatie, weliswaar binnen de grenzen van het door de Veiligheidsraad vastgesteld mandaat. Concreet betekent dit dat deze taak wordt uitgeoefend door het *Department of Peacekeeping Operations* (DPO) tezamen met het *Department of Field Support* van het VN-Secretariaat. Zo wordt het *concept of operations* samen met de *force requirements* en de *rules of engagement* door het DPO opgesteld.

De secretaris-generaal (SG) stelt vervolgens het *Hoofd van de Missie* aan; dit is meestal een Speciale Vertegenwoordiger van de SG, een civiel persoon, met direct onder zich de hoogste mi-

litair in rang, de Opperbevelhebber. Indien er geen Speciale Vertegenwoordiger wordt aangeduid, is de Opperbevelhebber zelf het Hoofd van de Missie. Het Hoofd van de Missie oefent namens de SG het opperbevel over de VN-vredesoperatie uit. Door het grote aantal civiele elementen in een VN-vredesoperatie werd de afgelopen decennia meestal wel een Speciale Vertegenwoordiger aangesteld.

De *nationale contingenten* ten slotte, die door staan op vrijwillige basis ter beschikking van de VN-vredesoperatie worden gesteld, worden onder het operationeel commando van het Hoofd van de Missie geplaatst. Zij blijven weliswaar in nationaal dienstverband, maar voor de duur van de opdracht worden het operationeel gezag en commando overgedragen aan de VN, in casu de secretaris-generaal, en ter plaatse aan het Hoofd van de Missie. Ze zijn bovendien verplicht hun opdrachten en functies te vervullen uitsluitend in het belang van de VN en niet in enig nationaal belang. Het operationeel gezag en commando hebben onder meer betrekking op het uitvaardigen van operationele bevelen (instructies) binnen de grenzen van het specifieke mandaat en van het specifieke operatiegebied.

Tussen de nationale contingenten en het Hoofd van de Missie staan de *bevelhebbers van de respectieve nationale contingenten*. Zij garanderen en zien erop toe dat de nationale contingenten handelen en opereren binnen de grenzen van het mandaat zoals bepaald door de Veiligheidsraad en binnen de grenzen van de bepalingen van het 'participation agreement', het verdrag gesloten tussen de troepenleverende staat en de VN-secretaris-generaal waarin de modaliteiten van de terbeschikkingstelling worden vastgelegd. De bevelhebbers van de nationale contingenten vormen dan ook een essentiële schakel in de organisatiestructuur van VN-vredesoperaties.³

Deze algemene principes vindt men in vrijwel alle VN-vredesoperaties terug. Vanuit deze redenering hebben de VN in het verleden ook de *internationale aansprakelijkheid* aanvaard voor handelingen van militairen van nationale contingenten in de uitoefening van hun functie in het kader van een VN-vredesoperatie.⁴ Volgens het VN-Secretariaat is een handeling van een

lid van een VN-vredesoperatie, in zijn officiële hoedanigheid verricht, als subsidiair orgaan van de VN, in principe toerekenbaar aan de VN. En als deze handeling in strijd is met een internationale verplichting, dan volgt daaruit de internationale aansprakelijkheid van de VN en de verplichting tot compensatie door de VN, overeenkomstig Artikel 6 van de Ontwerpartikelen. Het VN-Secretariaat gaat er dus van uit dat de nationale contingents van VN-vredesoperaties in beginsel handelen in opdracht van en onder leiding van de VN, en dit ongeacht of de door de VN uitgeoefende leiding en controle ook effectief is. De in Artikel 7 van de Ontwerpartikelen geïntroduceerde methode om de toerekenbaarheid van handelingen, verricht in het kader van VN-vredesoperaties, vast te stellen, de *zg. effectieve-controle-test*, werd tot dusver nooit door de volkerenorganisatie gebruikt om de verdeling van de aansprakelijkheid tussen haarzelf en de troepenleverende landen, voor schade veroorzaakt in het kader van VN-vredesoperaties, vast te stellen.⁵

Recente praktijk

Toch dienen enkele kanttekeningen en nuances te worden geplaatst bij deze zogenaamde rigide VN-commando-, controle- en organisatiestructuur. De realiteit was en is wel iets complexer. In de praktijk stellen we immers vast dat troepenleverende landen aan VN-vredesoperaties wel degelijk een zekere vorm van controle uitoefenen over hun nationale contingents en dus ook op de uitvoering van het mandaat. Hoewel de VN dit nooit volledig hebben kunnen uitsluiten, heeft dit fenomeen zich vooral de laatste vijftien jaar gemanifesteerd. Door de debacles van de VN-vredesoperaties – achtereenvolgens in Somalië met UNOSOM II (*United Nations Operation in Somalia II*), in Rwanda met UNAMIR (*United Nations Assistance Mission in Rwanda*) en in Bosnië met UNPROFOR – waren veel staten, vooral Westerse staten, niet langer bereid onvoorwaardelijk troepen te leveren in VN-verband. Zij eisten van de VN onder meer duidelijke mandaten, *concepts of operations* en *rules of engagement*, alsmede meer overleg bij het opstellen ervan. Daarnaast vroegen ze ook om een *efficiënte commandostructuur* en een *robuuste bewapening* voor de blauwhelmen. Door hun participatie aan deze voorwaarden te koppelen, sloten zij een substantiële deelname aan VN-vredesoperaties in de praktijk impliciet uit.⁶

In een poging deze crisis te bestrijden en (vooral Westerse) staten opnieuw te betrekken bij VN-vredesoperaties, werden in het VN-Secretariaat, op basis van het in 2000 gepubliceerde rapport-Brahimi, hervormingen doorgevoerd en werd – weliswaar mondjesmaat en impliciet – ingegaan op tal van grieven van de troepenleverende landen.

De uitbreiding en versterking van UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*) in 2006 waren kenmerkend voor deze evolutie. Mede gedwongen door de specifieke omstandigheden konden de VN in feite niets anders doen dan – zij het met de nodige tegenzin – instemmen met de grieven en de *de facto*-voorwaarden voor deelname aan UNIFIL van de Europese (kandidaat-) troepenleverende landen.

Zo werden in overleg met deze landen duidelijke *concepts of operations* en *rules of engagement* opgesteld. De operatie werd en wordt geleid door een Opperbevelhebber en niet door een Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal, want die zou volgens de Europese landen een efficiënte werking alleen maar in de weg staan. Ook werd een robuuste bewapening overeengekomen. Daarnaast werd voor UNIFIL, onder druk van de (kandidaat-) troepenleverende landen, een *Special Strategic Military Cell* in het kader van het *Department of Peacekeeping Operations* (DPO) opgericht. Deze cel, die grotendeels werd bemand door officieren van die landen en leden van het DPO, gaf hoofdzakelijk militair advies en begeleiding op strategisch niveau aan UNIFIL. Op die manier wilden de Europese staten hun controle op hun nationale contingents en op de uitvoering van het mandaat vergroten.⁷

Ook op andere gebieden zijn de inbreng en invloed van de troepenleverende landen voelbaar geworden. Naast beperkingen die troepenleverende landen opleggen wat betreft de uit te voeren opdrachten van hun nationale contingents, is het intussen ook een vaak voorkomende praktijk dat bevelhebbers van de nationale contingents niet alleen in direct contact staan met het Hoofd van de Missie, maar ook met de eigen nationale regering, en dit niet uitsluitend om aangelegenheden te bespreken die nog tot de formele bevoegdheid van het troepenleverend land behoren, zoals disciplinaire en strafrechtelijke aangelegenheden. Hoewel dit een oud zeer is, worden de Opperbevelhebbers van VN-vredesoperaties nu door de VN aangemoedigd de bevelhebbers van de nationale contingents zoveel mogelijk te betrekken bij elk aspect van de operationele planning en besluitvorming van de vredesoperatie dat repercussies kan hebben voor de respectieve nationale contingents.⁸

Een nieuwe aanpak

Het zal duidelijk zijn dat de door de VN gehuldigde visie dat de contingents van de troepenleverende landen onder het exclusieve operationele commando en de controle van de VN staan, niet langer houdbaar is en niet meer beantwoordt aan de realiteit. Handelingen verricht door troepen van vredesoperaties in de uitoefening van hun functie kunnen daarom niet langer *uitsluitend* aan de VN worden toegerekend.

De praktijk toont aan dat naast de VN ook de troepenleverende landen een zekere vorm van operationele controle uitoefenen over hun nationale contingenten. De troepenleverende staten waren hiervoor trouwens vragende partij.

De invoering van het beginsel van *multiple of dual attribution* met betrekking tot handelingen van nationale contingenten is dan ook meer dan gerechtvaardigd. Op die manier kunnen deze handelingen zowel aan de VN als aan het troepenleverend land worden toegerekend, volgens de mate dat zij er effectieve controle op uitoefenen. De *attribution* kan dan ook logischerwijze leiden tot gedeelde aansprakelijkheid van de VN en het troepenleverend land. Zij kunnen dan worden aangesproken op hun aandeel in de onrechtmatige handeling. Op die manier wordt rekening gehouden met de complexe positie van blauwhelmen.

Tegenstanders voeren echter aan dat invoering en toepassing van het beginsel van *multiple of dual attribution* staten zullen afschrikken nog troepen ter beschikking te stellen. Deze vrees is zeker niet onterecht en ongetwijfeld zal deze aanpak westerse staten volledig in de armen van de NAVO en/of de Europese Unie drijven. Maar tegelijkertijd zal het staten ook aanzetten om niet over één nacht ijs te gaan wanneer het besluiten tot deelname aan VN-vredesoperaties betreft.

Ook de ILC heeft in haar algemene toelichting op de Ontwerpartikelen gesteld dat *multiple of dual attribution* niet kan worden uitgesloten. In haar toelichting op de in Artikel 7 van de Ontwerpartikelen geïntroduceerde methode om de toerekenbaarheid in het kader van VN-vredesoperaties vast te stellen (de effectieve-controle-test), wordt echter niet (meer) naar deze mogelijkheid verwezen. De ILC lijkt in dit verband eerder te suggereren dat de effectieve-controle-test leidt tot toerekening van een handeling *hetzij* aan de staat, *hetzij* aan de internationale organisatie.⁹

De Nederlandse rechtspraak

De Nederlandse rechtspraak leek in eerste instantie deze visie van de ILC te volgen. We verwijzen hier dan in het bijzonder naar de zaak die werd aangespannen door Hasan Nuhanovic – voormalig tolk in dienst van de VN, die onder meer voor *Dutchbat* heeft gewerkt – en door de nabestaanden van Rizo Mustafic, een electriciën in dienst van *Dutchbat*. Zij daagden Nederland voor de rechter, omdat hun familieleden¹⁰, die hun toevlucht tot de *compound* van *Dutchbat* in Srebrenica hadden gezocht, door de Nederlandse blauwhelmen van de *compound* werden gestuurd en daarna door de Bosnische Serviërs werden vermoord. De Rechtbank van Den Haag stelde *in eerste aanleg* namelijk dat de handelingen van *Dutchbat* uitsluitend aan de VN moesten worden toegerekend, aangezien de VN in het

kader van UNPROFOR de operationele gezags- en bevelsbevoegdheid over *Dutchbat* uitoefenden. Alleen wanneer de leiding van de Nederlandse krijgsmacht en/of leden van de Nederlandse regering de bevelstructuur van de VN hadden doorbroken, waardoor de feitelijke grondslag waarop de toerekening aan de VN berust, in juli 1995 was aangetast, zou er naar de mening van de rechtbank ruimte zijn voor toerekening aan de Nederlandse staat. Bovendien stelde de Nederlandse rechter dat toerekening van het doen en laten van *Dutchbat* aan de VN de toerekening van hetzelfde gedrag aan de Nederlandse staat uitsluit.¹¹

In beroep echter volgde het Haagse Gerechtshof een andere redenering. Het interpreteerde en paste de effectieve-controle-test niet alleen toe, maar erkende daarbij *ook* het beginsel van *multiple of dual attribution*. Het Hof stelde namelijk dat het antwoord op de vraag aan wie een *specifiek optreden* van *Dutchbat* moet worden toegerekend, afhankelijk is van de vraag wie effectieve controle heeft over het desbetreffend optreden, overeenkomstig Artikel 7 van de Ontwerpartikelen. Dit betekent dat niet alleen moet worden onderzocht of dat specifieke optreden de uitvoering vormde van een door de Nederlandse staat of de VN gegeven specifieke instructie, maar ook dat indien een specifieke instructie ontbreekt, moet worden onderzocht of de VN of de Nederlandse staat effectief bij machte waren dit specifieke optreden te voorkomen.

Het Hof nam daarbij als uitgangspunt aan dat algemeen aanvaard wordt dat het mogelijk is dat meer dan één partij effectieve controle heeft op een specifieke handeling, zodat het niet uitgesloten is dat toepassing van dit criterium ertoe leidt dat toerekening aan meer dan één partij kan plaatsvinden. Daarom besloot het Hof in deze zaak te onderzoeken of de Nederlandse staat effectieve controle uitoefende over het verweten optreden en in het midden te laten of óók de VN effectieve controle bezat.

Het Hof oordeelde dat *Dutchbat* weliswaar onder bevel van de VN stond, maar dat na de val van Srebrenica een bijzondere situatie was ontstaan, waarin de Nederlandse regering zich ook met *Dutchbat* en de evacuatie van de vluchtelingen bemoeide. Het Hof kwam daarbij tot de conclusie dat de Nederlandse staat wel degelijk effectieve controle bezat. Derhalve kon dit optreden de Nederlandse staat worden toegerekend. Of dit specifieke optreden daarnaast óók toerekenbaar was aan de VN, daar heeft het Hof zich niet over uitgesproken. Derhalve heeft het Hof alleen de internationale aansprakelijkheid van Nederland vastgesteld.¹²

De toekomst

Of *dit vonnis* onmiddellijk verreichende gevolgen zal hebben voor andere VN-vredesoperaties, valt te be-

twijfelen. Het Hof Den Haag heeft immers benadrukt dat het oordeel uitsluitend betrekking heeft op de situatie van drie individuele gevallen en dat er sprake was van een bijzondere situatie, hiermee verwijzend naar het feit dat in het kader van de terugtrekking van *Dutchbat* uit Srebrenica de Nederlandse regering opnieuw de verantwoordelijkheid over *Dutchbat* had genomen.

Toch is dit vonnis in die zin belangrijk, dat het Hof de mogelijkheid tot *multiple* of *dual attribution*, op basis van de effectieve-controle-test, in beginsel heeft erkend. Bovendien heeft het Hof duidelijk gemaakt dat landen de aansprakelijkheid van handelingen van hun troepen in het kader van VN-vredesoperaties niet *a priori* uitsluitend op de VN kunnen afschuiven. Maar voorlopig staat de absolute immuniteit van jurisdictie van de VN verdere uitwerking en toepassing van het beginsel van *multiple* of *dual attribution* en gedeelde aansprakelijkheid voor handelingen van nationale contingents in het kader van VN-vredesoperaties nog in de weg.

Ann Pauwels doceert internationale organisaties aan de Vrije Universiteit Brussel en internationaal en Europees recht en beleid aan de Hogeschool-Universiteit Brussel. Aan de Radboud Universiteit Nijmegen bekleedde zij gedurende tien jaar de leerstoel 'Beleidsmatige dilemma's bij VN-vredesoperaties'. Zij is tevens vicevoorzitter van de *United Nations Association Flanders Belgium*.

Noten

- 1 United Nations International Law Commission, *Report on the work of its sixty-third session: Draft Articles on Responsibility of International Organizations*, 2011, UN Doc. A/66/10, blz. 50-170.
- 2 *The United Nations Today*, New York: United Nations Department of Public Information, 2008, blz. 81.
- 3 Michael Bothe, 'Peacekeeping', in: Bruno Simma (red.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, 2002, blz. 648-700; Tom Dannenbaum, 'Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability: How Liability Should be Apportioned for Violations of Human Rights by Member State Troop Contingents Serving as United Nations Peacekeepers', in: *Harvard International Law Journal*, winter 2010, blz. 113-192; Christopher Leck, 'International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations: Command and Control Arrangements and the Attribution of Conduct', in: *Melbourne Journal of International Law*, mei 2009, jrg. 10, nr 1, blz. 1-19.
- 4 We verwijzen hier in het bijzonder naar de handelingen van de VN-blauwhelmen in het kader van de VN-vredesoperaties in

Congo, ONUC (*Opération des Nations Unies au Congo*), in beginjaren '60, en in Cyprus, UNFICYP (*United Nations Force in Cyprus*).

- 5 United Nations General Assembly, *Model Status-of-Forces Agreement for Peace-keeping Operations*, 9 October 1990, UN Doc. A/45/594, blz. 13; United Nations General Assembly, *Model Agreement between the United Nations and Member States Contributing Personnel and Equipment to United Nations Peace-keeping Operations*, 23 May 1991, UN Doc. A/46/185, blz. 4; United Nations General Assembly, *Financing of the United Nations Protection Force, the United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia, the United Nations Preventive Deployment Force and the United Nations Peace Forces Headquarters*, 20 September 1996, UN Doc. A/51/389, blz. 4; UN Doc. A/66/10, a.w. noot 1, blz. 86; United Nations International Law Commission, *Responsibility of International Organizations. Comments and Observations Received From International Organizations*, 17 February 2011, UN Doc. A/CN.4/637/Add.1, blz. 13-14; United Nations International Law Commission, *Eighth Report on Responsibility of International Organizations*, 14 March 2011, UN Doc. A/CN.4/640, blz. 14.
- 6 Belgische Senaat en Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Beleidsnota van de regering over de Belgische deelname aan vredesoperaties*, zitting 1997-1998 (1394/1-97/98); Michel Liégeois & Galia Glume, 'A Small Power Under the Blue Helmet. The Evolution of Belgian Peacekeeping Policy', in: *Studia Diplomatica*, jrg. 61, nr 3, blz. 111-138; Ann Pauwels, 'NATO as Peacekeeper: Challenges and Opportunities for the UN', in: Jan Wouters, Edith Driessens & Sven Biscop (red.), *Belgium in the Security Council: Reflections on the 2007-2008 Membership*, Antwerpen: Intersentia, 2009, blz. 133-144.
- 7 Zie Liégeois & Glume, a.w. noot 6, blz. 125; Alexander Mattelaer, 'Europe Rediscovered Peacekeeping? Political and Military Logics in the 2006 UNIFIL Enhancement', *Egmont Paper*, nr 34, oktober 2009, blz. 11-13; United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the Implementation of Resolution 1701(2006)*, 18 August 2006, UN Doc. S/2006/670, blz. 8.
- 8 *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping*, New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, oktober 2003, blz. 69; Leck, a.w. noot 3, blz. 1-19; *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines (Capstone Doctrine)*, New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, 2008, blz. 52; United Nations Security Council, *Resolution 1353 (2001)*, 13 June 2001, UN Doc. S/RES/1353.
- 9 UN Doc. A/66/10, a.w. noot 1, blz. 81, 85-91.
- 10 Muhamed en Ibro Nuhanovic, broer en vader van Hasan Nuhanovic, en Rizo Mustafic.
- 11 Rechtbank 's-Gravenhage, Hasan Nuhanovic tegen de Staat der Nederlanden, 10 september 2008, zaaknummer 265615, LJN:BF0184, §4.7-4.14; Rechtbank 's-Gravenhage, Mustafic (c.s) tegen de Staat der Nederlanden, 10 september 2008, zaaknummer 265618, LJN:BF0187, § 4.7-4.14.
- 12 Rechtbank 's-Gravenhage, Hasan Nuhanovic tegen de Staat der Nederlanden, 5 juli 2011, zaaknummer 200/020.174/01, LJN:BR0133, §5.8-5.20; Rechtbank 's-Gravenhage, Mustafic (c.s) tegen de Staat der Nederlanden, 5 juli 2011, zaaknummer 200/020.173/01, LJN:BR0132, §5.8-5.20.

Biologische wapens: gevaren nog niet geweken

In 1975 werd het Biologische Wapens Verdrag van kracht. Het Verdrag verbiedt ontwikkeling, productie, verwerving en bezit van biologische agentia, zoals bacteriën en virussen, en toxines voor niet-vreedzame doeleinden. Het Verdrag voorziet echter niet in controle op de naleving. Dat wreekte zich in de jaren '80, toen aanwijzingen opdoken dat de Sovjetunie het Verdrag schond.¹

Wat is er goed gegaan?

Er is de afgelopen decennia veel in de wereld veranderd, maar er is geen verandering gekomen in de steun voor uitbanning van biologische wapens. Een land als Irak heeft zich wel ingespannen om ze te verwerven, maar heeft ze nooit gebruikt. Terroristen hebben ernstige aanslagen gepleegd, maar niet met biologische wapens. De Japanse Aum Shinrikiyo-sekte heeft dat wel geprobeerd, maar daarbij zijn, voor zover bekend, geen slachtoffers gevallen (wel bij de aanslag met het zenuwgas sarin, een chemisch wapen).

Waarin hebben we ons indertijd vergist?

De positie van de Sovjetunie hebben we, weten we nu, indertijd niet goed ingeschat. Er waren sterke aanwijzingen dat de Sovjetunie het Verdrag schond. Daarbij speelde het incident in Sverdlovsk een belangrijke rol. Hier brak in 1979 een miltvuur (anthrax-) epidemie uit, waarbij tientallen burgers omkwamen. Vermoed werd dat de oorzaak lag bij een instituut dat zich met biologische wapens bezighield en per ongeluk miltvuursporen in de omgeving verspreid had. Het was theoretisch denkbaar dat het instituut zich beperkte tot defensief onderzoek dat door het Verdrag is toegestaan, maar de pogingen het incident te ontkennen deden anders vermoeden. We vertrouwden de Sovjets daarom niet, maar we hadden niet gedacht dat ze het Verdrag zo massaal schonden: 30.000 mensen hielden zich in laboratoria en fabrieken bezig met de voorbereiding van offensieve inzet van biologische wapens.

Wat we ook niet wisten was dat de Sovjetunie zich inspande bestaande ziekten nog erger te maken dan ze al waren, bijvoorbeeld door de genen van twee ziekteverwekkers samen te voegen. Tot het mo-

ment dat president Nixon besloot het Amerikaanse BW-programma eenzijdig stop te zetten, hadden de Amerikanen overigens iets dergelijks geprobeerd. Zo experimenteerden ze met een combinatie van tularemie en staphylokokken-enterotoxine B. Met dertig kilo van deze 'killing winds' zou 60% van de bevolking van Londen gedood kunnen worden.²

Ten slotte beseften we onvoldoende hoezeer de militairen in de Sovjetunie hun eigen weg gingen. Minister van buitenlandse zaken Sjevardnadze leek oprecht te streven naar uitbanning van biologische wapens, maar het militaire establishment trok zich daar weinig van aan. Toen hij de Britten en Amerikanen uitnodigde een bezoek te brengen aan vier verdachte BW-instituten,³ werd dat door de betrokken militairen zoveel mogelijk gesaboteerd. Een van de leiders van het militaire programma, die later overliep naar de Verenigde Staten, geeft in zijn memoires hiervan een ontzuenderend beeld.⁴ Niemand op het Sovjet-ministerie van buitenlandse zaken was officieel op de hoogte van het BW-programma van de militairen, zelfs Sjevardnadze niet, ook al was hij lid van het Politbureau en vertrouweling van Gorbatsjov. Ook tegenover hun eigen ministerie van Buitenlandse Zaken ontkenden de militairen glashard dat het BW-programma meer omvatte dan toegestane defensieve activiteiten.

Wat is er veranderd?

De voornaamste veranderingen sinds 1991 zijn de geleidelijke processen, die daarom gemakkelijk aan onze aandacht ontsnappen. Hun betekenis voor de toekomst van het BW-verdrag is er niet minder groot door.

Revolutionaire ontwikkeling van relevante kennis.

De ontwikkeling van de biologische wetenschappen is de afgelopen decennia duizelingwekkend snel gegaan. De techniek om transgene organismen te ontwikkelen door het kunstmatig samenvoegen van erfelijkheidsmateriaal (recombinant DNA-techniek) die hieraan ten grondslag ligt, is even oud als het BW-verdrag (1972), maar de levenswetenschappen hebben sindsdien niet stilgestaan. Wat de maatschappelijke gevol-

gen van de toepassing van al deze kennis zullen zijn, valt moeilijk te voorspellen, maar het is denkbaar dat de levenswetenschappen de komende jaren een even revolutionaire rol zullen spelen als scheikunde en natuurkunde dat deden in de vorige eeuw. Die droegen in belangrijke mate bij aan de ongekende welvaart die een groot deel van de wereld nu geniet, maar ze brachten ons ook chemische wapens en kernwapens.

De studie van de genetische aanleg van een organisme (genomica) en van de eiwitten die een organisme produceert (proteomica) levert toenemend inzicht op in de manier waarop ziekteverwekkers te werk gaan en hoe het aangevallen organisme daarop reageert. Op basis daarvan is het mogelijk medicijnen te ontwikkelen die speciaal gericht zijn tegen de moleculen die een rol spelen in het veroorzaken van een ziekte. Bovendien kunnen deze medicijnen met behulp van de nieuwe technieken goedkoper geproduceerd worden en doeltreffender worden toegediend. Helaas kan al deze kennis waarschijnlijk ook gebruikt worden om de menselijke weerstandmechanismen te omzeilen en zodoende ziekten besmettelijker en dodelijker te maken.

Een voorbeeld hiervan is de techniek waarmee voor mensen met een specifieke genetische aanleg medicijnen op maat zullen kunnen worden gemaakt. Zo'n techniek zou vermoedelijk ook gebruikt kunnen worden om biologische agentia te ontwikkelen die tegen zo'n specifieke groep gericht zijn. Of neem het onderzoek dat tijdens het apartheidsbewind in Zuid-Afrika zou zijn gedaan om een vaccin te ontwikkelen dat vruchtbaarheid zou tegengaan en ongemerkt aan zwarte vrouwen zou kunnen worden toegediend.⁵

Tussen het verboden gebruik van biologische agentia als wapen in een oorlog tussen staten en het toegestane gebruik voor vreedzame doeleinden ligt een *grijs gebied* waarover het BW-verdrag niet duidelijk is, terwijl dit gebied groeit naarmate de technologische mogelijkheden toenemen. Mogen biologische agentia bijvoorbeeld gebruikt worden om een onrustige psychiatrische patiënt rustig te krijgen? Zo ja, mag zo'n middel ook ingezet worden tegen relschoppers? En tegen politieke demonstranten? Waar ligt de grens?

Verspreiding van relevante kennis. Tot enkele decennia geleden was geavanceerde kennis over het omgaan met ziekteverwekkers en over de productie van vaccins geconcentreerd in een kleine groep instituten en bedrijven in een klein aantal geïndustrialiseerde landen. Dat maakte het, onder meer in de Australiëgroep, mogelijk zicht te houden op de verspreiding van BW-relevante kennis en technologie en deze zo nodig tegen te gaan.

Evenals op andere terreinen is op dit terrein een fundamentele verschuiving gaande. Steeds meer landen, zoals Brazilië, China, India en Singapore, be-

schikken over hun eigen topuniversiteiten en hun eigen biotechnologische bedrijven. Het wordt daarvoor steeds moeilijker te voorkomen dat steeds meer mensen en organisaties het vermogen ontwikkelen om desgewenst niet alleen medicijnen en vaccins, maar ook ziekteverwekkers te produceren.

Verder zullen we er op bedacht moeten zijn dat niet alleen regeringen, maar ook anderen belangstelling zouden kunnen hebben voor de productie van biologische wapens.

Verschuiving van statelijke naar niet-statelijke conflicten. Zowel het Protocol van Genève als het BW-verdrag had tot doel het gebruik van biologische wapens door en tegen staten te verbieden. Bij de mogelijkheid dat deze wapens ook tegen of zelfs door anderen dan staten gebruikt zouden kunnen worden, stond men niet lang stil. Onder de toenmalige omstandigheden, met twee wereldoorlogen vers in het geheugen en de mogelijkheid van een derde wereldoorlog voor ogen, was dat begrijpelijk. Maar hoewel oorlogen tussen staten niet zijn uitgebannen, hebben we de laatste decennia vooral te maken met andere vormen van georganiseerd geweld, waarbij hoogstens een van de partijen een erkende staat vertegenwoordigt. Soms gaat het om een burgeroorlog die veel weg heeft van een 'reguliere' oorlog; soms gaat het om een of meer individuen die aanslagen plegen onder verwijzing naar een hoger ideaal, en vaak ligt het daar ergens tussen in.

Kort na de aanslagen op 11 september 2001 ontvingen enkele Amerikanen een brief met miltvuurspooren. Vijf personen overleden als gevolg van deze brieven, onder wie twee medewerkers van het postkantoor. De dader was vermoedelijk een medewerker van Fort Detrick, waar onderzoek wordt gedaan naar bescherming tegen mogelijke aanvallen met biologische wapens, zoals miltvuur. Sinds die tijd heeft bioterrorisme in de Verenigde Staten grote aandacht. De afgelopen tien jaar is er meer dan 60 miljard dollar uitgegeven aan maatregelen tegen terroristisch gebruik van BW.⁶

Toenemende betrokkenheid van civiele bedrijven, organisaties en individuen. Ook dit is een trend die pas goed zichtbaar wordt vanuit een lange-termijn-perspectief. Vroeger sprak men van de civiele *spin-off* van op defensie gericht onderzoek. Die bestaat nog steeds, maar het verkeer verloopt nu steeds meer in tegenovergestelde richting: civiel onderzoek dat een militaire *spin-off* heeft. Dat geldt zeker voor het terrein van biologie en biotechnologie. De verantwoordelijkheid voor het herkennen van riskante ontwikkelingen en voor het voorkomen dat hun kennis voor niet-vreedzame doeleinden wordt gebruikt, komt daarom in steeds meer gevallen te liggen bij de direct betrokken civiele onderzoekers en de instituten of bedrijven waar zij werkzaam zijn.

Het Chemische Wapens Verdrag. Het was aanvankelijk de bedoeling om – in aansluiting op het Protocol van Genève, dat het gebruik van zowel chemische als biologische wapens verbood – een verdrag op te stellen dat ontwikkeling, productie en bezit van *beide soorten wapens* zou verbieden. Omdat de militaire bruikbaarheid van chemische wapens hoger werd ingeschat dan die van biologische wapens, zou een CW-verdrag echter aan hogere eisen moeten voldoen dan een verdrag tot uitbanning van biologische wapens. Daarom besloot men met dat laatste te beginnen. Het voordeel was dat dit verdrag daardoor snel tot stand kwam, maar het nadeel was dat een aantal kwesties niet of onduidelijk geregeld werd. Ruim twintig jaar later (in 1997) werd het veel gedetailleerdere CW-verdrag van kracht. De bepalingen daarvan kunnen niet zomaar worden gekopieerd, maar ze bieden wel aanknopingspunten voor versterking van het BW-verdrag.

Neem bijvoorbeeld de vraag of ordehandhaving een vreedzaam doel is, waarvoor dus biologische agentia ingezet zouden mogen worden. Er zijn argumenten voor zo'n interpretatie, maar er pleit ook veel tegen. Het BW-verdrag zegt daar niets over. Het CW-verdrag staat het gebruik van middelen zoals traangas toe, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.⁷ Moet het BW-verdrag daar een voorbeeld aan nemen of juist niet?

Verandering van een statisch in een dynamisch verdrag. De klassieke ontwapenings- en wapenbeheersingsverdragen zijn statisch. Men sprak af dat men geen massavernietigingswapens in de ruimte zou plaatsen (het Ruimteverdrag van 1967) of op de bodem van de oceaan (het Zeebodemverdrag van 1971), en dat was dan dat. Aan verdere uitwerking en bespreking was geen behoefte. Zo was het BW-verdrag aanvankelijk ook bedoeld. Het verbod op gebruik van biologische wapens werd uitgebreid met een verbod op ontwikkeling, productie en opslag, en daarmee was ook dat geregeld.

Maar zo gemakkelijk ging dat niet. Al snel werd duidelijk dat er onvoldoende vertrouwen bestond dat het Verdrag werkelijk door iedereen werd nageleefd. Er waren dus aanvullende maatregelen nodig. Zo kwam de tweede Toetsingsconferentie in 1986 een aantal maatregelen overeen die vooral tot doel hadden het vertrouwen in naleving te vergroten: de eerste CBM's (*Confidence-Building Measures*) waren geboren. Het was aanvankelijk onzeker of hiermee een nieuwe weg was ingeslagen. Toen de Amerikanen in 2001 de stekker uit de onderhandelingen over een verificatieregime trokken, werd even gevreesd voor een geleidelijke erosie van het Verdrag.

De crisis werd echter overkomen door een dynamische aanpak. De partijen beseften dat uitbanning van biologische wapens voortdurende aandacht en in-

zet vergt, en dat niet volstaan kan worden met eens in de zes jaar een toetsingsconferentie. Jaarlijks vinden nu *tussentijdse bijeenkomsten* van deskundigen en van partijen plaats, terwijl ter ondersteuning binnen het Geneefse VN-bureau een klein Verdragssecretariaat is opgezet: de *Implementation Support Unit*. Met deze dynamische aanpak zijn biologische wapens de wereld nog niet uit, maar is wel voorkomen dat het Verdrag een dode letter werd.

Opkomst van een actieve gemeenschap rond het BW-verdrag. De laatste nieuwe ontwikkeling is het ontstaan van een gemeenschap die zich naleving en versterking van het BW-verdrag ten doel stelt. Ruim twintig jaar geleden was er slechts een handjevol mensen in de wereld dat zich tussen de weinig frequente toetsingsconferenties met het BW-verdrag bezighield. Nu is er een soort internationale BWC-gemeenschap ontstaan, waarbij bovengenoemde tussentijdse bijeenkomsten een sleutelrol lijken te vervullen. Verder hebben onderzoekers initiatieven genomen, zoals het *Harvard Sussex Program on biological and chemical weapons* en de *Biological and Toxin Weapons Convention website*,⁸ die wordt onderhouden door het *Department of Peace Studies* van de universiteit van Bradford. Voor het BW-verdrag is deze aandacht van levensbelang, want zonder voortdurende aandacht zou de consensus die aan het verdrag ten grondslag ligt, gemakkelijk uitgehouden kunnen worden.

Hoe nu verder?

Biologische wapens zijn de wereld nog niet uit. Sommige staten en terroristen vinden deze wapens nog steeds een interessante optie, maar gelukkig blijkt de bruikbaarheid ervan beperkt. De snelle ontwikkeling van de biotechnologie kan hier echter verandering in brengen. Bovendien maakt de verspreiding van deze technologie het voor steeds meer landen en individuen mogelijk met biologische wapens te experimenteren. Dat iemand het in zijn hoofd zal halen een besmettelijke ziektekiem te ontwikkelen en te verspreiden, is moeilijk voorstelbaar, maar kan helaas niet worden uitgesloten.

Vooralsnog lijkt het risico van een door natuurlijke mutatie ontstane ziekte echter groter dan dat van biologische wapens. Dat zegt trouwens meer over het gevaar van natuurlijke epidemieën dan over biologische wapens. Men bedenke dat de Spaanse Griep, die van 1918 tot 1920 woedde, naar schatting een kwart van de wereldbevolking trof, waarvan 40 miljoen slachtoffers de ziekte niet overleefden. (De Eerste Wereldoorlog eiste 8 miljoen levens.) De film *Contagion* geeft een geloofwaardige indruk van de chaos waartoe een op natuurlijke wijze ontstane pandemie tegenwoordig zou kunnen leiden.

Kortom, de situatie is niet hopeloos, maar vergt wel mondiale aandacht en inzet. Nederland kan daar, onder meer als voorzitter van de 7^{de} Toetsingsconferentie, die van 5 tot en met 22 december 2011 in Genève wordt gehouden, een belangrijke bijdrage aan leveren. De bedoeling is dat de toetsingsconferentie artikel voor artikel de gezondheidstoestand van het Verdrag opneemt en zo nodig maatregelen neemt om die te verbeteren. Daarbij zullen ook de maatregelen waar eerdere toetsingsconferenties toe besloten, tegen het licht gehouden worden, zoals de vertrouwenwekkende maatregelen, de intersessionele bijeenkomsten en het Verdragssecretariaat.

Op de achtergrond spelen onder meer de volgende problemen:

- * Het gevaar dat de wetenschap de 'aantrekkelijkheid' van biologische wapens zal vergroten;
- * Het ontbreken van een aantal landen als partij; en
- * Gebrek aan vertrouwen dat alle partijen zich aan hun verplichtingen houden.

Deze drie problemen hangen samen. Zo zou de vrees dat Israël (dat geen partij is) geavanceerde biologische wapens ontwikkelt, sommige partijen in de verleiding kunnen brengen een clandestien BW-programma op te zetten.

Er zijn veel manieren waarop het BW-verdrag ondersteund en versterkt kan worden, maar de meeste vallen onder drie noemers: versterking van de norm; vergroting van het vertrouwen in naleving; en verbreding van de samenwerking.

Versterking van de norm. Zolang de bruikbaarheid van biologische wapens gering was, kostte het niet zoveel moeite ervan af te zien. Maar als de bruikbaarheid groter zou worden, zou de verleiding kunnen groeien om een andere afweging te maken. Het is daarom zaak het verbod op biologische oorlogvoering zo breed en diep mogelijk te verankeren: *breed* betekent dat we bij landen als Israël en Egypte moeten blijven aandringen op toetreding dan wel ratificatie; *diep* betekent dat we ons bondgenootschap tegen biologische oorlogvoering niet tot regeringen moeten beperken, maar daar ook bedrijven, instituten, maatschappelijke organisaties en individuele onderzoekers bij moeten betrekken.

Vergroting van het vertrouwen in naleving. Verboden (en natuurlijk geheime) BW-programma's worden soms verdedigd met de stelling dat de tegenstander natuurlijk hetzelfde doet. Vertrouwenwekkende maatregelen kunnen nooit absolute zekerheid bieden dat dat niet het geval is, maar ze kunnen wel het vertrouwen vergroten. Toen een BW-deskundige uit de Sovjetunie een bezoek mocht brengen aan de bekendste Amerikaanse BW-faciliteiten, raakte hij ervan overtuigd dat de Verenigde Staten hun BW-programma echt gestopt hadden (en besloot hij over

te lopen). Bij afwezigheid van een verificatieregime (dat nog meer vertrouwen zou wekken, maar ook geen absolute zekerheid zou scheppen) blijven CBM's heel belangrijk. Daarbij moet natuurlijk wel voorkomen worden dat ze veranderen in een ritueel, waaraan alleen landen deelnemen die elkaar toch al vertrouwen, terwijl de landen waar bezorgdheid over bestaat niet meedoen.

Verbreding van de samenwerking. Uitbanning van biologische wapens was vanouds louter een zaak voor regeringen, maar dat valt niet langer vol te houden. Nauw contact met onderzoekers is nodig omdat zij het beste zicht hebben op wetenschappelijke ontwikkelingen die risico's meebrengen. Samenwerking met het bedrijfsleven is nodig omdat dit attent zal moeten blijven op pogingen de daar geproduceerde, gebruikte of verhandelde apparatuur te gebruiken voor verkeerde doeleinden, terwijl hulp van NGO's nodig is omdat zij vaak beter dan overheden in staat en bereid zijn gevaarlijke ontwikkelingen te signaleren. Samenwerking met hen allen is nodig om het taboe op biologische oorlogvoering overeind te houden, ook wanneer de technische vooruitgang het verleidelijk maakt dit taboe te doorbreken.

Bas ter Haar is senior research fellow bij Instituut Clingendael, gedetacheerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij was in 1990 opsteller van het in noot 1 genoemde rapport.

Noten

- 1 *The Future of Biological Weapons Revisited*, herzien door dr. Koos van der Bruggen. Zie ook zijn artikel 'Toetsingsconferentie Biologische-wapensverdrag onder Nederlands voorzitterschap', in: *Internationale Spectator*, februari 2011, blz. 71-74.
- 2 Wil Hylton, 'How Ready Are We for Bioterrorism?', in: *New York Times*, 30 oktober 2011.
- 3 Tom Mangold, *Plague Wars, a true story of biological warfare*, Londen, 1999, blz. 114.
- 4 Ken Alibek, *Biohazard, The Chilling True Story of the Largest Covert Biological Weapons Program in the World – Told from the Inside by the Man who ran It*, Londen, 1999, blz. 146.
- 5 Chandré Gould & Peter I. Folb: *Project Coast; apartheid's chemical and biological warfare programme*; UNIDIR, 2002; blz. 64 e.v.
- 6 Hylton, *a.w.* noot 2.
- 7 Artikel II van het CW-verdrag bepaalt dat '[L]aw enforcement including domestic riot control purposes' gerekend moet worden tot de "[P]urposes Not Prohibited Under this Convention". Verder definieert dit artikel 'Riot Control Agent' als: 'Any chemical not listed in a Schedule, which can produce rapidly in humans sensory irritation or disabling physical effects which disappear within a short time following termination of exposure.'
- 8 <http://www.opbw.org/>

Nederland moet met vuist op tafel slaan: weg met tactische kernwapens

In Nederland hebben beide Kamers en de regering zich uitgesproken voor verwijdering van de Amerikaanse kernwapens uit Europa. Het Nationaal Kiezersonderzoek van 2010 laat zien dat de Nederlandse bevolking onverminderd van mening is dat er in Nederland geen plek is voor kernwapens. Net als buurlanden België en Duitsland pleit Nederland ervoor in NAVO-verband tot een plan te komen dat binnen afzienbare tijd een einde maakt aan de aanwezigheid van de laatste zogenaamde 'tactische' kernwapens op bases in vijf Europese landen. Nederland weet zich daarbij gesteund door een groot aantal medestanders. De helft van de NAVO-lidstaten zegt de kernwapens terug te willen trekken. Dit geldt ook voor de Verenigde Staten. Nog eens tien andere lidstaten zeggen verwijdering van Amerikaanse kernwapens niet tegen te houden.¹ Toch dreigt Nederland niet te krijgen wat het wil. Erger nog, als de Nederlandse regering de komende maanden niet flink met de vuist op tafel slaat, zal Nederland moeten investeren in nieuwe gevechtsvliegtuigen die nieuwe kernbommen vanaf vliegbases kunnen vervoeren en afgooien. Dat Nederland tegen zijn wil tot in lengte van dagen opgescheept dreigt te raken met een wapensysteem waarvan zelfs de NAVO zegt dat het géén militair nut heeft, is een absurdistisch vooruitzicht, dat helaas bewaarheid dreigt te worden.

Achtergrond

Sinds de jaren '50 stationeert Washington in NAVO-verband zogenaamde 'tactische' nucleaire wapens in Europa. In tegenstelling tot hun 'strategische' tegenhangers zijn tactische nucleaire wapens (TNW) oorspronkelijk niet bedoeld om te dreigen met totale vernietiging van een tegenstander in geval van een nucleaire oorlog. TNW zijn bedoeld om beperkte nucleaire oorlogvoering mogelijk te maken; ze worden daarom soms ook 'slagveldkernwapens' genoemd. Een ander verschil is dat voor strategische kernwapens wel al ontwapeningsverdragen bestaan, zoals de START-verdragen, terwijl over TNW nog *nooit ontwapeningsverdragen* zijn opgesteld. De wapenwedloop leidde in de jaren '70 tot een piek van meer dan 7.000 Amerikaanse TNW in Europa, waarvan er

nu nog maar zo'n 200 over zijn. Het gaat om B61-gravitatiebommen, gestationeerd in België, Duitsland, Italië, Nederland en Turkije, die door straaljagers boven een doelwit worden losgelaten. Nederlandse piloten worden daarom getraind om met Nederlandse F-16's nucleaire missies te vliegen. De kracht van de B61 kan worden ingesteld en varieert van 0,3 tot 170 kiloton, ofwel 0,02 tot 12,5 keer de kracht van de bom op Hiroshima.²

Sinds 2008 werd duidelijk dat de Nederlandse overheid niet langer hecht aan de aanwezigheid van Amerikaanse TNW op Europees grondgebied voor verdediging van eigen land. In november 2008 liet minister van buitenlandse zaken Maxime Verhagen weten dat hij een toekomst zonder Amerikaanse kernwapens in Europa wenste. Een Kamermotie in april 2010, waarin de Kamer de minister oproep bij de Amerikanen kenbaar te maken dat wat Nederland betreft de kernwapens uit Europa kunnen worden verwijderd, duidde Verhagen dan ook als 'ondersteuning van bestaand beleid'.³ De nieuwe regering werd in 2011 nog eens herinnerd aan dit beleid door een Senaatsresolutie die met zoveel woorden stelde dat de regering er nog harder aan moet trekken om ervoor te zorgen dat ze krijgt wat het wil, een land zonder gestationeerde kernwapens.⁴ Het is een wens die 87% van de Nederlandse kiezers onderschrijft, getuige het Nationaal Kiezersonderzoek 2010.⁵

Kansen voor ontwapening

Nederland staat in zijn streven niet alleen. Integendeel. De Amerikanen lieten al eerder doorschemeren dat wat hen betreft de TNW terug naar Noord-Amerika kunnen worden gehaald, mits de bondgenoten het daarmee eens zijn. Binnen de NAVO staat Nederland op één lijn met buurlanden Duitsland en België, die beide ook Amerikaanse kernwapens huisvesten. Uit onderzoek van IKV Pax Christi blijkt dat ongeveer de helft van de 28 bondgenoten actief zoekt naar scenario's die verwijdering van de TNW mogelijk maken. Nog eens tien andere lidstaten geven aan verwijdering in ieder geval niet te zullen dwarsbomen.⁶

Het belangrijkste argument voor verwijdering van de TNW is dat ze twintig jaar na het einde van de Koude Oorlog in geen enkel militair scenario nog nut hebben. Voor afschrikking van nucleair bewapende concurrenten voldoen de strategische kernwapens veel beter. En voor werkelijk gebruik op het slagveld is de huidige generatie conventionele wapens veel beter geschikt dan de TNW. Daar komt bij dat het gebruik van nucleaire wapens in oorlogvoering ook niet langer als acceptabel wordt beschouwd. De TNW zijn dus militair overbodig, maar ook onbruikbaar. Dat maakt ze ook als politiek drukmiddel van zeer weinig waarde. Ook onderhandelingspartners weten immers dat de NAVO zelf geen waarde hecht aan de TNW.

Tussen nu en mei 2012 evalueert de NAVO haar defensie- en afschrikingsmiddelen. Centraal staat de overweging welke beleidsmiddelen en defensiecapaciteiten een 'geschikte mix' vormen. De NAVO heeft al gesteld dat die mix zowel conventionele als nucleaire elementen zal bevatten en dat het raketverdedigings-systeem een nieuw element zal vormen. In februari 2012 presenteert de *North Atlantic Council* (NAC) een ontwerp tekst, waarop de lidstaten kunnen reageren. Het schrijven van de paragrafen over de kernwapens heeft de NAC uitbesteed aan de *High Level Group* (HLG), waarin alle landen, behalve Frankrijk, zitting hebben. Thans vinden de discussies in de HLG plaats en het is te verwachten dat dan de lastigste knopen al worden doorgesneden, voor zover dat mogelijk is zonder deelname van Frankrijk. Uiteindelijk zal de NAVO in mei 2012 in Chicago een gezamenlijk document aannemen, de *Defence and Deterrence Posture Review* (DDPR).

Eerdere pogingen de *status quo* rond TNW te doorbreken mislukten. In 2010 nog probeerden vijf NAVO-lidstaten, waaronder Nederland, in aanloop naar de vaststelling van het NAVO Strategisch Concept, plannen voor verwijdering van de TNW bespreekbaar te maken. Het leverde uiteindelijk weinig op. Een grote groep landen onder leiding van Duitsland moest uiteindelijk accepteren dat een veel kleinere groep landen elke verandering blokkeerde. Frankrijk was het meest uitgesproken in zijn verzet. Het onvermogen op tijd consensus te bereiken over TNW leidde tot het idee van een extra ronde in de vorm van de DDPR. Op de achtergrond speelt mee dat president Obama in februari aangaf dat hij de Europese bondgenoten tot begin 2012 de tijd geeft te pogen een gezamenlijk standpunt over TNW te vormen.⁷ Als de Europeanen er niet uit komen, zal hij desnoods zonder steun van bondgenoten met Rusland gaan onderhandelen over een nieuwe ronde van nucleaire ontwapening, waarin voor het eerst ook over TNW zal worden onderhandeld. Dit schot voor de boeg uit Washington verleent extra urgentie aan de discussie onder Europese bondgenoten over de toekomst van TNW in Europa.

Russen

Ondanks de kracht van de argumentatie voor verwijdering van de TNW is die verwijdering nog geen uitgemaakte zaak. Het NAVO Strategisch Concept koppelde de mogelijkheid tot terugtrekking van de TNW aan de bereidheid van Rusland vergelijkbare stappen te zetten. De Russen hebben een groot TNW-arsenaal over uit de Koude-Oorlogperiode. Ze schermen daarmee als tegenwicht tegen de conventionele overmacht van de NAVO. Precieze cijfers ontbreken; schattingen lopen uiteen van 850 tot 2.000 Russische tactische kernwapens, die qua functionaliteit vergeleken kunnen worden met de ongeveer 800 B61-bommen die de Verenigde Staten nog hebben. Voor de Russische cijfers geldt dat volstrekt onduidelijk is welk percentage werkelijk ingezet zou kunnen worden. Ook de locatie van de wapens is onbekend, al wordt aangenomen dat Rusland ook TNW dichtbij de grens met de Baltische NAVO-staten opgesteld houdt.

De afgelopen maanden bleek nog maar eens dat het lastig onderhandelen is met Moskou. Dat is de Russen niet altijd te verwijten. Zo is de Russische eis dat Washington eerst al zijn nucleaire wapens terugtrekt uit Europa voordat over Russische reducties kan worden onderhandeld, nog niet zo vreemd, als men bedenkt dat Rusland vlak na de Koude Oorlog onder druk van het Westen al zijn kernwapens op eigen grondgebied terugtrok. Sindsdien wacht Rusland tot de Verenigde Staten hetzelfde doen.

De grootste zwakte van de NAVO-aanpak is toch vooral dat het Bondgenootschap er heel naïef van uitging dat Rusland zich zou bekommeren om die paar Amerikaanse TNW in West-Europa. Rusland weet ook wel dat die militair niet bruikbaar zijn en het weigert daarom ook aan de onderhandelingstafel waarde toe te kennen aan die wapens. Rusland is veeleer bezorgd over het bijzonder grote *conventionele overwicht* van de NAVO en over het tempo waarmee de Verenigde Staten en bondgenoten nieuwe wapensystemen implementeren, zoals het raket schild en 'Prompt Global Strike'. Die veel grotere conventionele slagkracht van de NAVO probeert Rusland te compenseren door terug te vallen op een ouderwets aandoende nucleaire doctrine, waarin de mogelijkheid TNW in te zetten als escalatiestap een belangrijke rol speelt. Dat maakt vooral de Midden- en Oost-Europese bondgenoten nerveus.

Duitsland en Polen hebben de afgelopen maanden informeel pogingen gedaan met Rusland tot een gezamenlijk plan te komen dat voor alle partijen grote stappen voorwaarts mogelijk zou maken. Maar dit is mislukt, omdat Rusland – zoals te verwachten valt – een groot pakket aan tegeneisen op tafel legde. Sindsdien reppen NAVO-insiders ineens nauwelijks nog over de Russische TNW. Het lijkt dat ook

de NAVO nu beseft dat het onverstandig is de beslissing over afschaffing van overbodige wapensystemen afhankelijk te maken van Russische wensen.

Lijm

Minder nadruk op evenwicht met Rusland betekent in dit geval meer aandacht voor een ander hardnekkig argument voor behoud van Amerikaanse TNW in Europa. NAVO-beleidsplanners zetten alle kaarten nu op het argument dat de TNW een unieke bindende factor zijn en dat verwijdering onherstelbare schade berokkent aan de cohesie van de Alliantie. De redenering is als volgt: door de kosten en verantwoordelijkheid voor stationering van TNW in Europa te delen, is de bijzondere transatlantische band gewaarborgd. Zo moeten de Amerikanen wel opkomen voor Europa in geval van een nucleair conflict en tegelijkertijd maakt het de Europeanen medeverantwoordelijk voor inzet van het ultieme wapen.

Als men wat dieper graaft, is de redenering uiterst zwak. Het is intussen aannemelijker de TNW als een splijtzwam te zien. De onenigheid over deze wapens duurt nu al jaren, wat tot terugkerende zware irritaties leidt. Dat de 'lijm' die de Alliantie bij elkaar houdt nu juist moet bestaan uit een overbodig en verouderd wapensysteem, zegt veel over de moeite die de NAVO na de Koude Oorlog heeft zichzelf een nieuwe en nuttige identiteit te verschaffen. Het zou treurig zijn als de kernwapens in Nederland blijven, uitsluitend omdat de NAVO niet bij machte is manieren van samenwerking te vinden die wél relevant en cohesiebevorderend zijn.

Verdeeldheid

Gelijk hebben betekent ook binnen de NAVO niet altijd gelijk krijgen. Tot beleidswijziging kan alleen worden besloten met consensus, wat betekent dat een handvol landen wijzigingen kan tegenhouden op grond van grotendeels achterhaalde argumenten. De Baltische staten wijzen erop dat Rusland ook TNW heeft; vooral Litouwen lijkt te geloven dat de Amerikaanse TNW in West-Europa via een soort magische formule de Russische TNW neutraliseren. Maar Baltische diplomaten zien uiteindelijk liever andere vormen van militaire samenwerking die – anders dan de onbruikbare TNW – alledaags nut hebben, zichtbaar zijn voor mogelijke vijanden en die het voor 'nieuwe' lidstaten mogelijk maken mee te delen in de lasten. Meer samenwerking bij raketverdediging, training van troepen en het bouwen van een marinehaven in de regio – dat is het soort samenwerking dat de Baltten graag zouden zien.

Frankrijk vormt een groter struikelblok. Het land redeneert dat als de Amerikaanse TNW uit Europa verdwijnen, de verantwoordelijkheid voor de verdediging van Europa steeds meer bij Frankrijk komt te lig-

gen. Dat zou belemmerend kunnen werken voor de Franse autonomie. Daarnaast is Frankrijk bang dat als de Amerikaanse kernwapens verdwijnen uit Europa, als vanzelf de vraag zal rijzen waarom Frankrijk eigenlijk nog wel een eigen kernwapenarsenaal heeft. De privileges die Frankrijk heeft als kernwapenstaat, wil het koste wat kost behouden. Tot slot speelt de Europese geschiedenis een rol. Frankrijk vindt dat Duitsland niet zo moet *zeuren*. De TNW in Duitsland zijn een symbolische manier om de schande van twee wereldoorlogen uit te wissen.

De verwachting is dat de zorgen van de Baltische staten kunnen worden weggenomen. Frankrijk is een ander verhaal. Volgens insiders zal Parijs alleen te vermurwen zijn onder grote druk en alleen als de bondgenoten overtuigende garanties bieden dat Frankrijk niet opdraait voor de verdediging van heel Europa in geval van een nucleaire crisis.

Gatekeepers

Er is een nog veel fundamenteeler probleem met de discussie over kernwapens zoals die in het kader van de *Defence and Deterrence Posture Review* wordt gevoerd. De tientallen interviews die IKV Pax Christi de afgelopen maanden heeft afgenomen op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel lieten zien dat de NAVO-stafleden die verantwoordelijk zijn voor het nucleaire beleid en de uitvoering daarvan, in de regel veel meer pro kernwapens zijn dan de nationale delegaties. De beleidsmedewerkers gebruiken vaak argumenten voor behoud van de TNW die door de stationerende landen zelf niet worden aangedragen – en die soms feitelijk onjuist zijn. Er lijkt hier sprake van een zelfselecterend mechanisme; alleen als je voorstander bent van nucleaire bewapening, kom je terecht in een baan waar je verantwoordelijk bent voor kernwapens. Een groter probleem is dat de zelfde stafleden de huidige DDPR-discussie plannen, vormgeven, in banen leiden en de lidstaten van informatie voorzien. Men mag van de internationale ambtenaren belast met het beleid inzake nucleaire wapens niet verwachten dat ze de afschaffing van hun eigen werk faciliteren.

Het is zorgwekkend dat de NAVO het debat over dit onderwerp niet op een neutrale manier vorm weet te geven. Het leidt tot de herhaaldelijke reflex om publieke discussies over de toekomst van militaire samenwerking uit de weg te gaan. Aangekondigde publieke consultaties blijven stevast steken bij een handvol besloten seminars, waarin genodigde experts hun zegje mogen doen. Ook nu weer bij de vaststelling van het DDPR is het politiek en maatschappelijk debat in de lidstaten ver te zoeken.

Nieuwe bommen?

Als de B61-bommen ook nu weer niet worden verwijderd, heeft dat voor Nederland en de andere vier landen waar de B61's liggen, grote gevolgen. Zolang er kernwapens in ons land liggen, ondermijnt dat de Nederlandse positie in andere internationale discussies over wapenbeheersing en non-proliferatie. Nederland staat voorop in de pogingen via internationale sancties landen als Iran en Syrië te dwingen het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) naar letter en geest uit te voeren, maar tegelijkertijd weigert het de plaatsing van kernwapens op eigen grondgebied zelfs maar bespreekbaar te maken, hoewel de overgrote meerderheid van NPV-lidstaten van mening is dat plaatsing van Amerikaanse kernwapens op Europees grondgebied in strijd is met Artikelen 1 en 2 van het NPV. Het is een schijnheilige houding, die direct negatief effect heeft op onze positie in internationaal diplomatiek verkeer.

Als de TNW niet worden verwijderd, heeft dat ook financiële gevolgen. De huidige B61-bommen in Volkel zijn aan het einde van hun levenscyclus en moeten worden vervangen door nieuwe. De nucleaire kern blijft hetzelfde, maar werkelijk alle andere onderdelen van de bom worden aangepast en vervangen. De huidige analoge bommen, die ongeleid aan een parachute naar beneden dwarrelen, zullen worden vervangen door digitaal gerichte bommen, die computergestuurd op hun doel af gaan. De aanpassingen gaan zó ver, dat de Amerikaanse laboratoria zelf waarschuwen dat de nieuwe bommen wel erg ver verwijderd raken van het geteste oorspronkelijke ontwerp. De kosten voor deze levensverlenging en vernieuwing komen voor rekening van Washington. Maar om de nieuwe bommen te kunnen gebruiken, moeten de Nederlandse gevechtsvliegtuigen vanaf ongeveer 2018 worden aangepast, tegen flinke kosten. Of die investering nog moet worden gedaan voor de huidige Nederlandse F-16s, is onduidelijk. Wellicht dat Nederland de oude bommen nog in de mottenballen kan houden tot het nieuwe gevechtsvliegtuigen heeft aangeschaft. Die zullen echter wel moeten worden aangepast voor het vliegen met de nieuwe bommen. De kosten voor aanpassing per vliegtuig zijn nog niet bekend. Wel is bekend dat het ontwerpen van de nodige aanpassingen voor de *Joint Strike Fighter* (JSF) minstens 340 miljoen dollar zal kosten. Dat bedrag zal worden verwerkt in de kostprijs van de JSF's die Nederland lijkt te gaan aanschaffen. Nogmaals, we hebben het hier over een wapensysteem dat volgens vriend en vijand nooit gebruikt zal worden en in de militaire planning al geen enkele rol meer speelt.

Met de vuist op tafel

De Nederlandse bevolking, het parlement en de regering zijn van mening dat de Amerikaanse kern-

wapens uit Nederland kunnen worden verwijderd. Er was de afgelopen jaren onder experts, NGO's en politieke partijen begrip voor de regering wanneer die stelde dat verwijdering het beste te bewerkstelligen is in NAVO-verband. Als Nederland de komende maanden een positief resultaat boekt via de DDPR, dan was het de juiste keuze. Maar niets wijst erop dat de terughoudende inzet van Nederland zal leiden tot verwijdering van kernwapens. Erger nog, het lijkt er steeds meer op dat die houding zal leiden tot nieuwe kernwapens in Volkel en tot extra uitgaven voor nucleair capabele vliegtuigen. Om dat te voorkomen moet de Nederlandse regering juist nu in de discussie binnen de NAVO met de vuist op tafel durven slaan en samen met Duitsland en België duidelijk maken dat behoud van de *status quo* géén optie is. Dat is geen radicaal, maar een realistisch standpunt. Nederland mag van zijn bondgenoten eisen dat de DDPR – bedoeld om voor de NAVO de juiste combinatie aan defensie- en afschrikkingsmiddelen te bepalen – wordt gebruikt om af te rekenen met overbodige en onbruikbare wapensystemen. Om die eis kracht bij te zetten zou Nederland er goed aan doen met medestanders aan het Bondgenootschap duidelijk te maken dat de DDPR de laatste kans biedt om dankzij consensusbesluitvorming een einde te maken aan de absurdistische situatie. Als het Bondgenootschap daarin om politieke redenen niet slaagt, wordt het tijd dat Nederland, Duitsland, België en de Verenigde Staten hun juridische mogelijkheden benutten en onderling tot een plan komen dat binnen afzienbare tijd leidt tot verwijdering van TNW uit Volkel, Buechel en Kleine Brogel.

Wilbert van der Zeijden is politicoloog en werkzaam bij IKV Pax Christi, als onderzoeker voor het Team Veiligheid en Ontwapening. Samen met collega Susi Snyder interviewde hij het afgelopen jaar vertegenwoordigers van alle NAVO-landen en van de NAVO-organisatie. De resultaten zijn o.a. te lezen in het rapport *Withdrawal Issues* (zie noot 1).

Noten

- 1 S. Snyder & W. van der Zeijden, *Withdrawal Issues – What NATO countries say about the future of the tactical nuclear weapons in Europe*, Utrecht: IKV Pax Christi, 2011, blz. 16.
- 2 IKV Pax Christi, *The Last U.S. Nuclear Weapons in Europe Factsheet*, Utrecht: IKV Pax Christi, blz. 2.
- 3 Motie-Azough/v. Velzen, 32 123 V, nr. 84 (vastgesteld op 21 april 2010).
- 4 Motie-Van Driel c.s., 32500-V, 32500-X, letter H (vastgesteld op 22 februari 2011).
- 5 Zie voor het kiezersonderzoek: http://www.dpes.nl/pages/nko_2010.php
- 6 Snyder & Van der Zeijden, a.w. noot 1, blz. 16.
- 7 US Department of State, *New START Treaty: Resolution of Advice and Consent to Ratification*, 2 februari 2011 (<http://www.state.gov/t/avc/rls/153910.htm>).

Vlaams-Nederlandse samenwerking: pleidooi voor ruimere oriëntatie

Begin juli 2011 kwamen de premiers Kris Peeters en Mark Rutte bij elkaar om te spreken over uitbreiding en versterking van de Vlaams-Nederlandse samenwerking. Er werd besloten dat Nederland en Vlaanderen zich meer als één economische regio zullen profileren, waarbij de havens van Rotterdam en Antwerpen zich internationaal gezamenlijk gaan verkopen. Ook werd besloten dat Nederland en Vlaanderen zo mogelijk gezamenlijke handelsmissies naar het buitenland zullen sturen, en men bereikte een principeakkoord over een grotere zeesluis tussen Gent en Terneuzen. Deze afspraken illustreren de heroriëntatie van het Nederlands buitenlands beleid op hoofdzakelijk economische belangen. Hoewel de intensivering van de Vlaams-Nederlandse samenwerking op deze terreinen wenselijk is, lijken de voornemens van beide premiers ontoereikend in het licht van de uitdagingen waar de Lage Landen voor staan.¹ Nederland en Vlaanderen hebben veel overeenkomsten. Een gezamenlijke aanpak van een breed spectrum van uitdagingen is daarom aanbevelenswaardig, ook wanneer men uiteindelijk economische doelstellingen heeft.

Gelijke uitdagingen

Naast een gemeenschappelijke taal en geschiedenis – waaruit nu dertig jaar officiële culturele samenwerking voortvloeit – delen Nederland en Vlaanderen overeenkomsten op andere terreinen. De komende decennia zullen Nederland en Vlaanderen waarschijnlijk dezelfde of vergelijkbare economische, sociale, politieke en demografische ontwikkelingen doormaken. Globalisering, klimaatverandering en toenemende schaarste aan energie en grondstoffen confronteren de Lage Landen grotendeels met dezelfde uitdagingen.

Een van de belangrijkste overeenkomsten is de hoge urbanisatiegraad. Het aantal mensen in steden groeit gestaag. Dat leidt tot fysieke uitbreiding van steden, de oprukkende stadsranden (peri-urbanisatie). Tien van de twintig belangrijkste peri-urbane regio's van West-Europa bevinden zich in de Lage Landen. Op macroniveau vormt dit gebied zodoende één grote verstedelijkte regio, met gelijksoortige toekomstige problemen, t.w. meer druk op de ruimte, duurdere infrastructuur en milieuverontreiniging.

Daarbij krijgen Vlaanderen en Nederland vermoedelijk ook te maken met gelijkaardige demografische veranderingen. In Nederland voorspelt men voor de komende jaren nog een bevolkingstoename, maar die groei neemt op de lange termijn af. In zestig procent van de Nederlandse steden zal de bevolking de komende vijftien jaar zelfs krimpen. In Vlaanderen zijn krimpgebieden een minder groot probleem. De bevolking groeit naar verwachting tot meer dan zeven miljoen in 2060. Dat neemt niet weg dat de vergrijzing en ontgroening ook in Vlaanderen toenemen. Bijna een derde van de Vlaamse bevolking zal in 2030 ouder zijn dan zestig jaar en minder dan een vijfde jonger dan achttien jaar. Dit alles heeft fundamentele gevolgen voor het sociale stelsel, de economie en de arbeidsmarkt.

Hoewel de Lage Landen in grote mate zijn verstedelijkt, is de landbouwsector nog altijd van groot belang. Ook hier is sprake van veel overeenkomsten. Vlaanderen en Nederland kan men zien als een aaneengesloten land- en tuinbouwgebied, met overeenkomstige teelten. De ruimte op het platteland is schaars; er is sprake van hoge productie-intensiteit. De veranderende energie-infrastructuur, toenemende ecologische problematiek, steeds beperktere beschikbaarheid van grond, de mondialisering van handelstromen, schaarste van belangrijke grondstoffen en de vergrijzing zullen een gelijkaardige impact hebben op de landbouw.

Verder hebben Nederland en Vlaanderen een nagenoeg identieke ligging – aan zee en als 'poort tot Europa' – en zijn ze gericht op soortgelijke (energie-) technieken en industrieën. Beide bevolkingsgroepen zijn hoogopgeleid, met een hoge tewerkstellingsgraad in kennisintensieve sectoren. Hoewel ze daardoor vooroplopen in kennisontwikkeling van nieuwe technologieën, weet men deze vaak nog niet om te zetten in commerciële toepassingen. Onze levensstandaard hangt voor een groot deel af van de vraag of we innovatie kunnen doorvoeren in producten, diensten, ondernemingen en sociale processen en modellen.

Strategische samenwerking

Kortom, brede samenwerking ligt voor de hand. Uitdagingen kunnen samen waarschijnlijk doelmati-

ger worden aangepakt. Dat vereist het gezamenlijk formuleren van strategische beleidsdoelen. Dat strategisch beleid heeft – in tegenstelling tot operationeel beleid, dat bestaat uit concrete acties en beleidsprojecten – betrekking op *visie* en op de vraag welke koers men wil varen op de lange termijn. Strategische samenwerking is van belang omdat de uitdagingen complex zijn en grenzen, beleidssectoren en departementen te boven gaan. Zo raakt windenergie, waar veel mogelijkheden voor Vlaams-Nederlandse samenwerking liggen, zowel de beleidsterreinen economie en ruimtelijke ordening als het landbouw- en milieubeleid.

De beide overheden hebben aangegeven een dergelijke brede structurele samenwerking tot stand te willen brengen. Het Steunpunt Buitenlands Beleid publiceerde daarover een rapport in gezamenlijke opdracht van beide overheden: *De Lage Landen 2020–2040. Vlaams-Nederlandse strategische economische samenwerking op de middellange termijn*.² De afspraken die tijdens de ontmoeting tussen Rutte en Peeters werden gemaakt, geven echter onvoldoende blijk van een streven naar gemeenschappelijke brede strategische beleidsplannen. Hoewel we niet precies weten wat er werd afgesproken en welke voornemens men heeft voor de toekomst, beperken de voorstellen die via de premiers in de mediaberichtgeving kwamen, zich tot louter economische onderwerpen en operationele doelen.

Belangrijkste afspraken

Een *eerste voorstel* dat voortkwam uit de ontmoeting tussen de premiers is een *collectieve handelsmissie*. Dit idee ontstond 'spontaan' tijdens de bijeenkomst en moet nog verder worden uitgewerkt. India wordt genoemd als mogelijke eerste bestemming voor een dergelijke missie. Het *tweede voorstel* betreft de profilering van Vlaanderen en Nederland als *één economische regio*, hoofdzakelijk met betrekking tot de havens van Rotterdam en Antwerpen. Deze samenwerking is niet vanzelfsprekend, aangezien de havens in belangrijke mate concurrenten van elkaar zijn. De economische krachten van de Nederlandse en Vlaamse havens zijn niettemin in vérgaande mate complementair. Er is bovendien sprake van een sterke verwevenheid, die van belang is voor de logistieke organisatie van beide gebieden en tot wederzijdse afhankelijkheid op het vlak van mobiliteit en transport leidt. Naar verwachting zal de vervlechting in de toekomst toenemen. Van buiten Europa wordt de Vlaams-Nederlandse delta – waar rivieren als Schelde, Maas en Rijn uitmonden – al vaak als één poort tot het continent gezien. Desondanks werd de delta in Vlaanderen en Nederland tot nu toe zelden als samenhangend gebied beschouwd. Zoals de Raad voor Verkeer en Waterstaat in 2005 al bepleitte, is het van belang het deltagebied als één groot netwerk te promoten.³

Verder bereikte men een principeakkoord over een kwestie waar al jaren over wordt onderhandeld: de

bouw van een zeesluis tussen Gent en Terneuzen. Door zo'n nieuwe zeesluis zullen grotere schepen de haven van Gent kunnen bereiken, terwijl Nederland er een goede verbinding met het Belgische en Franse achterland mee krijgt. De huidige zeesluis werd veertig jaar geleden gebouwd en vertoont defecten door veroudering. Met een nieuwe zeesluis voorkomt men dat rederijen vertrekken naar andere havens in West-Europa.

Deze afspraken zijn wenselijk en aanbevelenswaardig. Het valt echter op dat ze hoofdzakelijk *economische doelen* dienen. In de Nederlandse context illustreert dit de heroriëntatie van het buitenlands beleid op de economie.⁴ Het huidige Nederlands buitenlands beleid wordt nauw afgestemd met het ministerie van Economische Zaken, en het zwaartepunt van ambassades en consulaten ligt voortaan bij de economische diplomatie. Natuurlijk hecht het kabinet belang aan de internationale rechtsorde en aan vrede en veiligheid: 'Vreedzaam geordende internationale betrekkingen zijn immers de beste manier om onze belangen veilig te stellen,' aldus premier Rutte over de nieuwe strategie in een brief aan de Tweede Kamer.⁵ Ontwikkelingssamenwerking wordt echter minder belangrijk en wordt gekoppeld aan economische diplomatie. Bij de landenkeuze heeft men 'nadrukkelijk rekening gehouden met kansen en mogelijkheden van het Nederlandse bedrijfsleven in die landen'.⁶ Het buitenlands beleid staat op die manier bijna geheel in dienst van economische belangenbehartiging.

Méér dan een economische regio

Het voorstel van Rutte en Peeters om de Lage Landen als één economische regio te verkopen, is een goed initiatief. De samenwerking zou zich echter niet hoeven te beperken tot louter een profilering als *economische regio*. Enerzijds zullen de Vlaamse en Nederlandse havens bijvoorbeeld een antwoord moeten bieden op de groeiende concurrentie op de wereldmarkt, en ervoor moeten zorgen de belangrijkste toegangspoorten tot Noordwest-Europa te blijven. Anderzijds kunnen toenemende goederenstromen logistieke problemen veroorzaken. Door de stijging van de wereldhandel zullen goederenstromen de komende twintig tot dertig jaar waarschijnlijk fors groeien. De Vlaamse en Nederlandse havens moeten die goederen verwerken en naar het achterland vervoeren. Dat leidt tot meer ruimtegebruik, waardoor de kwaliteit van de leefomgeving onder druk komt te staan. De CO₂-uitstoot groeit waarschijnlijk evenredig met het toenemende goederenvervoer. De wegen in de Lage Landen dreigen de grens van hun capaciteit te bereiken.

Vlaanderen en Nederland moeten er dan ook voor waken een *transitpunt* te worden met vooral nadelen (o.a. lawaai en CO₂-uitstoot) en zonder positieve effecten zoals werkgelegenheid.⁷ Het toenemende verkeer rond de havens heeft negatieve effecten, zoals

files, milieuvervuiling, meer ongelukken en geluids-overlast. Ook is het noodzakelijk de logistieke sector te verduurzamen. Transport is in de OESO-landen verantwoordelijk voor bijna 60% van de olieconsumptie en voor 13% van de mondiale uitstoot van broeikasgassen. De logistieke sector loopt daarmee achter op andere sectoren.

Nederland en Vlaanderen zouden deze problemen samen kunnen aanpakken. De delta is een bijzonder gebied, niet alleen vanwege de economische potentie, ook vanwege de *flora en fauna* in het binnengebied. Gezamenlijk profileren als economische regio zou gepaard kunnen gaan met het streven een *voorbeeldregio* te worden, zoals op het vlak van duurzaam transport en leefbaarheid in havengebieden en achterland.

Gezamenlijk aangaan van uitdagingen

Uitdagingen kunnen via grensoverschrijdende samenwerking waarschijnlijk doeltreffender worden aangepakt. Zo vergt klimaatverandering bestuur waarbij alle overheidslagen en relevante belanghebbenden betrokken zijn. De gevolgen zijn dusdanig complex, dat ze enkel doeltreffend kunnen worden aangepakt wanneer men op elk niveau actie onderneemt. Aangezien de *Europese Unie* aan daadkracht verliest, wint samenwerking op *bilateraal niveau* bovendien aan belang.

Ook wat duurzame energie betreft kunnen Nederland en Vlaanderen de handen ineenslaan. In vergelijking met andere landen zijn de investeringen in duurzame energie in Nederland en Vlaanderen vaak nog laag. In 2009 was het aandeel duurzame energie van het totale energieverbruik in Nederland 4,2%; België zat daar zelfs nog iets onder. De Lage Landen lopen daarmee achter bij landen als Bulgarije (12%), Denemarken (20%), Estland (25%), Finland (30%), Letland (37%) en Zweden (50%).⁸ Het ontwikkelen van duurzame energie is belangrijk. Behalve dat zo minder schadelijke afvalstoffen in het milieu komen, kan men via het produceren van duurzame energie zorgen voor minder afhankelijkheid van grondstoffenimport. Nederland en Vlaanderen hebben bovendien een sterke chemiesector, die voor een groot deel op olie is gebaseerd. Aangezien olie schaarser en duurder wordt, is de transformatie naar de biochemie voor beide belangrijk. Er zijn veel samenwerkingsmogelijkheden binnen de sector duurzame energie, bijvoorbeeld in de demonstratie- en *roll out*-fase van nieuwe technologieën. Ook liggen er mogelijkheden bij windenergie, fotovoltaïsche cellen, *smart grids* en verdere koppeling van elektriciteitsnetwerken en pijpleidingen.⁹

Niet vanzelfsprekend

Strategische samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen is niet vanzelfsprekend, vooral niet rond thema's als klimaatverandering en energie- en grondstoffenschaarste. Deze onderwerpen zijn complex en

onvoorspelbaar, en de onzekerheid over de toekomst is bovendien sterk toegenomen. Ook economisch gezien ontwikkelt zich een werkelijkheid waarin grenzen – geografisch en tussen sectoren – veranderen. Maatschappelijke ontwikkelingen en innovaties volgen elkaar in versneld tempo op. Klimaatverandering, energievoorziening, milieu, landbouw, verstedelijking en mobiliteit hangen met elkaar samen en het is zaak manieren te vinden om grensoverschrijdend met deze uitdagingen om te gaan.

In een context van kredietcrisis en schulden crisis stelt men 'economisering' van buitenlands beleid waarschijnlijk minder ter discussie en wordt een *economisch* buitenlands beleid bijna als vanzelfsprekend aanvaard. Ook wanneer economische doelstellingen vooropstaan, is ruimere oriëntatie op beleidsontwikkeling noodzakelijk. Op de lange termijn levert het anticiperen op problemen inzake leefbaarheid, infrastructuur, duurzaamheid en ecologie economische voordelen op. De economie kan niet losgekoppeld worden van 'zachte waarden'. Ook 'leefbaarheid' draagt bij aan de economische welvaart; menselijk en sociaal kapitaal zijn van doorslaggevend belang om te kunnen concurreren, vooral voor kennisintensieve en open economieën als Nederland en Vlaanderen.

Pauline Ketelaars is onderzoekster bij het Steunpunt Buitenlands Beleid te Antwerpen.

Noten

- 1 Hoewel het gebied van de Lage Landen niet strikt afgebakend is, gebruiken we het begrip hier om de combinatie van Nederland en Vlaanderen aan te duiden.
- 2 Pauline Ketelaars, *De Lage Landen 2020-2040. Vlaams-Nederlandse strategische economische samenwerking op de middellange termijn*, Steunpunt Buitenlands Beleid, 2011 (www.ua.ac.be/vsbb).
- 3 In dit onderzoek betreft men naast delen van Nederland en Vlaanderen ook een gedeelte van Noordrijn-Westfalen bij het deltagebied: Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Samenwerken in de Eurodelta. Kansen voor de positieversterking van Nederland, België en Duitsland in het economisch kerngebied van continentaal Noordwest Europa*, Den Haag, 2005 (www.rli.nl).
- 4 Zie ook het artikel van Frank Heemskerck, staatssecretaris van economische zaken in het kabinet-Balkenende IV, 'Toenemend belang van economische diplomatie voor Nederland', in: *Internationale Spectator*, februari 2010 (themanummer over economische diplomatie), blz. 70-72.
- 5 Mark Rutte, *Strategie van Nederlands buitenlandbeleid*, Brief van de minister-president aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 2011 (www.overheid.nl).
- 6 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Modernisering Nederlandse Diplomatie*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011, blz. 6 (www.rijksoverheid.nl).
- 7 Tom de Graaf & Peter Druyts, *De Vlaams Nederlandse Delta. Toegangspoor tot Noord-west Europa. Discussienota*, Conferentie Logistiek, 2010.
- 8 CBS, *Hernieuwbare energie in Nederland 2010*, Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2011, blz. 32 (www.cbs.nl).
- 9 David Crikemans, *Geopolitiek van de hernieuwbare energie van 2010-2020: uitdagingen en opportuniteiten voor Vlaanderen*, Steunpunt Buitenlands Beleid, 2011 (www.ua.ac.be/vsbb).

Schreeuwen van Israël naar Syrië

Titel: *Shout*

Regisseurs: Ester Gould en Sabine Lubbe Bakker

Producenten: Peter van Huystee en Rosan Boersma voor Pieter van Huystee Film & TV

Jaar: 2010

Informatie: kleur, 54 minuten, documentaire

Beschikbaarheid: online te bekijken op *Holland Doc*

‘Wij hebben geen nationaliteit,’ zegt Ezat. Hij laat zijn identiteitskaart zien aan de filmmaakster. Een identiteitskaart, want een paspoort heeft hij niet. Op de plek waar Ezats nationaliteit hoort te staan, zijn alleen sterretjes te zien. ‘Wij zijn statenloos, omdat we de Israëlische nationaliteit hebben geweigerd.’

Ezat woont met zijn familie op de door Israël bezette Hoogvlakte van Golan, een gebergte op de grens van Israël en Syrië. Tijdens de Zesdaagse Oorlog tussen Israël en de omringende Arabische landen in 1967 veroverde Israël het van oorsprong Syrische gebied. Enkele families konden op tijd vluchten, de overige Golani's bleven achter; een door Israël streng bewaakte grensstrook scheidt hen al meer dan veertig jaar van familieleden, vrienden

en hun thuisland Syrië. Vanaf de berg roepen de Golani's door een luidspreker naar hun dierbaren aan de andere kant van de grens. Sommigen hebben elkaar al jaren niet meer gezien.

Voor jonge Golani's is er echter een kans om hun vaderland te bezoeken. Eenmaal per jaar wordt de grens tussen Israël en Syrië geopend voor jongeren die in Syrië gaan studeren of weer terugkeren. De achttienjarige Ezat en zijn beste vriend Bayan zijn twee van de gelukkigen. In *Shout* volgen filmmakers Ester Gould en Sabine Lubbe Bakker deze twee studenten tijdens de aanloop naar hun vertrek en het eerste jaar van hun studie in Damascus. Ezat gaat naar de toneelschool, Bayan kiest voor geneeskunde. Samen zullen ze een appartement delen in

de stad waar ze al jaren van dromen. De jongens pakken hun koffers en verwijderen de hebreeuwse opschriften van hun spullen; bij de Syrische grens worden geen Israëlische artikelen toegelaten en andersom. Als de filmmaakster vlak voor zijn vertrek vraagt hoe Ezat het vindt om naar Syrië te gaan, antwoordt hij verontwaardigd: ‘Waarom vraag je dat, Sabine? Dit, de Golan, is Syrië.’

De Golan is een belangrijk strategisch gebied voor Israël en Syrië, omdat de landen afhankelijk zijn van het water van het Meer van Tiberias en van de Jordaan, die door het gebergte stroomt. Ook zijn de hoge bergen gunstige defensieposten voor beide landen. Na de inname van de Golan in 1967 stond het gebied onder militaire controle van Israël en zijn er nederzettingen gebouwd door



© Pieter van Huystee Film & TV



© Pieter van Huystee Film & TV

joodse kolonisten. Syrische troepen deden tijdens de Jom Kippoer Oorlog in 1973 een mislukte poging het gebied terug te veroveren, waarna de Golan onder toezicht van de Verenigde Naties werd geplaatst. In 1981 werd het gebied officieel geannexeerd door Israël, hoewel dit niet internationaal is erkend. Met diverse resoluties proberen de VN de Syriërs te steunen bij het terugwinnen van de Golan, maar de laatste jaren zijn vredesbesprekingen op niets uitgelopen.

De Arabische Lente laat ook de Golani's niet onberoerd. Het dorp van Ezat en Bayan, Masjdal Shams, haalde in juli 2011 het nieuws, toen er gevechten uitbraken tussen het Israëlische leger en Palestijnse opstandelingen langs de grensstrook. Hoewel het de laatste jaren redelijk rustig was op de Golan en de Golani's probeerden hun leven zo normaal mogelijk te leiden, is het nationalistische vuur van de jongeren aangewakkerd door de revoluties om hen heen. Ze accepteren de geringe vrijheid onder Israël niet meer, maar strijden voor volledige vrijheid van hun land Syrië. De Golani's zijn tegen de onderdrukking van Syrië door president Bashar al-Assad, maar nog meer tegen de Israëlische bezetting. Voor de Golani's die de grens zijn overgestoken, is het moeilijk de persoonlijke gevolgen van de Arabische Lente te bepalen. Net als bij overige

Syriërs geldt uiteindelijk dat diegene die politiek actief is, grotere kans loopt op een hardhandige confrontatie met het leger van Assad.

In *Shout* worden de gevolgen van de bezetting en de harde scheiding tussen Syrië en de Golan getoond, zonder er een ingewikkeld politiek verhaal van te maken. De filmmakers schetsen de situatie aan de hand van persoonlijke, indrukwekkende ervaringen van de jongens en hun familie. Zo ontmoet Ezat, als hij gaat studeren, zijn opa voor het eerst. Die vertelt hoe hij zich jaren heeft verzet tegen de bezetting, gevangen werd genomen door de Israëliërs en vervolgens naar Damascus is gestuurd. Bayans moeder toont een foto van haar broer, die ze veertig jaar geleden voor het laatst heeft gezien. Hij kon niet aanwezig zijn bij de begrafenis van zijn vader, omdat Israël hem de toegang tot de Golan weigerde.

Naast de frustraties die de bezetting meebrengt, tonen de filmmakers in prachtige beelden hoe Ezat en Bayan kampen met hun dubbele gevoelens. Enerzijds zijn ze vervuld van geluk om eindelijk in hun thuisland te zijn, waar ze zoveel over hebben gehoord en naar hebben verlangd. In de taxi door Damascus, met Arabische muziek op de achtergrond, kijken de jongens vol verwachting om zich heen en wijzen ze uitgelaten naar buiten. Anderzijds zijn het

jonge studenten die hun vertrouwde omgeving, vrienden en familie verlaten en in een nieuwe stad hun leven moeten opbouwen. Bij Ezat lukt dit beter dan bij Bayan. De eerste dagen in Damascus is Bayan in extase, maar al snel mist hij zijn leven op de Golan. Geëmotioneerd roept hij op Moederdag door de luidspreker naar zijn moeder, ditmaal aan de andere kant van de grens. Ezat daarentegen geniet volop van het studentenleven en gaat na de dood van zijn opa bij zijn familie in Damascus wonen. Hij hoort daar, vindt hij.

Na het eerste studiejaar keren de jongens naar hun dorp terug. Ze kijken uit over het gebergte, terwijl ze discussiëren over waar ze na hun studie zullen gaan wonen. Ezat in Damascus, Bayan blijft in Masjdal Shams. Beide jongens lachen en proosten met hun biertje. Als hun wegen scheiden, hebben ze in ieder geval nog de luidspreker.

Gabriella Adèr studeerde BA film- en televisiewetenschappen en volgt thans de Master Journalisiek en Media aan de Universiteit van Amsterdam. Als stagiaire werkte zij mee aan reportages voor het tv-programma *Brandpunt* en diverse documentaires.

Nederland en de politieke realiteit in Afghanistan

Emiel de Bont

Onder Taliban en krijgsheren: Nederland en de oorlog in Afghanistan.

Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers, 2011; 272 blz.; € 18,95; ISBN: 978-90-468-0880-1

Een boek dat 'het niet eerder vertelde verhaal van een omstreden missie' belooft, kan nog wel eens garant staan voor trammelant. Maar wie op zoek is naar roddel en achterklap, kan *Onder Taliban en krijgsheren* beter in de rekken laten staan. Auteur en diplomaat Emiel de Bont is immers, naar eigen zeggen, 'niet zo van het bevuilen van eigen nest'. Wat het boek wel biedt, is een levendig verslag van de Nederlandse deelname aan de oorlog in Afghanistan, opgeschreven aan de hand van ervaringen van De Bont en zijn collega's.

De Bont vertrok in 2006 als politiek adviseur naar de noord-Afghaanse provincie Baghlan. Hij had het relatief gemakkelijk: het conflict was daar – vergeleken met de chaos die zijn collega's later in het zuiden voor de kiezen kregen – redelijk overzichtelijk, de missie kleinschalig en bovendien politiek veel minder omstreden. Terwijl de missie naar Uruzgan al in de startblokken stond, was het aan De Bont en zijn collega's van het Provinciaal Reconstructie Team (PRT) om het Nederlandse verblijf in Baghlan tot een zo geruisloos mogelijk einde te brengen. Hoewel het tegen het einde van de missie behoorlijk begon te rommelen in het noorden, bleef de Nederlanders een fiasco bespaard.

Dat het in Uruzgan een stuk gecompliceerder zou worden, beseften de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie volgens De Bont al vanaf het begin. De provincie mag dan van geringe strategische waarde zijn, maar omdat het de geboortegrond is van zowel president Karzai als van Taliban-leider moellah Omar,

is Uruzgan van enorm politiek-symbolische waarde. Dit zou geen *smile-and-wave*-operatie worden; sterker nog: 'op geen enkel moment in de aanloop naar Uruzgan was de regering in de verleiding gekomen om de missie op te fleuren of idealer voor te stellen dan zij was of kon zijn'. Toch ontstond er een hevig politiek debat over de aard en de doelstellingen van de missie. De in de media uitgegrote tegenstelling tussen vechten en opbouwen leidde zowel in Den Haag als in Afghanistan tot heel grote frustraties, helemaal toen de Taliban probeerden met een grootscheeps offensief tegen Chora een antwoord op de discussie te forceren.

Ondanks de onenigheid over wat de doelstelling van de missie zou moeten zijn, durfde men zich in Den Haag op de borst te kloppen over de specifieke 'Dutch approach'. De Nederlandse aanpak – liever praten dan schieten, en een politieke focus op tribale verhoudingen – kan inderdaad als onderscheidend omschreven worden, maar een magische formule was het allerminst. Bovendien hadden de Canadezen en Britten deze aanpak ook graag toegepast, ware het niet dat de omstandigheden in hun operatiegebieden Helmand en Kandahar dat simpelweg niet toelieten.

Al met al lijkt het erop dat De Bont de westerse plannen in Afghanistan wat te ambitieus acht. Afghanistan mag dan sinds de grondwet van 2001 op papier het meest gecentraliseerde land ter wereld zijn, in de praktijk is het dat allerminst. Afghanen willen hun leiders zien, en loyaliteit is al eeuwenlang een flexibel begrip. De

Bont noemt het 'onzinnig' om te vertrouwen op de op papier zo sterk gecentraliseerde overheidsstructuren; het is 'een miskenning van de rauwe en weerbarstige realiteit in het land' om op korte termijn een centraal, democratisch bestuur te willen vestigen.

Een extra hindernis werd gevormd door de verdeeldheid binnen de NAVO. De twisten kwamen onder andere voort uit het feit dat operatie *Enduring Freedom*, de klopjacht op Al-Qaida-terroristen en andere vermeende kopstukken van de Taliban, niet strookte met de inspanningen van de *International Security Assistance Force*, die gericht waren op stabiliteit en wederopbouw. De Bont betreurt het dat de internationale politieke verhoudingen vaak doorslaggevend bleken in het uitstippelen van de missie, in plaats van de situatie op de grond in Afghanistan.

Ook ter plekke zetten de bondgenoten uiteenlopende strategieën in. Zo besloot Den Haag geen zaken te doen met Matiullah Khan, een van de machtigste spelers van Uruzgan. Er zou te veel bloed aan zijn handen kleven. Het negeren van de belangrijkste machtsfactor in de provincie leidde echter tot een flinke operationele belemmering, helemaal omdat de Australiërs en de Amerikanen wél zaken met hem deden. Voor hen was Matiullah Khan de belangrijkste pion om de Taliban buiten de deur te houden. De Bont: 'Als je alleen met vrienden mocht praten, was diplomatie een makkelijk vak geweest.' Nederland mocht dan prat gaan op zijn 3D-benadering, de D van diplo-

matie werd op deze manier te veel aan banden gelegd.

De Bont beschrijft ook onderlinge meningsverschillen tussen de vertegenwoordigers van de D's in Uruzgan. Militairen vatten hun mandaat bijvoorbeeld 'wel erg letterlijk op': zij dachten en werkten in termen van strak geordende lineaire processen, die vooral gericht waren op de veiligheid op korte termijn. Dat ging ten koste van het leggen van duurzame lokale contacten. Uiteindelijk was men het er op Kamp Holland wel over eens dat het 'volstrekt kolder' was jonge korporaals het veld in te sturen om te praten met de bevolking, terwijl de politiek adviseur keurig bleef opgeborgen in

het kamp. Geleidelijk aan verbeterde de situatie: waar de eerste *polads* (politiek adviseurs) in Uruzgan soms dagen achtereen de poort niet uit mochten, trokken de latere *civilian representatives* – die leiding gaven aan een team van zo'n tien *polads* en ontwikkelingsadviseurs – vrijwel dagelijks de provincie in.

Onder Taliban en krijgsheren is dan ook een verhaal van vallen en opstaan, van kleine politieke doorbraken en grote frustraties, zowel over het (inter)nationale politieke spel als het alomtegenwoordige onvermogen de complexiteit van het land onder ogen te zien. De Bont kruipt in de huid van enkele sleutelfiguren en is – ondanks de hete adem

van Buitenlandse Zaken en Defensie die hij ongetwijfeld in zijn nek heeft gevoeld – kritisch en genuanceerd. Bovendien heeft hij er duidelijk lol in gehad zijn boek vol te stoppen met komische anekdotes en interessante ontmoetingen.

Lindy Peijnenburg

Lindy Peijnenburg studeert Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief aan de Universiteit Utrecht. Zij is thans als stagiaire verbonden aan het *Clingendael Security & Conflict Programme* (CSCP).

Dweilen met de kraan open: terrorismebestrijding in Pakistan

Bruce Riedel

Deadly Embrace – Pakistan, America, and the Future of Global Jihad.

Washington D.C.: The Brookings Institution Press, 2011; 180 blz.; € 22,99; ISBN: 978-0-8157-0557-4

De oorlog die de Verenigde Staten inmiddels tien jaar geleden aan het terrorisme verklaarden, woedt onverminderd voort. Als blijkt van steun aan de Verenigde Staten en hun bondgenoten, en vermoedelijk vanwege de wens om met de grote jongens mee te draaien, heeft Nederland inmiddels een vecht- en opbouwmissie in Uruzgan erop zitten en worden er al enkele maanden politietrainingen gegeven in Kunduz. Desalniettemin is Afghanistan nog verre van stabiel. Sterker nog, het conflict is zich langzaam aan het uitbreiden richting Pakistan: het land waar Osama Bin Laden zich tot voor kort schuil wist te houden. Tot ergernis van Pakistan voeren de Verenigde Staten met op afstand bestuurbare *drones* regelmatig aanvallen uit voorbij de Afghaanse grens.

Vlak over deze grens, in het onherbergzame gebied van de

Federally Administered Tribal Areas (FATA) van Pakistan, heerst al zeker sinds de Sovjetoerlog in Afghanistan complete wetteloosheid. De regio herbergt miljoenen Pasjtoen-vluchtelingen, voor wie Afghanistan het thuisland is. Voor de Taliban en voor Al Qaida is het er al jaar en dag goed toeven. Ook omdat Pakistan, via zijn gevreesde veiligheidsdienst, de ISI, deze radicale groeperingen uit eigenbelang allerhande steun biedt, en het Pakistaanse leger zich zelden laat zien. De ironie wil dat Pakistan eveneens Amerika's belangrijkste bondgenoot is in de strijd tegen het terrorisme in die regio. Zodoende ontvangt de Pakistaanse staat per jaar anderhalf tot twee miljard dollar aan Amerikaans overheidsgeld.

'State-sponsored terrorism' is het puzzelstukje dat de conflicten in Afghanistan met die in Kasjmir verbindt. Riedel, een oud CIA-gediende,

doet zeer nauwkeurig verslag van de schokkende symbiose tussen allerlei extremistische groeperingen. Al liggen hun doelen nog zo ver uiteen, topografisch en ideologisch, zij werken op operationeel niveau al decennia met elkaar en de Pakistaanse staat samen. Steun aan de Taliban en Al Qaida maakt het voor Pakistan mogelijk invloed te behouden in het onzekere Afghaanse spel. In ruil voor Pakistaanse steun trainen de Taliban en Al Qaida extremisten die ingezet kunnen worden tegen India door andere extremistische groeperingen, zoals de mede door de Pakistaanse staat opgerichte Lashkar-e-Taiba.

Wie *Deadly Embrace* leest, zal concluderen dat succes in Afghanistan in grote mate afhangt van de bereidheid en capaciteit van Pakistan om het terrorisme in eigen land de kop in te drukken. Onze CIA-man stelt een herziene Amerikaanse

strategie voor, op basis van rode lijnen (Pakistan mag onder geen beding terroristische organisaties steunen; het Pakistaanse leger dient zich niet met de Pakistaanse politiek te bemoeien), openhartigheid in het geval van meningsverschillen en transparantie bij de evaluatie van het antiterrorismebeleid. Eveneens dient Amerika het democratisch proces in het land te steunen, maar het moet zich niet bemoeien met de poppetjes of hun politiek. Tot slot dient Amerika de Pakistaanse veiligheidsbelangen serieus te nemen. Zowel met India (Kasjmir) als met Afghanistan (de Durand-lijn) heeft Pakistan immers langsturende grensconflicten.

Deadly Embrace is voornamelijk een kritische analyse van het Amerikaanse bondgenootschap met Pakistan op het gebied van terreurbestrijding, en aan de hand hiervan dient het boek ook beoordeeld te worden. Er wordt in veel mindere mate gesproken over de onderliggende oorzaken die in de regio een voedingsbodem bieden voor extremisme, zoals een wankele economie, dictatuur, explosieve bevolkingsgroei en watersnood (soms teveel, vaak te weinig), alsmede de frictie tussen de Punjab-, Pasjoen-, Kasjmir- en Hindoebevolking. In dat opzicht biedt het boek niet veel nieuws.

Riedel slaagt erin om in zo'n 150 pagina's een halve eeuw grillige Amerikaans-Pakistaanse samenwerking te belichten. Tijdens de Koude Oorlog was Pakistan een bondgenoot tegen het rode gevaar. Maar vanwege het telkens oploeiende militaire conflict tussen India en Pakistan over Bangladesh (Oost-Pakistan) en de eindeloos betwiste, overwegend islamitische provincie Kasjmir, werd Pakistan herhaaldelijk in een isolement gedrongen en door de Verenigde Staten op sancties getrakteerd. Daarbij delfde Pakistan in oorlogen met India telkens het onderspit. Riedel beschrijft hoe de Pakistaanse overheid (lees de ISI en het leger) via in het geheim door de

staat gesteunde terreur een excuus trachtte te creëren voor interventie in Kasjmir. Pakistan zocht daarmee zijn heil in het terrorisme om India alsnog een poot uit te kunnen draaien.

Waar het boek in tekortschiet, is dat het de rol van India en Saoedi-Arabië in het conflict onderbelicht. Graag had ik een hoofdstuk gezien waarin het aandeel van deze andere landen in het conflict geanalyseerd wordt. De lijnen in het conflict beperken zich niet tot die tussen Washington D.C. en Islamabad.

De Verenigde Staten verloren interesse in hun partner toen de Russen zich uit Afghanistan hadden teruggetrokken en de Sovjetunie enkele jaren later ontbonden werd; Washington isoleerde Pakistan nog verder toen het eind jaren negentig enkele atoomproeven uitvoerde ter intimidatie van buurland India. Na september 2001 werden de banden wederom flink aangehaald in de *war on terror*. Maar de Pakistaanse regering ondersteunt deze meest recente alliantie op halfslachtige wijze. Doordat de perioden van bondgenootschap en isolement op ongelukkige wijze correleren met respectievelijk autoritaire en democratische regimes in Pakistan, worden de Verenigde Staten door de gewone Pakistaan als vijanden van het volk beschouwd. Zowel het volk als de elite vindt dat Amerika een onbetrouwbare bondgenoot is, omdat het Pakistan telkens in de steek laat wanneer het conflict tussen Pakistan en India weer opblaait, of Amerikaanse belangen niet langer gediend worden door een relatie met de Pakistanen. Om dit wantrouwen weg te werken, is volgens Riedel een meer stabiele en consistente relatie met Pakistan van groot belang.

Zodoende kan Pakistan geen overtuigende en overtuigende bondgenoot worden genoemd. Riedel stelt dat de Pakistaanse regering het absoluut minimale doet op het gebied van terrorismebestrijding – net voldoende om in aanmerking

te blijven komen voor de miljarden Amerikaanse dollars. Deze minimale inspanning, in combinatie met een bevolking die geen heil ziet in het Amerikaans-Pakistaanse verbond, resulteert in ineffectief antiterrorismebeleid. Daarnaast hebben de Amerikanen in het geheel geen greep op de precieze besteding van hun subsidie. Het is de ultieme paradox dat zolang Pakistan van tijd tot tijd een terrorist vangt, het land daar een berg geld voor gepresenteerd krijgt, die het vervolgens naar believen kan investeren in de eigen terreurmachine.

Is er een alternatief? Pakistan niet langer helpen zijn problemen op te lossen, zou de situatie alleen maar verslechteren. Het door Riedel geschetste doemscenario van een tweede Iran is wel erg zwartgallig. De risico's zijn echter reëel. De Amerikanen dienen de Pakistanen ervan te overtuigen dat terrorisme geen oplossing is. De vraag is of na dertig jaar de aandring tot inzet van terreur nog wel uit de Pakistanen te halen valt. Riedels oproep aan de beleidsmakers in Washington om de belangen en angsten van de Pakistanen serieus te nemen, is lovenswaardig. Mocht Amerika ooit als een stabiele, begripvolle bondgenoot worden ervaren, dan is het te hopen dat Pakistan zich voldoende gesteund en gesterkt voelt om te kiezen voor alternatieve pressiemiddelen en terreur links laat liggen.

Steven Overheul

Steven Jan Overheul is stagiair bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

Tevens is hij bezig aan zijn laatste jaar van de MSc International Relations and Diplomacy aan de Universiteit Leiden.

Indonesiës laatste fase van dekolonisatie: vloeken in de kerk

J.J.P. de Jong

Avondschot. Hoe Nederland zich terugtrok uit zijn Aziatische imperium.

Amsterdam: Boom, 2011; 819 blz.; € 30,=; ISBN: 978-94-6105-270-4

Het is weinig historici gegeven na en naast hun dissertatie tweemaal in hun wetenschappelijke loopbaan een 'opus magnum' te produceren. Dr. Joop de Jong heeft het gepresteerd. In 1998 verscheen zijn monumentale geschiedenis van Nederland en Indonesië, *De Waaier van het Fortuin*, waarin hij zich afzet tegen de opvatting dat de Nederlandse koloniale geschiedenis hoofdzakelijk negatief beoordeeld zou moeten worden: Zonder de afbraak van het oude en de opbouw van nieuwe constructies, zonder het immense veranderingsproces dat Java en de buitengewesten in de loop van de 19de en 20ste eeuw doormaakten en zonder Nederlands imperialisme en bestuursexpansie zou het hedendaagse Indonesië niet denkbaar zijn.

In zijn nieuwe, even monumentale, op de meest recente bronnen gebaseerde boek gaat De Jong in tegen de zwart-witte, moralistische, negatieve beoordeling van het Nederlandse dekolonisatiebeleid ná 1945 en presenteert hij nieuwe gezichtspunten op de laatste fase van het dekolonisatieproces, het 'duister interregnum', zoals hij het noemt.

Het is onjuist, zo betoogt hij, te stellen dat de Nederlanders vanaf 1945 er hoofdzakelijk op uit waren hun gezag te herstellen en dat het dekolonisatiebeleid een mislukking was. Vanaf de eerste contacten met de Republikeinen, vanaf de Hoge Veluwe-conferentie, was het beleid, zo toont hij aan, gericht op dekolonisatie. Het geschil ging over de wijze waarop, en over de al dan niet gewenste overgangperiode, terwijl iedere toenadering keer op keer door de 'achterbannen' in beide kampen werd gesaboteerd. De Jongs betoog is sterk en goed onderbouwd. Bij

iedere, al dan niet moralistische, beoordeling van het Nederlands beleid in die jaren moet men bovendien beseffen dat het Handvest van de Verenigde Naties in 1945 het koloniale stelsel in de Hoofdstukken XI t/m XIII legitimeerde en institutionaliseerde. Pas in 1960 veroordeelde de Algemene Vergadering in de befaamde resolutie 1541 het kolonialisme in al zijn vormen.

Veelal wordt aangenomen dat Nederland ná de tweede politionele actie door de VN-Veilighedsraad onder curatele werd gesteld en onder internationale druk moest zwichten. De Jong toont overtuigend aan dat de eindoplossing via het Plan-Beel en de 'ruling' van de Veiligheidsraad dankzij de bekwame diplomatie van Stikker en Van Roijen op Nederlands initiatief en met steun van de Verenigde Staten tot stand is gekomen.

Moeite heb ik met De Jongs derde belangrijke stelling: zowel de eerste als de tweede politionele actie was in zoverre succesvol, dat zij uiteindelijk de weg naar de eindoplossing mogelijk hebben gemaakt. 'Noch de Republikeinse, noch de Nederlandse diplomatie had iets kunnen uitrichten zonder de tweede militaire actie,' zo stelt hij, en 'het militair optreden kan niet louter onder de noemer geplaats worden van een mislukking. Er was wel degelijk sprake van succes.' Hij voegt er zelf aan toe: 'Mijn slotsom lijkt vloeken in de kerk.' Joop de Jong staat feitelijk sterk, maar ontloopt hij zo niet de vraag of er zonder militair geweld een oplossing mogelijk zou zijn geweest? Ik ben geneigd die, misschien hypothetische, vraag bevestigend te beantwoorden en de oorzaak van het herhaaldelijk mislukken van

de onderhandelingen, naast het 'achterbanverzet' en andere factoren, hoofdzakelijk te leggen bij de doorwerking van het vooroorlogse koloniale beleid. En ontloopt De Jong niet vragen over de gruwelen van die twee acties en over de excessen, Rawa Gadeh (dorp op West-Java), Zuid-Celebes? Zou men niet hooguit kunnen zeggen dat het een geluk bij een ongeluk was dat, mede als gevolg van de acties, de weg naar een vergelijk geopend werd?

In zijn ronduit briljante laatste hoofdstuk 'Balans, Uit de schaduw van de RTC' (verplichte leesstof voor politici, historici en diplomaten) analyseert De Jong haarscherp wat er misging en waar Nederland faalde. Ik voeg als hoofdoorzaak van dat falen toe: het *vooroorlogse beleid*. De harde en langdurige onderdrukking van het Indonesische nationalisme moest in 1945 wel leiden tot excessen van nationalisme, politiek en militair, waarop de onderhandelingen telkens weer stuk liepen. Nederland faalde (ik weet dat De Jong me dat betwist) tijdig de nodige sterke, eigen Indonesische instituties te scheppen, noodzakelijk voor een nieuwe staat. Dat leidde tot chaos in de Republiek en dat frustreerde de onderhandelingen.

Het vooroorlogse koloniale bewind hield het Nederlandse volk in onwetendheid over het Indonesische nationalisme. Ik was er zelf bij: ik wist in 1945 van niets. Drees en mijn eigen schoonvader Van der Goes van Naters wisten van niets en moesten beslissen over leven en dood. Zij hebben hun Indonesië-trauma nooit verwerkt. Onwetendheid en onbekendheid met wat er werkelijk in Indonesië omging, verlamden het Nederlands beleid.

Er is nog een element dat het telkens falen verklaart: mensen, politici en regeringen kunnen niet alles tegelijk verhapstukken. Zowel Nederland, Indonesië als de Verenigde Staten werden in die bewogen jaren, ‘het duister interregnum’ waar De Jong van spreekt, met zoveel andere gigantische problemen geconfronteerd (wederopbouw, Koude Oorlog, interne spanningen, voor de Republiek de opstand van Madioen), dat zij niet steeds over alles tegelijk tot een verstandig beleid konden komen.

Hij noemt het niet als factor, maar De Jong onderstreept het doorslaggevend belang van persoonlijke diplomatie. Van Mook, Stikker en Acheson, Sjahrir, Hatta, Anak Agung, Drees, Van Roijen, die in hun persoonlijke, op wederzijds respect en op vriendschap gebaseerde contacten telkens bijna en ten slotte een definitief eindakkoord bereikten. Aan de andere kant de briljante Van Vredenburg, die faalde door zijn hooghartigheid tegenover ‘de Oosterlingen’. En de ongelukkige Beel, die niets afwist van Indonesië, voor wie de stap van Eindhoven via Den Haag naar Batavia een stap te ver was, maar die toch als staatsman door zijn vermetele ‘Plan-Beel’ de weg naar het akkoord effende.

Terecht zwaait De Jong Stikker grote lof toe: hij trok de Amerikanen over de streep. Maar De Jong doet géén recht aan Van Roijen, die volgens hem ‘niet inzag waar het in het Indonesische conflict in de diepte om ging’. Als er iemand was die begreep waar het om ging, dan was het Van Roijen. Hij nodigde Roem uit voor de lunch in ‘De Harmonie’, waar Indonesiërs niet welkom waren, en ‘toen was het ijs gebroken’. Stikker een standbeeld en Van Roijen de lauwerkrans? Neen, liever andersom, of voor beiden een standbeeld.

Ook zeer terecht krijgt generaal T.B. Simatupang grote lof, chef-staf van de TNI, trouwe vriend en raadsman van de mystieke *panglima* (opperbevelhebber) Sudirman.

Simatupang, de man die tijdig begreep dat de wapens moesten wijken voor de diplomatie en die Sudirman en de TNI over de streep trok. Simatupang, de christen-Sumatraan, later adjunct-secretaris-generaal van de Wereldraad van Kerken. We hebben hem goed gekend; mijn vrouw jogde ‘s ochtends met hem rond de vijver achter ons huis in Menteng.

De Jong gaat terecht diep in op de sleutelrol van de TNI in het conflict en in de onderhandelingen. De vraag rijst waarom er, voor zover ik weet, nooit serieuze contacten tussen de TNI en de Nederlandse leger-top zijn geweest. De Jong en ook De Moor in zijn Spoor-biografie schrijven er niet over. Veel TNI-officieren, zoals Nasution, Sutopo Yuwono en Ali Sadikin, waren door ons opgeleid en spraken vlot Nederlands. De Jong toont aan dat de rol van de Verenigde Staten in het hele conflict doorslaggevend is geweest (net als in het Palestina-vraagstuk nu). De Amerikaanse regering had, net als nu, problemen met het Congres en werd verwickeld in de Koude Oorlog, ze wilde Nederland te vriend houden, doch wenste ook de *Republiek* te sauveren. Bijna steeds steunden de Verenigde Staten de Indonesische Republiek, maar in de *slotfase* kreeg Nederland volledige steun.

Had het anders kunnen lopen? Had Nederland zijn positie in Indonesië kunnen handhaven? De uiteindelijk abrupte scheiding en de aftocht van de Nederlanders hebben Indonesië schade gebracht, zoals De Jong in zijn beide boeken laat zien. Ik moet nog weleens denken aan de opmerking van generaal Panggabean, oude Sumatraanse vechtjas, in 1984 voorzitter van de Hoge Raad van Advies, bij mijn afscheidsbezoek: ‘Soms denk ik: waren de Hollanders maar wat langer gebleven.’ Hij was bezorgd over de toekomst van zijn land.

Joop de Jong heeft een fascinerend boek geschreven, overal even boeiend, en soms verbijsterend

(minister Sassen die via zijn eigen kanalen Beel in feite instrueert een regeringsbesluit te saboteren!), soms leest het als een thriller, inclusief de af luisteraffaire (wie gaf opdracht de telefoongesprekken van Sassen, Romme en Beel af te luisteren? De Jong loopt er te los overheen). Om zijn visie en zijn betoog kracht bij te zetten, moest De Jong onvermijdelijk vaak in detail treden. Ik moet bekennen dat ik soms door de bomen het bos niet goed meer zag en dat ik behoefte had aan teksten van de belangrijkste documenten. Ik zou De Jong willen vragen ten behoeve van de geschiedschrijving bij ons en elders nóg een boek te schrijven – het hoeft geen ‘opus magnum’ te zijn, een ‘opus majus’ is ook goed – liefst in het Engels, waarin hij in vogelvlucht het dekolonisatieproces beschrijft en waaraan hij een selectie van documenten als bijlage toevoegt. Bij voorbaat dank, Joop, en hulde voor dit ‘Avondschot’.

Lodewijk van Gorkom

Lodewijk van Gorkom is oud-ambassadeur in Jakarta.

Triomf en tragiek van legercommandant Spoor

J.A. de Moor

Generaal Spoor. Triomf en tragiek van een legercommandant.

Amsterdam: Boom, 2011; 461 blz.; € 29,90; ISBN: 978-90-8506-709-2

Van mijn middelbare schooltijd in het midden van de jaren '50 herinner ik mij nog goed een excursie naar Leiden, waar onder meer een bezoek werd gebracht aan het toen nog achter het Leidse station gevestigde Legermuseum. Tijdens de rondleiding door het museum vertelde, bij het portretschilderij van generaal Spoor aangekomen, de suppoost op fluisterende toon dat er hardnekkige geruchten waren dat de generaal op 47-jarige leeftijd vergiftigd was, tijdens de lunch in het restaurant van de Jachtclub in Tandjong Priok. Zo zouden er aanwijzingen zijn dat de opdrachtgevers van deze vergiftiging gezocht moesten worden in kringen van het Koninklijk Nederlands-Indische Leger (KNIL) die betrokken waren bij diverse malversaties, waaronder een grootschalige wapensmokkel aan de Indonesische nationalisten.

In de inleiding van de indrukwekkende biografie van Spoor, van militair historicus Jaap de Moor, houdt deze het er echter op dat de generaal aan een hartaanval is bezwiken omdat hij zich had doodgewerkt. Spoor, die van 1946 tot mei 1949 bevelhebber van de Nederlandse troepen in Nederlands-Indië was, gaf in die periode leiding aan de twee politionele acties tegen de Republiek Indonesië. Hij voerde in deze twee acties het bevel over resp. 120.000 en 140.000 man. Deze acties liepen echter wegens de internationale druk en het onvermogen de Republiek uit te schakelen uiteindelijk op een fiasco uit. De tragiek van Spoor is volgens De Moor dat zijn militaire en politieke opzet volledig mislukte.

Simon Spoor werd op 12 januari 1902 geboren als zoon van André Spoor, concertmeester

van het Concertgebouworkest; hij bleek later ook zelf een verdienstelijk violist. Spoor volgde na de Cadettenschool in Alkmaar de Koninklijke Militaire Academie in Breda en werd in 1923 benoemd tot tweede luitenant. Hij vervolgde zijn loopbaan in het Indische leger, maar bracht tweemaal langere tijd in Nederland door. Hij doorliep eerst de Hogere Krijgsschool in Den Haag en werd daarna docent 'Strategie en Tactiek' aan de Koninklijke Militaire Academie in Breda. Toen de oorlog met Japan uitbrak, was hij Hoofd Afdeling Politieke Zaken in Bandoeng. Hij ontsnapte ternauwernood naar Australië, waar zijn diverse talenten en capaciteiten niet onopgemerkt bleven: assistent-resident van Merauke, in het onbezet deel van Nederlands Nieuw-Guinea, hoofd van de Nederlandse Inlichtingendienst onder generaal MacArthur en lector in het Staatsnoodrecht en het Volkenrecht.

Nadat hij de invasie van de Filipijnen had meegemaakt, was Spoor een van de eersten die naar Nederlands-Indië terugkeerden. De Nederlandse kolonie verkeerde na de capitulatie van de Japanse bezetters in een grote chaos. Twee dagen na de overgave riepen de nationalistische leiders Soekarno en Hatta de zelfstandige Republiek Indonesië uit, met de eerstgenoemde als president. De geallieerde Britten hadden het voorlopig bestuur op zich genomen en de Nederlanders wilden er hun macht herstellen. Maar door de vertragingen die de Nederlandse autoriteiten moesten ondergaan van onder meer de Engelse en Australische regeringen, waardoor maandenlang geen Nederlandse

militairen mochten landen op Java, verergerde de situatie aanzienlijk.

Spoor als legercommandant

Met de benoeming van de als militair capabel en politiek handig bekend staande Spoor tot legercommandant in Nederlands-Indië hoopte men dat deze intelligente en energieke officier snel de orde en de rust op de eilanden zou kunnen herstellen. Spoor zag de Republikeinen als onderdrukkers van de bevolking. Als zij waren weggevaagd, zou het volk volgens hem uit zichzelf weer voor Nederland kiezen. Want Nederland had altijd orde, rust en welvaart gebracht. Dat de gewone Indonesiërs wel degelijk onafhankelijk wilden zijn, zag Spoor niet; ook niet toen Den Haag de weg naar de erkenning van de Republiek was ingeslagen. Spoor dacht vanuit het diepst van zijn hart dat Indië niet verloren mocht gaan voor Nederland, want dan zouden we niets meer zijn. Maar hij was zeker niet de enige die zo dacht. Vele Nederlanders waren ervan overtuigd dat Nederland niet weg kon uit Indië. Ook zij vreesden dat het dan chaos zou worden. Nederland moest zijn Indische 'kinderen' als een ouder leiden naar volwassenheid en zelfstandigheid. Ooit zouden die kinderen op eigen benen kunnen staan, maar dat moment werd echter wel vaak ver in de toekomst geplaatst.

'Politionele' acties

Nadat Spoor op 31 januari 1946 tot legercommandant was benoemd, werden vanaf september van dat jaar troepen uit Nederland aangevoerd, die onder zijn commando in het Koninklijk Nederlands-Indische Leger (KNIL) moesten worden inge-

past. Toen het op 14 oktober gesloten bestand tussen de Nederlandse regering en de Republiek steeds vaker door de rebellen werd geschonden, ging Spoor begin 1947 naar Nederland voor overleg. Besloten werd militair in te grijpen, ook al omdat de schatkist een langdurig conflict niet toestond.

Deze eerste ‘politieele’ actie – een begrip dat door Buitenlandse Zaken werd verzonden; Spoor zelf noemde het gewoon *militaire actie* – duurde van juli tot augustus 1947, onder de welluidende codenaam *Product*. Primair in deze actie stond het heroveren van economisch belangrijke gebieden op Java en Sumatra. Dat verliep vlotjes, maar de afronding van het karwei, het veroveren van de Republikeinse hoofdstad Djokja, werd om politieke redenen niet toegestaan. Zo hadden de Verenigde Staten net een paar weken voordat Nederland de militaire actie begon, de Republiek Indonesië als onafhankelijke staat erkend. Mede doordat de VN-Veiligheidsraad dreigde met sancties, werd de eerste militaire actie stopgezet – tot frustratie van Spoor en de zijnen.

Omdat het Republikeinse verzet aanhield, volgde in december 1948 de tweede ‘politieele’ actie. Djokja werd nu wel bezet; de leiders Soekarno en Hatta werden gevangengenomen. Maar het Republikeinse leger was niet echt verslagen. Het koos met succes voor een guerrilla-aanpak, waar geen sprake is van frontlijnen en een herkenbare vijand. De Moor oordeelt dat de strategie van Spoor al lang achterhaald was. In plaats van langzaam uitbreiden als een olievlek hield Spoor vast aan de *speerpuntstrategie*. Deze beoogt zo snel mogelijk, zo diep mogelijk door te dringen achter de vijandelijke frontlijnen en dan vandaaruit te pacificeren. Er waren echter geen linies en frontlijnen. Bovendien bleek dat het leger van Spoor, dat er al drie jaar verbleef, aan het einde van zijn krachten was. Er

waren veel zieken en een groot deel van de soldaten was uitgeschakeld.

Van Roijen-Roem-akkoord

Maar door de internationale druk en uit militaire noodzaak – toenevende verliezen, het aangetaste moreel van de Nederlandse troepen – besloot Den Haag generaal Spoor, hoe gewaardeerd ook, te passereren door op 7 mei 1949 het Van Roijen-Roem-akkoord te sluiten. De Verenigde Staten hadden zelfs gedreigd de Marshallhulp in te trekken. Voor de buitenwereld was de Nederlandse opstelling allang onhoudbaar, maar Nederland dacht zelf nog lang dat het in zijn recht stond. De Van Roijen-Roem-overeenkomst, die het begin van de erkenning van de Republiek Indonesië inluidde, was een grote klap voor Spoor, die zich hier hevig tegen had verzet. Tweeënhalve week na het akkoord stierf hij, uitgeput en overwerkt, net voor zijn bevordering tot generaal, aan een hartaanval, 47 jaar oud. Nog hetzelfde jaar vond op 27 december in het Paleis op de Dam de soevereiniteitsoverdracht plaats, toen koningin Juliana in tegenwoordigheid van minister-president Drees, minister-president Hatta en sultan Hamid van Pontianak de Akte van Soevereiniteitsoverdracht en Erkenning ondertekende.

Politieke generaal

De Moor zet Spoor neer als een ‘politieke generaal’, die het optreden van de regering te slap vond. Volgens de generaal nam de regering besluiten waardoor Indië voor Nederland verloren ging. Meermalen dreigde Spoor met ontslag. De regering vond op haar beurt dat Spoor zich te veel met de politieke besluitvorming bemoeide. Hoe dan ook, de naoorlogse kabinetten hadden aanvankelijk ook niet begrepen dat ‘ons Indië’ al sinds 1945 een opgegeven zaak was. Spoor was in deze periode een eigenwijze generaal, met veel politieke bewegingsruimte, wiens adviezen gewicht in de schaal legden. Niet

in de laatste plaats was immers op Spoor aandrigen de Nederlandse regering overgegaan tot de eerste politieele actie, en nog een tweede. Spoor verzette zich ook fel tegen diplomatieke oplossingen die de Verenigde Naties en de Verenigde Staten eisten. In feite was dit overbodig, want de Republiek Indonesië was al een feit. De Moor constateert dan ook dat Spoor een ‘tragisch achterhoedegevecht’ heeft geleverd.

De monumentale biografie van De Moor gaat voornamelijk over het werk van Spoor en minder over zijn persoonlijk leven, mede omdat zijn derde echtgenote weigerde privécorrespondentie ter beschikking te stellen. Niettemin heeft De Moor met zijn rijke en toegankelijk geschreven biografie een prestatie van formaat geleverd. Voor wie kennis wil nemen van het tragische einde van Nederlands-Indië en de bijzondere rol die Spoor daarin heeft gespeeld, is deze boeiende biografie verplichte literatuur.

Kees Homan

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

Generaal Spoor's blinde vlek: een aanvullend gezichtspunt

J.A. de Moor

Generaal Spoor. Triomf en tragiek van een legercommandant.

Amsterdam: Boom, 2011; 461 blz.; € 29,90; ISBN: 978-90-8506-709-2

De Moors omvangrijke biografie van generaal Spoor is een van de beste in Nederland gepubliceerde politieke biografieën. Het boek is gebaseerd op zeer grondig en diepgaand onderzoek en is bijzonder leesbaar. De auteur geeft af en toe blijk van een sarcastisch gevoel voor humor. Naar mijn mening echter verdiende de tragedie van Spoor als Legercommandant in sommige opzichten een scherpere focus.

Die tragedie kwam ten einde door de soevereiniteitsoverdracht op 27 december 1949, op het paleis op de Dam in Amsterdam en op het gouverneurspaleis op het Koningsplein in Batavia. In Amsterdam was Indonesië vertegenwoordigd door vice-president en premier Mohammad Hatta, die door Spoor herhaaldelijk voor 'crypto-communist' was uitgemaakt. Deze historische gebeurtenis voltooide het complete falen van de strategische opzet van de door Spoor op 19 december 1948 ingezette tweede politionele actie. Hij beoogde daarmee de Indonesische Republiek en de TNI, het republikeinse leger, voorgoed uit te schakelen.

De grote vraag is wat de beslissende factoren waren die uiteindelijk tot het falen van Spoors strategie hebben geleid. Het is ironisch dat de schijnbaar succesvolle eerste politionele actie van juli 1947 de bron was van dit uiteindelijk falen. Het is niet mogelijk in het kort al die factoren tot in detail te behandelen. Te onderkennen zijn politieke en militaire factoren.

Het was Spoors eerste politionele actie die het conflict internationaliseerde. De VN-Veilighedsraad greep namelijk in en besloot tot het instellen van een commissie van

goede diensten, die hervatting van de onderhandelingen begeleidde; die onderhandelingen resulteerden in het zg. Renville akkoord. Dit akkoord was een bittere pil voor velen in de Republiek en leidde tot de val van het kabinet van Amir Sjarifuddin. Hatta vormde een 'presidentieel' kabinet en werd tevens minister van defensie. Het leger werd geconsolideerd en gerationaliseerd; Hatta ondersteunde het initiatief van een aantal jongere officieren, zoals de op de KMA in Bandung opgeleide (toen nog) kolonels Nasution en Simatupang, om een strategie te ontwikkelen: hoe te reageren op de algemeen verwachte volgende militaire actie van Spoor.

Het is ironisch dat beiden op de KMA-Bandung kennis hadden gemaakt met de theorieën van Clausewitz dankzij een boek dat Spoor had geschreven voor de KMA, waar hij in 1934 docent strategie en tactiek werd. Zij verwachtten dat Spoor de *Strategie der Vernichtung* van Clausewitz zou toepassen. Zij stelden dat de TNI zou moeten reageren met de door Delbrück ontwikkelde *Ermattungs Strategie*.¹ De onderdelen van de TNI zouden zich bij een nieuwe Nederlandse agressie dienen terug te trekken in zogenaamde *Wehrkreise* en de confrontatie moeten vermijden tot zij gereed waren voor het voeren van een guerrillacampagne, om op deze wijze het Nederlandse leger af te matten.

De tweede politionele actie kwam ondanks alles als een verrassing: Soekarno, Hatta en vele andere politici werden gevangen genomen. Sudirman, Nasution, Simatupang en het merendeel van de TNI konden

ontsnappen en zich volgens plan reorganiseren in de *Wehrkreise*.

Aanvallen en guerrilla-acties tegen Nederlandse posities namen toe en in maart 1949 was er een soort patstelling ontstaan, door De Moor zeer juist beschreven als: 'verslagen waren zij niet, maar winnen konden zij evenmin'.

Onder zware internationale druk, in het bijzonder van de Verenigde Staten, en door ingrijpen van de Veiligheidsraad besloot de Nederlandse regering tot nieuwe onderhandelingen met de gevangen genomen Indonesische politieke leiders. Het resultaat was de Van Roijen-Roem-overeenkomst. Tot grote ergernis van de TNI werd het leger niet met name genoemd, maar omschreven als 'de gewapende aanhangers van de Republiek'. Het kostte Simatupang de grootste moeite zijn collega's ervan te overtuigen de overeenkomst te accepteren en te respecteren.

Het verhaal van De Moor zou moeten zijn afgesloten met de onderhandelingen inzake het lot van het KNIL (van Indonesische zijde door Simatupang gevoerd) tijdens de Ronde Tafel Conferentie. Door zijn onverwachte overlijden is het Spoor bespaard gebleven mee te maken dat werd besloten dat 'aan het einde van de reorganisatieperiode het KNIL zal ophouden te bestaan'. En dat terwijl Spoor tijdens de mislukte onderhandelingen na het Renville akkoord steeds had gehamerd op ontbinding van de TNI.

De inmiddels Lt-Generaal geworden Simatupang heeft mij later persoonlijk verteld dat hij in de zogenaamde 'rode kamer' van het Ministerie van Oorlog in Den Haag zijn Nederlandse tegenspelers ge-

zegd had dat het de eerste keer was dat hij zelf meemaakte dat een leger zich voor de tweede keer gewonnen moest geven: Hij had in 1942 als jong KNIL-officier de overgave door Lt-Generaal Ter Poorten aan het Japanse leger meegemaakt.

Sabam Siagian

Sabam Siagian is Senior Editor van *The Jakarta Post* en voormalig Indonesisch Ambassadeur in Australië.

Noot

1 Hans Delbrück, *Geschichte der Kriegskunst im Rahmen der politischen Geschichte*, Berlijn: G. Stille, 1900, 1907.

Drieluik over kwestie-Nieuw-Guinea

Frans H. Peters

Vervlogen verwachtingen. De teloorgang van Nieuw-Guinea in 1961-1962.

Leiden: KITLV Press, 2010; xviii + 328 blz.; € 29,90; ISBN: 978-90-6718-345-1

Casper van Bruggen

'Verget ons niet'. Het Papoea Vrijwilligers Korps 1961-1963.

Soesterberg: Uitgeverij Aspekt, 2011; 316 blz.; € 22,95; ISBN: 978-94-6153-004-2

Viktor Kaisiëpo

Een perspectief voor Papoea. Het verhaal van mijn leven en mijn strijd. Opgetekend door Willem Campschreur.

Amsterdam: KIT Publishers, 2011; 272 blz.; € 19,50; ISBN: 978-94-6022-114-9

De dekolonisatie van Indonesië is een thema dat historici niet loslaat. De kwestie-Nieuw-Guinea, die in het kielzog ervan ontstond, lijkt minder aandacht te trekken, maar dat is gezichtsbedrog. Recent verschenen drie nieuwe boeken die het tegendeel van verwaarlozing bewijzen.

Waar draaide de kwestie-Nieuw-Guinea om? Op de Ronde-Tafelconferentie over de dekolonisatie van Indonesië (1949) ontstond een dispuut. Nederland wenste Nieuw-Guinea van de soevereiniteitsoverdracht uit te zonderen. Daarop stelde de *United Nations Commission on Indonesia* (UNCI) voor, de *status quo* een jaar lang te handhaven. Nederland en Indonesië kregen daardoor ruimte om tot een oplossing te komen. Die oplossing kwam er echter niet; compromispogingen liepen op niets uit. Nieuw-Guinea werd het centrale punt in een fataal escalatieproces, dat uitmondde in de nationalisatie van alle Nederlandse ondernemingen, de gedwongen uittocht van tienduizen-

den Indische Nederlanders (1958), de verbreking van de diplomatieke betrekkingen (1960) en ten slotte een militair conflict.

Nederland probeerde het gebied intussen pijlsnel tot economische en politieke ontwikkeling te brengen. Het hief het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's hoog in het vaandel, formeerde in april 1961 een *Nieuw-Guinea Raad*, gaf de Papoea's op 1 december 1961 een eigen vlag en volkslied en koerste af op snelle onafhankelijkheid. Intussen werd internationaal de situatie steeds onhoudbaar. Het zogenaamde plan-Luns (om het gebied onder VN-toezicht te plaatsen) haalde het niet en Indonesië trad steeds agressiever op (slag bij de Vlakke Hoek, infiltraties, luchtlandingen).

De Verenigde Staten grepen daarop in en lanceerden in april 1962 het plan-Bunker: overdracht aan Indonesië na een periode van VN-toezicht. Washington dwong Nederland en Indonesië tot intensieve onderhandelingen, waarbij de

Amerikanen bemiddelden. Onder dreiging van een grootscheepse Indonesische aanval leidde het overleg ten slotte op 15 augustus 1962 tot het akkoord van New York. Na een korte VN-periode (*de United Nations Temporary Administration; UNTEA*) werd het gebied aan Indonesië overgedragen. Wel vond in juni 1969 conform het akkoord een volksraadpleging onder de Papoea's plaats. De bevolking koos *en masse* voor Indonesië. Het referendum bleek echter een genante schijnvertoning.

Dit hele drama leek – hoe traumatisch ook, althans wat Indonesië betreft – bijgezet in de annalen van de geschiedenis. Maar dat veranderde plotseling, toen na de val van president Soeharto in 1998 diens opvolgers de kwesties-Oost-Timor en -Atjeh aanpakten. De bevolking op Oost-Timor sprak zich in een referendum onder VN-auspiciën uit voor onafhankelijkheid, terwijl Atjeh na overleg onder internationale bemiddeling een vérgaande status

van zelfstandigheid verwierf. Het gaf Papoea-groeperingen in Indonesië en in Nederland een boost. Een in 2000 opgericht Papoea-congres trad in overleg met de Indonesische regering over hoe aan het verlangen naar autonomie gestalte te geven. In 2001 kwam er een speciale autonomiewet tot stand. Tegenover de Indonesische duiven kwamen echter ook haviken in het geweer, vooral onder het leger en de veiligheidsdiensten, die deze stappen voorwaarts met wisselend succes saboteerden.

De toegenomen politieke belangstelling uitte zich in Nederland ook in de *geschiedschrijving*. In 1999 reageerde minister van Buitenlandse Zaken Jozias van Aartsen positief op een verzoek van het Nederlands parlement een uitputtende geschiedenis te schrijven van het Nieuw-Guinea-drama. Het veroorzaakte prompt een diplomatiek conflict met Indonesië. Buitenlandse Zaken haastte zich daarop zich van het project te distantiëren. In 2005 verscheen desondanks het doorwrochte en evenwichtige *Een daad van vrije keuze* van P.J. Drooglever. De militaire aspecten van het conflict raakten opnieuw in de belangstelling. In 2003 organiseerde het Legermuseum in Delft er een uitstekende tentoonstelling over; het project werd afgerond door een boek *Afscheid van Nieuw-Guinea* (onder redactie van Martin Elands en Alfred Staverman).

‘Mijn relaas gaat over een voorbije wereld,’ aldus begint Frans Peters zijn rijk gedocumenteerde herinneringen in *Vervlogen verwachtingen. De teloorgang van Nieuw-Guinea in 1961-1962*. Na een aantal wisselende functies als bestuursambtenaar sinds 1952 arriveerde hij in augustus 1961 in Nieuw-Guinea’s hoofdstad Hollandia als bestuurder, in feite als fungerend burgemeester. Het Nederlands bestuur was toen, stelt hij, eigenlijk al een aflopende zaak. ‘Maar wij wilden dat niet weten.’ Het was een labiele periode: men zweefde tussen bange ver-

wachtingen en hoop dat er toch nog iets van het zelfbeschikkingsrecht tot stand zou komen. Intussen werd de situatie steeds meer gespannen. Terwijl Indonesische infiltranten en paracommando’s met honderden boven de west- en zuidkust van Nieuw-Guinea aan land werden gezet of afgeworpen, en er duizenden Nederlandse militairen als versterkingen arriveerden, pakte een toenemend aantal gezinsleden en burgers hun biezen. De stemming onder de Nederlanders en vooral de Papoea’s werd steeds desolater en er waren enige geëmotioneerde incidenten, maar tot een ‘après-nous-le-déluge-stemming’ kwam het niet. Het leven van alledag ging gewoon door.

Vervlogen verwachtingen. De teloorgang van Nieuw-Guinea in 1961-1962 is rustig en beknopt geschreven in korte hoofdstukken, waarin Peters de sterk uiteenlopende aspecten van zijn arbeidsintensieve baan en de wisselende problemen helder weergeeft. Peters laat tegelijkertijd – en dat is een vondst – in afzonderlijke kaders de grote politieke ontwikkelingen zien. De *petite histoire* wordt daardoor voortdurend in een grote geheel ingebed.

De bestuursoverdracht en het afscheid waren bitter. ‘We hadden ze [de Papoea’s] al die jaren onze waarden verkondigd, opgedrongen bijna, en waar bleven we nu het er om spande? Lange tijd was de bevolking er vast van overtuigd dat Nederland en de VN – zoals wij steeds verzekerden – in staat zouden zijn het gevaar van een Indonesische usurpatie af te wenden. Het was anders gelopen. Ze werden aan zichzelf overgelaten en voelden zich in de steek gelaten.’ De UNTEA-periode trad in als een ‘onwerkelijke tijd’. Gelijktijdig kwam de definitieve exodus op gang. Duizenden bestuursambtenaren, gezinnen, particulieren en militairen vertrokken per vliegtuig en per schip. Op 5 oktober 1962 steeg ook Peters met een DC-8 op van Biak.

Een geheel andersoortig boek is *‘Vergeet ons niet’. Het Papoea Vrijwilligers Korps 1961-1963*. Casper van Bruggen, de conservator van het onvolprezen Legermuseum in Delft, inventariseert in deze *case study* hoe dit krijgsmachtonderdeel in februari 1961 werd opgericht, in september van dat zelfde jaar met de opleiding begon en vervolgens in een even adembenemend tempo vanaf april 1962 werd ingezet tegen Indonesische infiltranten en paracommando’s. Het Papoea Vrijwilligers Korps (PVK), dat doorgaans opereerde in combinatie met mariniers en landmachten, trad vakkundig en efficiënt op. Het was een succesvolle eenheid. Het rendement – dat is eigenlijk de enige kritiek van de commandanten – had nog beter kunnen zijn, indien het systematischer als zelfstandige eenheid zou zijn ingezet. De actiesnelheid in tropische jungle-omstandigheden was doorgaans hoger dan die van de toch als elite-eenheid bekend staande mariniers, of van de landmachten. Des te kortzichter was het dat men de Papoea-militairen soms louter als verkenner of als dragers liet fungeren! Van Bruggen raakte door het onderwerp geïntrigeerd, toen hij unieke dia’s uit 1962 ontdekte over de strijd tegen de infiltranten. Het resultaat is een aantrekkelijk uitgevoerde publicatie, waarin de oprichting en de gevechtsacties minutieus aan bod komen.

Het meest sprankelende boek (overigens eveneens fraai vormgegeven) vormen echter de memoires van Victor Kaisiëpo, een van de meest vooraanstaande Papoea-leiders in Nederland. De aanleiding voor dit boeiende boek was tragisch. In de zomer van 2009 verzocht Kaisiëpo de journalist Willem Campschreur zijn levensverhaal op te tekenen. Hij was ongeneeslijk ziek. Het resulteerde in een aantal interviews waarin Kaisiëpo nog eens etaleerde wat voor rasverteller hij was. In januari 2010 stierf hij; toch nog onverwachts.

Victors jeugd in Nieuw-Guinea viel samen met de bewegende periode die hierboven werd geschetst. Marcus, Victors vader, was samen met Nicolaas Jouwe een van de Papoea-voormannen van het eerste uur. Dat vormde dan ook de reden dat hij in 1962 na het akkoord van New York samen met tientallen andere Papoea's door de Nederlandse regering werd 'veiliggesteld'. Marcus had in Nieuw-Guinea willen blijven om een revolte tegen Indonesië te organiseren (sic), maar hij zag zich samen met zijn gezin 'gedepoteerd' naar Nederland. De veertienjarige Victor vergezelde hem.

Door alle trauma's heen klampte de geïsoleerde Papoea-gemeenschap in Nederland zich aan één ding vast: de volksraadpleging van 1969. De afloop daarvan werd een immense teleurstelling. De jonge Victor geloofde even sterk in het onafhankelijkheidsideaal, maar ontworstelde zich aan de in zichzelf gekeerde wereld van streng gereformeerde Papoea's (het Gereformeerd Politiek Verbond GPV en de Stichting door de Eeuwen Trouw waren immer trouwe bondgenoten). Hij sloot zich aan bij organisaties als het Comité

Indonesië en Amnesty International, en leerde de wereld vanuit een bredere invalshoek gade te slaan. De activiteiten van de in 1982 opgerichte *United Nations Working Group on Indigenous Peoples* hadden zijn intense belangstelling. Verder was het een en al actievoeren wat de klok sloeg, met als traditioneel jaarlijks hoogtepunt de demonstraties ter gelegenheid van de *Inter Governmental Group on Indonesia* (IGGI) [het internationaal hulpconsortium voor Indonesië, eindred.].

Na een kort verblijf voor een milieuorganisatie in Fiji keerde Victor in 1998 naar Nederland terug. Daar viel hij met zijn neus in de boter: de snelle ontwikkelingen in Indonesië na de val van Soeharto. In één klap veranderde het klimaat. President Wahid bracht begin 2000 een bezoek aan Nederland en verzekerde Kaisiëpo persoonlijk dat Indonesië hem geen strobreed in de weg zou leggen, indien hij zijn geboorteland zou bezoeken. Kort daarop landde hij voor het eerst sinds 1962 weer op Biak. In mei 2000 vond een tweede bezoek plaats, waarbij hij deelnam aan het tweede Nationale Papoea Congres.

Dit alles zette Kaisiëpo aan het denken. Tot dan toe had hij voor honderd procent onafhankelijkheid geijverd, maar nu vroeg hij zich af of dat wel realistisch was. Hij raakte ervan overtuigd dat de Papoea's de mogelijkheden moesten grijpen die de Indonesische regering bood. Een *autonoom Papoea* werd zijn streven. Het boek mondt dan ook uit in een hartstochtelijk pleidooi aan zijn landgenoten om niet langer het heil te zoeken in een steriel onafhankelijkheidsstreven, maar de geboden mogelijkheden aan te grijpen en een oplossing te zoeken via samenwerking met constructieve krachten in Indonesië. Het vormt het slot van een even indrukwekkend als bewegende boek.

Joop de Jong

Joop de Jong was tot enkele jaren geleden verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken en is Indonesië-historicus. Van zijn hand verscheen recentelijk *Avondschoot. Hoe Nederland zich terugtrok uit zijn Aziatische imperium*, Amsterdam, 2011.

Moeizame relaties Polen-Nederland

Duco Hellema, Ryszard Zelichowski & Bert van der Zwan (red.)

Poland and The Netherlands: a Case Study of European Relations.

Dordrecht: Republic of Letters Publishing, 2011; 326 blz.; € 39,-; ISBN: 978-90-8979-074-3 (paperback)

Polen en Nederland zijn overburen. Maar pas met de val van de Muur in 1989, na twee eeuwen afzijdigheid, kwamen de politieke, economische en culturele relaties tussen beide landen echt op gang. In de jaren negentig was er expansie van het Nederlandse bedrijfsleven op de Poolse opkomende markt, en vooral sinds 2007 komen tienduizenden

Poolse arbeidsmigranten naar Nederland. Beide landen zijn al zeven jaar partners in de EU. Hoe ontwikkelen zich de bilaterale relaties: worden ze intensiever en hechter? Vrienden leer je in nood kennen, is een Pools spreekwoord. Is dit het geval?

Bij alle officiële gelegenheden sinds 1990 benadrukken

Nederlanders en Polen graag hun traditionele vriendschapsbanden en historische raakvlakken. Men put daarover dankbaar informatie uit het boek *1000 jaar Polen en Nederland* (1992) van kunsthistorica Lucia Thijssen, die als eerste de relaties tussen Polen en Nederland in kaart bracht. Hierdoor is het beeld ontstaan dat beide landen vreed-

zame, ontspannen betrekkingen onderhielden. Het ging vooral om de Oostzeehandel ('moedernegotie') tussen Gdansk en Amsterdam in de 16de en 17de eeuw. Deze bracht welvaart en diverse contacten op allerlei gebieden. Een prominente plaats in alle officiële toespraken kregen verder het werk van de Polen in de mijnen in Limburg en de Poolse bijdrage aan de bevrijding van Nederland.

Dat beeld van ontspannen relaties wordt ontkracht in het boek *Poland and The Netherlands: a Case Study of European Relations*, een samenwerkingsproduct van Poolse en Nederlandse historici, die op initiatief van prof. D. Hellema van de Universiteit Utrecht in 2002 een conferentie over de Pools-Nederlandse betrekkingen in de 20ste eeuw hebben belegd. Bronnenonderzoek in de archieven van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag heeft interessante vondsten opgeleverd. Het boek is – verrijkt met een beschrijving van de meest recente periode: het Nederlands beleid ten aanzien van de toetreding van Polen tot de NAVO (in 1999) en de EU (in 2004) – onlangs verschenen.

Dit boek biedt een *eye opener*. De officiële relaties tussen Polen en Nederland beperkten zich tientallen jaren eigenlijk tot diplomatieke betrekkingen. Deze dateren van 1919, toen Polen onafhankelijk werd en zijn vertegenwoordiger naar Den Haag stuurde. Het boek vertelt een verhaal van moeizame officiële betrekkingen in de 20ste eeuw, met veel afstand en wantrouwen, veel onverwachte wendingen en teleurstellingen. Het roept het beeld op van een kille en terughoudende opstelling van Den Haag. Polen en Nederland zaten nooit op dezelfde golflengte, deelden geen idealen of belangen.

Daarvoor bestaan verscheidene verklaringen. Ten *eerste*, een culturele botsing tussen de Poolse edelman en de Nederlandse koopman, die al

in de 17de eeuw tot uiting kwam en, zoals door prof. Maria Bogucka aangeduid, kan gelden als botsing van twee megalomanieën.

Ten *tweede* liepen de belangen uiteen. De relaties kwamen steeds onder druk te staan van externe, ingrijpende factoren. Op voor Polen doorslaggevende momenten in 1918, in 1945 en direct na 1989 liet Nederland het afweten of het stelde zich terughoudend op. Deze gebeurtenissen in Polen raakten de *status quo* in Europa en hierdoor de kern van het Nederlandse Europabeleid: behoud van de *status quo*.¹ Wat economische belangen betreft, verliest Nederland zijn belangstelling zodra de buit binnen is.

Ten *derde*, bepalend is de traditie (en keuze) van afzijdigheid van Nederland op het continent, eerst als *maritiem* land en later als pro-Atlantisch en fel anti-communistisch. Beleidsmatig waren Polen en Oost-Europa tot 1989 *terra incognita*. De eerste beleidsnota over Oost-Europa verscheen pas in 1988. Opmerkelijk zijn de ontboezemingen van Edy Korthals Altes, ambassadeur in Warschau van 1977 tot 1980, en zijn frustraties over het simplistische, ongenueanceerde beeld van Den Haag over Polen.

Ten *vierde* kwamen de aanpassingen meestal te laat en met een bijzondere wending. Zo heeft Nederland eerst ingestemd met de NAVO- en de EU-toetreding van Polen, om vervolgens daarover felle, negatieve debatten in de Tweede Kamer te voeren. Die zorgden voor een rare nasmaak. Hetzelfde geldt voor het vrij verkeer van werknemers en de openstelling van de arbeidsmarkt voor Poolse werknemers in 2007. Wat moet men in Polen hiervan denken? Dat laat zich raden. Maar helaas leren we weinig uit dit boek over hoe Warschau over Nederland denkt en wat de verwachtingen zijn. Een gemiste kans.

Het boek roept om reflectie, niet alleen op de Pools-Nederlandse

betrekkingen, maar ook op het Nederlands beleid ten aanzien van Polen. Het heeft ook relevantie voor de huidige discussie over de grondslagen van het Nederlands buitenlands beleid ten tijde van een veranderende internationale orde.²

Wat is de status van de bilaterale relaties thans? De Utrechtse Conferentie, gesticht in 1999, vormt nu het hoogtepunt in de bilaterale betrekkingen, maar zij blijft een discussieplatform voor ambtenaren. Symptomatisch is ook dat dit boek pas in 2011 is verschenen. Wat in de bijdrage over de soldaten van generaal Sosabowski niet wordt vermeld, is dat minister van Defensie Henk Kamp in 2004-2005 de Militaire Willemsorde niet aan de Polen wilde toekennen. De commotie leidde ertoe dat in 2006 van Poolse kant geen hoge delegatie naar de uitreiking in Den Haag kwam. De verhouding blijft moeizaam. De Nederlandse koopman heeft zijn zaken in Polen gedaan (Nederland is nr. 1 buitenlandse investeerder in Polen); de kruideniers aan het thuisfront staan investering in duurzame relaties in de weg; zelfs het economisch belang van Poolse arbeidsmigranten wordt niet echt onderkend. Nederland is zijn kompas kwijt.

Ondanks de beperkingen van een conferentiebundel (geen coherente structuur en gebrek aan een algemeen oordeel), is dit boek een aanrader voor eenieder die niet alleen de Pools-Nederlandse betrekkingen wil bestuderen, maar ook belangstelling heeft voor het Nederlands buitenlands beleid in Europa.

De Pools-Nederlandse diplomatieke relaties zijn op weg naar het 100-jarig jubileum in 2019. Hopelijk lukt het dan de bilaterale betrekkingen naar een hoger niveau te tillen. Een mooie bekroning daarvan zou een publicatie zijn waarin alle aspecten van de bilaterale relaties aan bod komen, met aandacht voor menselijke interacties op gebieden zoals economie, migratie, cultuur en

maatschappelijke contacten. Dat zou een prima aanvulling zijn op deze waardevolle bundel.

Małgorzata Bos-Karczewska

Drs. Małgorzata Bos-Karczewska is hoofdredacteur van Polonia.nl, website van de Poolse Gemeenschap in Nederland.

Noten

- 1 Zie Paul Scheffer, *Een tevreden natie*, Amsterdam: Bert Bakker, 1988.
- 2 Zie Duco Hellema, Mathieu Segers & Jan Rood (red.), *Bezinning op het buitenland. Het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld*, Den Haag: Instituut Clingendael, oktober 2011.

Polen : historische misrekening in Den Haag

Duco Hellema, Ryszard Zelichowski & Bert van der Zwan (red.)

Poland and The Netherlands: a Case Study of European Relations.

Dordrecht: Republic of Letters Publishing, 2011; 326 blz.; € 39,-; ISBN: 978-90-8979-074-3 (paperback)

De publicatie van de bundel *Poland and The Netherlands : a case study of European relations* [hierboven besproken; eindred.] geeft mij aanleiding tot een paar aantekeningen over de samenhang tussen de omwenteling in Polen in 1989 en de ineenstorting van de Sovjetunie in 1991. Het documentatiemateriaal waarop het boek is gebaseerd, in het bijzonder het materiaal uit de archieven van het ministerie van Buitenlandse Zaken, blijkt onvolledig te zijn. Inderdaad ontbreekt in die archieven een belangrijk deel van de rapportage van de ambassade in Warschau uit de jaren 1986-1988. De desbetreffende telegrammen werden in 1988 uit de dossiers verwijderd.

Het is alweer twintig jaar geleden dat de Sovjetunie imploedeerde, na de formalisering in het jachthuis Viskuli, in december 1991, van het akkoord tussen de leiders van de Russische, Witruisische en Oekraïense republieken, strekkende tot vervanging van de Unie door een Gemeenschap van Onafhankelijke Staten. Het uit elkaar vallen van de Sovjetunie en de daaropvolgende snelle ontmanteling van de communistische machtsorganen maakten in onthutsend korte tijd ook een einde aan de 'Koude Oorlog' en aan de Oost-Westpolarisatie. Voor de

Westerse regeringen verviel hiermee ook het traditionele 'vijandbeeld' dat de basis vormde voor het waakzame en militante postuur belichaamd in de NAVO, en voor de defensie-uitgaven. De militaire dienstplicht werd dientengevolge in de betrokken landen opgeschort of afgeschaft.

Voor sommige milieus was dit een weinig aangename ontwaking uit de *status quo* en de stabiliteit die het Oost-Westconflict in de wereld gevestigd had. De voormalige Franse minister van buitenlandse zaken Hubert Védrine schrijft in *Les mondes de François Mitterrand* over: '...tous les milieux qui fondent depuis des lustres leur prospérité, leur pouvoir, sur le statu quo et pour qui il serait désastreux que l'URSS change...'

In de Westerse ministeries van Buitenlandse Zaken was het gewicht van de afdelingen die zich met de NAVO en aanverwante geopolitieke zaken bezighielden, een hoeksteen van het beleid. De gedachtenbepaling binnen deze afdelingen werd, vooral ook in Nederland, overheerst door stereotype denkpatronen, waarin alternatieve scenario's geen ruimte kregen. Het vijandbeeld diende onaangetaast te blijven en behoed tegen elke vorm van relativering en pacifisme. Hebben niet duizenden bewindslieden, ambtenaren, afgevaardigden en militairen

hun carrière opgebouwd door uit te blinken in vasthoudendheid aan het ferme Atlantische postuur in Oost-Westzaken?

Toen kwamen de jaren 1991-1992. Wat nu? Is de Sovjetunie werkelijk in elkaar gestort? Zijn de communistische partijen werkelijk gevallen? Maar laat ons dan op de borst kloppen: dat komt door de standvastigheid van de NAVO, door onze defensie-inspanning, door de uitstraling van de Helsinki-beginselen, door het werk van de CVSE, enzovoorts! Eenieder die in deze overleginstellingen had gediend, juichte in zelfvoldane hybris.

Maar vervolgens werd het al gauw heel stil, want het onverwachte verloop van de gebeurtenissen in het Oosten begon de vele zwakke plekken in de opgeblazen inschattingen van de CIA en van het Pentagon aan te tonen. Was de Sovjetunie in de jaren '80 namelijk werkelijk nog steeds het zo apocalyptisch afgeschilderde communistische machtsblok, volgepropt met de modernste conventionele en nucleaire strijdmiddelen, en op de loer om de ideologie desnoods gewapenderhand overal ter wereld te verbreiden?

Het is sindsdien merkwaardig stil gebleven. Men had weliswaar in 1990 en 1991 geconstateerd dat ern-

stige competentiegeschillen waren uitgedoken tussen de leiders van de afzonderlijke Sovjetrepublieken enerzijds en leiders van de Sovjetunie anderzijds. Maar is er een afdoende verklaring gevonden voor het feit dat een werktuigkundig arbeider uit Sverdlovsk, zoals Jeltsin, erin kon slagen, met een paar vingerklikken en in anderhalf jaar, de communistische partij te ontbinden en het land op de koers te zetten naar een ultra-kapitalistische vorm van samenleving?

Een dergelijke politieke tsunami lijkt nauwelijks denkbaar wanneer men niet aanneemt dat het communistische machtsapparaat al een tiental jaren of meer gedestabiliseerd en in verval was geraakt door interne oorzaken: de niet meer te verbergen sociaal-economische mislukkingen, de ontrafeling van de ideologie, het fiasco van de militaire campagne in Afghanistan (waartegen de jeugd in Moskou openlijk protesteerde), de nucleaire catastrofe van Tsjernobyl, het opkomend nationalisme in de deelrepublieken, en de afnemende greep op de ontwikkelingen in sommige satellietstaten.

Het broeide in Polen

Polen was een dezer satellietstaten. In februari 1989 vond in Warschau een ronde-tafelconferentie plaats, waarbij voor het eerst de Poolse communistische partij zich in formeel overleg begaf met vertegenwoordigers van Solidarność en andere dissidentenbewegingen. Deze opzienbarende koersverandering leidde tot een doorbraak: erkenning van Solidarność, het inruimen van een aantal parlamentszetels voor oppositiegroepen en ten slotte vrije verkiezingen. Zoals bekend leidde een en ander uiteindelijk tot de val van de communistische partij.

Maar ook hier was er een aanloop; de ronde-tafelconferentie kwam niet zomaar uit de lucht vallen. Reeds in de jaren 1986-1988 was het, indien men luisterde naar toonaangevende 'communistische'

zegliden, waarneembaar dat er een gistingsproces binnen de partij op gang was gekomen, dat parallel liep met Gorbatsjovs *perestrojka* in Moskou. Als ambassadeur in Warschau in die jaren hoorde ik vaak genoeg van communistische zijde treffende uitspraken, die duiden op een toenemend besef dat het hoog tijd was voor een dialoog met de dissidentenbewegingen, en wellicht zelfs voor een meer-partijenconstructie. Sommige zegliden van regeringszijde – onder wie Aleksander Kwasniewski [in latere jaren partijleider van de post-communistische SLD; eindred.] – gaven onder vier ogen toe dat de traditionele communistische ideologie allang ter ziele was; men kon evenwel niet verwachten dat het partij-*establishment* vrijwillig van zijn machtspositie zou afzien en zich zou blootstellen aan sancties.

De conservatieve vleugel van de partij, het 'partij-beton' aldus bepaalde zegliden, was reeds een slinkende minderheid. De hervormingsgezinde partijleden wachtten op een nieuwe crisis die hen in staat zou stellen dit 'partij-beton' geheel te neutraliseren en een dialoog aan te knopen met Solidarność en andere dissidentenbewegingen. De starre en monotone retoriek van Wałęsa werd evenwel als een struikelblok en een vertragingfactor gezien. Dit probleem was ook al tot uiting gekomen bij de periodieke informele ontmoetingen die de minister van binnenlandse zaken, Kiszczak, met de Solidarność-leider had. Men had liever een ander soort dialoogpartner tegenover zich, zoals bijvoorbeeld Zbigniew Bujak, een medeoprichter van Solidarność.

Zoals in de bundel *Poland and the Netherlands* door diverse redacteuren wordt aangegeven, werden de officiële Nederlandse relaties met Polen de laatste decennia vóór de grote omwenteling gekenmerkt door sterke fluctuaties, van afwachtend naar uiterst kritisch, afhankelijk van de politieke temperatuur in

Warschau. Dat Nederland vaak vooropliep met het opgeheven vingertje en met sancties, lijkt verklaard te kunnen worden uit de individuele achtergrond van bepaalde beleidsfunctionarissen, ook al vervulde Nederland, historisch gezien, op het gebied van mensenrechten vaak een voortrekkersrol. De Atlantische inborst stond echter vaak in de weg bij de vorming van een onbevangen oordeel, terwijl anderzijds Nederland niet tot de landen behoort waar traditioneel veel inzicht en kennis in Oost-Europese zaken aanwezig is.

Nu de dossiers van het ministerie van Buitenlandse Zaken uit de jaren 1980 voor historisch-wetenschappelijk onderzoek zijn vrijgegeven, blijken inderdaad de sindsdien verschenen geschiedkundige proefschriften en andere publicaties (o.a. bovengenoemd boekwerk) over deze materie een hiaat te vertonen. De ambassadeberichtgeving over de positieve ontwikkelingen binnen de Poolse communistische partij blijkt in die wetenschappelijke publicaties *niet* verdisconteerd te zijn. Jammer genoeg, want de politieke ommekeer in Polen wordt alom als een katalysator beschouwd voor soortgelijke ontwikkelingen elders in het Oostblok.

In deze politiek gevoelige jaren, waarin het 'woelde' binnen de communistische partijen en neigingen tot meer democratisch overleg en vernieuwing waarneembaar werden, deed zich voor Westerse waarnemers de vraag voor hoe hierop in te spelen. *Carrot or stick?* De meeste Westerse diplomaten in Warschau waren in die periode voorstander van een voorzichtig afwachtende houding, waarbij aan de hervormingsgezinde communisten het voordeel van de twijfel werd gegeven en werd afgezien van aanstootgevende provocaties; een houding die ook door de Poolse primaat, kardinaal Glomp, aan zijn geestelijken werd aanbevolen. Een pragmatische benadering werd vooral van Westduitse zijde voorgestaan. Het Duitse bedrijfs-

leven, beter geïnspireerd door de *Ostpolitik* van de Bondsregering, positioneerde zich in die jaren voortvarend op alle kansrijke markten van Polen en elders in Oost-Europa, aldus een voorsprong nemend op de concurrentie.

Maar Den Haag koos voor verscherping van de kritische en veroordeelende toon tegenover Warschau en besloot bij een bezoek van de minister van Buitenlandse Zaken in 1987 [Hans van den Broek in kabinet-Lubbers II; eindred.] het Poolse bewind te bruuskieren door een ontmoeting met Wałęsa en andere oppositieleiders als eerste programmapunt vast te pinnen. Deze provocatie heeft *niet* bijgedragen aan het verbeteren van het gespreksklimaat met de toenmalige Poolse leiders en heeft evenmin een beter inzicht in het gistingproces binnen de communistische partij bewerkstelligd. Van Poolse zijde werd als teken van ongenoegen op het laatste moment een afspraak van de Nederlandse bewindsman met het hervormingsgezinde Politburo-lid Jozef Czyrek afgezegd. Er was ook een incident met de afspraak die met kardinaal Glemp was gemaakt voor een ontmoeting met de Nederlandse bewindsman in Warschau. De primaat bleek vertrokken te zijn naar een zomerverblijf, nadat een mysterieuze telefoonboodschap was doorgekomen dat van de afspraak werd afgezien. Al met al was dit bezoek dus niet bepaald een feilloos moment in de bilaterale betrekkingen.

Aangezien binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag dezelfde groep ambtenaren ook toonaangevend was voor het beleid tegenover de andere Oostbloklanden, moet aangenomen worden dat in die jaren weinig moeite is gedaan de signalen te interpreteren en te interpreteren die konden duiden op de grote omwenteling in het Oosten die weldra de Sovjetunie en het Warschaupact als een kaartenhuis in elkaar deed storten. De ontmoeting in 1987

van de Nederlandse ministeriële delegatie met Wałęsa, die in mijn ambtswoning plaatsvond, was in dit opzicht *niet productief*, ook al werd de symboliek ervan door Solidarność zeker gewaardeerd. Wel zal zij ongetwijfeld hebben bijgedragen aan de verwezenlijking van het door de bewindsman gezochte binnenlandspolitieke profiel. In ieder geval bleek deze Nederlandse *Alleingang* al spoedig achterhaald door de realiteit van de tsunami-achtige omwentelingen binnen het Oostblok.

Mijn ambtelijke berichtgeving over de politieke ontwikkelingen in Polen langs de hierboven aangegeven voorzichtig positieve lijnen werd op het ministerie van Buitenlandse Zaken niet in dank afgenomen. De desbetreffende telegrammen werden zelfs uit de roulatie genomen en uit de dossiers verwijderd als gevaarlijk, waakzaamheid ondermijnend materiaal, zo bevestigde mij een beleidsambtenaar. Zij waren niet in lijn met de hoog kritische en wantrouwende zienswijze van de beleidsdirecties; erger nog, zo werd mij gezegd, niet in lijn met de rapportage-trend van de Amerikaanse ambassade! (De betrouwbaarheid van deze laatste kwam recentelijk o.a. in opspraak in verband met de vermeende massavernietigingswapens in Irak.)

Maar het is genoegzaam gebleken dat het riskant is voor een overheidsapparaat zich geheel in te kapselen in stereotype vooringenomenheden. Het ontoegankelijk zijn voor genuanceerde berichtgeving van de eigen diplomatieke dienst kan tot misrekeningen en tot geschiedenisvervalsing leiden. Een ambassadeur staat weliswaar onder de dagelijkse leiding van de minister van buitenlandse zaken, maar moet hij eraan gehouden worden zijn berichtgeving inhoudelijk steeds bij te kleuren bij de politieke achtergrond van de op dat moment in functie zijnde bewindsman of van bepaalde ambtenaren? De reikwijdte van de ambassadeursfunctie is in dit

opzicht wellicht nog steeds onvoldoende gedefinieerd.

Met een mooi staaltje van illusionisme werd ik ook geconfronteerd toen een vijfkoppige Tweede-Kamerdelegatie Polen bezocht en bij mij op de thee kwam voor het programmapunt: 'briefing door de ambassadeur'. De delegatieleider zei mij van de briefing af te willen zien. Men wist immers in Den Haag al *alles* over Polen, en men wilde liever doorpraten over andere Nederlandse politieke aangelegenheden. Een soortgelijke zelfopgelegde blindheid en weigering te luisteren naar niet in de politieke lijn passende ambassadeberichten deed zich o.a. voor tijdens de aanloopperiode naar de afschaffing van de apartheid in Zuid-Afrika.

Het verwijderen uit de ambtelijke dossiers van onwelkom rapportagemateriaal afkomstig van de ambassades is natuurlijk ook bedenkelijk omdat het kan leiden tot onjuiste of onvolledige geschiedenisinterpretatie. Wanneer men afziet van de persoonlijke inbreng en 'fine-tuning' van eigen carrière-diplomaten, kan men dan niet de diplomatieke posten net zo goed met robotten bemannen en deze programmeren met de bekende 'don't rock the boat' doodoener?

Maxime van Hanswijck de Jonge

C.M. van Hanswijck de Jonge, gepensioneerd diplomaat, was o.a. Nederlands ambassadeur in Warschau.

Signalementen

Deze rubriek staat onder redactie van drs Joris Kreutzer, die ook alle bijdragen aan deze aflevering verzorgde.

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website:

www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions

Jean-Pierre Filiu

The Arab Revolution: Ten Lessons From the Democratic Uprising.

Londen: Hurst & Co Publishers, 2011; 208 blz.; £ 12,99;

ISBN: 978-1-84904-159-1

Een bekend mantra over de landen van de Arabische regio is dat ze zonder de sterke hand van een dictatoriaal regime in een islamitische chaos ten onder zullen gaan. De golf van opstanden in de Arabische wereld bewijst volgens Jean-Pierre Filiu dat deze bewering niet klopt. In *The Arab Revolution* geeft Filiu een voorlopige analyse van de revolutionaire bewegingen in het Midden-

Oosten, waarbij hij onderzoekt wat de belangrijkste lessen van de Arabische Lente zullen zijn. De belangrijkste les die hij signaleert, is dat het verlangen om in vrijheid te leven in de Arabische wereld even sterk is als in de rest van de wereld. Er is op dit punt geen sprake van Arabisch exceptionalisme. Filiu beschrijft ook wat volgens hem de belangrijkste gevolgen zullen zijn

van de revolutionaire golf. Hij ziet na de revoluties een nieuwe wereld ontstaan, waarin nog zittende regimes zich krampachtig proberen aan te passen aan de nieuwe *status quo*. De voornaamste verliezers van de Arabische Lente zullen de jihadistische groeperingen zijn, die in veel gevallen hun belangrijkste interne vijand, het gehate regime, verloren hebben. Ze zullen ofwel wegvallen in irrelevantie of mee moeten gaan in het politieke proces. Hoewel de situatie nu nog instabiel is, zal volgens Filiu in de Arabische wereld niets meer zijn zoals het was.

Brian Bennett

The Last Dictatorship in Europe: Belarus Under Lukashenko.

New York: Columbia University Press, 2011; 256 blz.; \$ 35,-;

ISBN: 978-1-84904-167-6

Wit-Rusland is een geïsoleerd land, dat wordt gedomineerd door één man, Loekasjenko. Ondanks de fascinerende geschiedenis en het prachtige landschap van deze post-sovjetstaat komen er weinig toeristen. De vriendelijke en gastvrije Wit-Russen hebben nauwelijks de gelegenheid om hun mening te uiten en ze hebben geen toegang tot objectieve informatie, afgezonderd als ze zijn van de rest van Europa door een autoritair regime, dat door de vorige minister van buitenlandse zaken van de Verenigde Staten, Condoleezza

Rice, omschreven werd als 'the last dictatorship in Europe'. Toen de Sovjetunie in 1991 ineestortte, was Wit-Rusland nog niet toe aan de onafhankelijkheid. Veel inwoners geloofden in de grootse toekomst die de jonge Alexander Loekasjenko hun voorspiegelde. Wat ze kregen was een dictatuur die weinig verschilde van de overheersing door het Kremlin in de jaren vóór 1991. In *The Last Dictatorship in Europe* onderzoekt Brian Bennett de geschiedenis van Wit-Rusland sinds de val van de Sovjetunie tot 2006. Hij beschrijft de

opwinding en fouten tijdens de eerste presidentsverkiezingen van 1994, de ondemocratische referenda en verkiezingen sindsdien, de verdachte verdwijningen van critici van het regime en de onderdrukking van de oppositie. Bennett sluit zijn boek af met een analyse van de geheimzinnige Loekasjenko en hoe zijn regime volgens hem ten einde zal komen.

Stephen Tankel

Storming the World Stage: The Story of Lashkar-e-Taiba.

Londen: Hurst & Co Publishers, 2011; 288 blz.; £ 45,=
ISBN: 978-1-84904-046-4

In de nacht van 21 november 2008 vond in Mumbai op hetzelfde moment een reeks aanvallen plaats, waarbij de schutters van Lashkar-e-Taiba meer dan 170 mensen doodden. Onder de slachtoffers bevonden zich niet alleen leden van de Indiase elite, maar ook joden en westerlingen. Door deze aanvallen werd Lashkar-e-Taiba in één klap een grote speler in de wereld van het internationaal terrorisme. Lashkar

begon met steun van de Pakistaanse overheid als guerrillabeweging in Kasjmir, waar Pakistan en India vechten om de macht. Lashkar stuurde ook strijders naar Irak en Afghanistan en voorzag op bepaalde momenten Al-Qaeda van belangrijke steun. Waren de aanvallen in Mumbai het bewijs dat Lashkar zich steeds meer in de invloedssfeer van Al-Qaeda beweegt, of waren het slechts de meest recente pogingen om de historische

Patrick T. Dunleavy

The Fertile Soil of Jihad: Terrorism's Prison Connection.

Dulles: Potomac Books, 2011; 160 blz.; \$ 22,=
ISBN: 978-1-59797-548-3

Op 26 januari 1993 werd Abdel Nasser Zaben, een jonge Palestijn, in New York gearresteerd en opgesloten onder verdenking van kidnaping en beroving. Dertig dagen later brachten radicale islamitische fundamentalisten een bom in het World Trade Center tot ontploffing. Abdel Nasser Zaben zat nog steeds gevangen, en vanuit zijn geïso-

leerde omgeving sloot hij zich bij de Jihad van Osama bin Laden aan. Hij probeerde andere jonge gevangenen voor de heilige strijd te winnen. Met succes, de gevangenis bleek zeer vruchtbare grond voor het rekruteren van strijders voor de Jihad. Met het vertellen van het verhaal van de rekruteringspogingen van Zaben in de gevangenis onderzoekt Patrick T. Dunleavy in *The Fertile Soil of Jihad*

Fawaz A. Gerges

The Rise and Fall of Al-Qaeda.

New York: Oxford University Press, 2011; 208 blz.; \$ 24,95;
ISBN: 978-0-19-979065-4

In *The Rise and Fall of Al-Qaeda* stelt Fawaz A. Gerges dat de westerse machthebbers ten onrechte geloven dat de Verenigde Staten nog steeds onder de dreiging van een groot-schalige aanval van Al-Qaeda leven. Al-Qaeda vormt volgens hem geen serieuze bedreiging meer. Hij stelt

dat de transnationale Jihad slechts een kleine minderheid binnen de Arabische wereld aan zich heeft weten te binden en geen levensvatbare draagkracht heeft. Ook is Gerges van mening dat de aanslagen van 11 september 2001 in wezen een enorme mislukking voor Al-Qaeda waren. Osama bin Laden had name-

vijand India te treffen? In *Storming the World Stage* analyseert Stephen Tankel de achtergronden van de aanvallen om deze en andere vragen te kunnen beantwoorden. Tankel onderzoekt in dit boek de geschiedenis van Lashkar-e-Taiba, de ontwikkeling van een kleine groep die in de strijd tegen de Sovjetunie in Afghanistan weinig te betekenen had, tot de meest gevreesde organisatie in Kasjmir en een belangrijke speler in de Pakistaanse samenleving. Centraal in dit boek staan de dreiging die Lashkar voor Pakistan, India en het Westen vormt en hoe die dreiging zich ontwikkeld heeft sinds de bloedige nacht van 21 november 2008.

hoe de subcultuur van Amerikaanse gevangenen deze rekruteringsmogelijk maakte. Dunleavy beschrijft hoe Zaben de meest vatbare kandidaten selecteerde en hoe hij zijn werk in het kantoor van de gevangenskapelaan gebruikte als dekmantel voor zijn rekruteringswerkzaamheden. Door zijn onderzoek probeert Dunleavy een handreiking te bieden aan functionarissen bij de politie, de inlichtingendiensten en het gevangeniswezen om te weten wat zij kunnen doen om te voorkomen dat gevangenen zich ontwikkelen tot voedingsbodem voor de groei van de Jihad.

lijkt verwacht dat de aanslagen en de daaropvolgende Amerikaanse invasie van Afghanistan tot een grote toevloed van heilige strijders zou leiden. Maar dit bleek niet het geval. De democratische revoluties die zich tijdens de Arabische Lente op vele plaatsen in het Midden-Oosten voltrokken, laten volgens Gerges zien dat Al-Qaeda een non-entiteit is, die totaal geen invloed heeft op de Arabische politiek. Al-Qaeda is niet veel meer dan een marginale groepering, die versplinterd is in vele facties, 'neutralizing itself more effectively than a Predator drone'.

Deze rubriek staat onder redactie van drs Gerard J. Telkamp. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door: Bruno Braak (B.B.), thans Peace and Conflict Studies studerend aan St. Andrews University en in 2011 als onderzoeksstagiair enkele maanden verbonden aan de *Conflict Research Unit* (CRU) van Instituut Clingendael; prof. dr. B.J.S. Hoetjes (B.J.S.H.), emeritus hoogleraar bestuurskunde, i.h.b. regiobestuur in internationaal perspectief, aan de Universiteit Maastricht; dr. Nienke de Deugd (N.d.D.), universitair docent bij de afdeling Internationale Betrekkingen en Organisaties van de Rijksuniversiteit Groningen; drs Sico van der Meer (S.v.d.M.), onderzoeker verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP); en Willemijn Boskma (W.E.F.B.), stagiaire bij de *Internationale Spectator* van september tot en met december 2011.

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

E.J. Groeskamp

De Fonteynen van Herodotus.

Zaandam: Boekenmaker.nl, 2011;
431 blz.; € 19,95;
ISBN: 978-90-810-4512-4

In dit verrijkte reisverslag verhaalt bibliothecaris Groeskamp over zijn avontuurlijke reis van Alexandrië naar Kaapstad. Zowel in reis- als schrijfstijl wijkt Groeskamp van de gebaande paden af. Hij reist waar mogelijk per trein en kiest avontuur boven comfort. In zijn schrijven laveert Groeskamp op soms onnavolgbare wijze tussen verschillende genres. Zo kan het voorkomen dat hij tijdens een treinreis door Soedan een boek uitgebreid bespreekt, beleidsinhoudelijk commentaar geeft, moppert over een flikkerende tl-balk en zich overgeeft aan filosofische bespiegelingen. Groeskamp heeft veel gelezen en geeft blijk van een oprechte betrokkenheid bij de levens van de mensen die hij ontmoet. Doorgaans is hij bijzonder kritisch over het effect dat ontwikkelingsinspanningen vanuit het Westen gesorteerd hebben en hij deinst er niet voor terug zijn eigen visie uiteen te zetten. Maar soms lijken zijn conclusies tegenstrijdig. Zo bepleit Groeskamp in de epiloog

dat om 'Afrika zijn eigen lot in handen [te] geven', het 'stopzetten en terugdraaien van globalisering essentieel is'. De westerse bemoeienis met het continent vindt hij contra-productief en moreel verwerpelijk. Ontwikkelingshulp moet volgens hem dan ook geheel afgeschaft worden. Nog geen drie alinea's later doet hij echter weer een beroep op de rijke landen om met ontwikkelingsgelden infrastructuur-, gezondheidszorg- en geboortebepersingsprojecten te financieren. Zijn pleidooi om oorlogen hun beloop te laten, zodat na de overwinning van 'een van de kemphanen een stabiel land achterblijft', is op zijn minst gedurfd. Al met al is *De Fonteynen van Herodotus* een wat rommelig boek over een prachtige reis. De door de auteur verkozen vorm van *Selbstverlag* heeft voordelen voor de productiesnelheid en het mijden van welke vorm van censuur dan ook, maar valt nadelig uit door het gebrek aan elke vorm van kwaliteitscontrole. Tekstueel wordt het boek ontsierd door een aantal type- en schrijffouten; ook inhoudelijk blijft een en ander onduidelijk. Niettemin zijn Groeskamps gedachten soms origineel en prikkelend. (B.B.)

Regina Geleijns & Richard Wouters (red.)

Van Acquis tot Zetelkwesitie – een eurocratisch zakwoordenboek.

Utrecht: GroenLinks Europa, 2011;
239 blz.; ISBN: 978-90-8172-371-8
(gratis te downloaden van:
www.europa.groenlinks.nl)

Een klein naslagwerk, uitgebracht door GroenLinks, dat in enige honderden trefwoorden – een register ontbreekt helaas – vele EU-zaken samenvat en toegankelijk maakt. Veertien auteurs en drie redacteurs, onder wie een aantal GroenLinkse Europarlementariërs, stelden dit boekje samen. Het taalgebruik is toegankelijk. Naast de EU-instellingen en -procedures komen vooral de beleidszaken en de EU-agenda anno 2011 uitgebreid aan de orde. Een reeks van soms ingewikkelde onderwerpen, zoals de Euro of de stemmenweging, wordt helder en evenwichtig neergezet. Bondig, genuanceerd en toegankelijk – het kan echt. Toch roepen de behandelde, en de niet-behandelde, onderwerpen enige vragen op. Waarom wordt er uitgebreid ingegaan op onderwerpen uit de Verenigde Naties, die wel met de Groene agenda, maar niets met de EU van

doen hebben, zoals *land grabbing* in de Derde Wereld, het lot van de blauwvintonijn, het Kyoto-protocol, de Doha-ontwikkelingsronde, de WTO of de LULUCF (het laatste acroniem staat voor Land Use, Land-Use Change and Forestry, een VN-term met betrekking tot de broeikasgassector)? Waarom een trefwoord over zpp'ers, terwijl de EU daar geen enkele bemoeienis mee heeft? Bij vele trefwoorden wordt ook de inbreng van GroenLinks sterk naar voren gehaald: het aankaarten van beleidszaken in de EU door GroenLinks, al of niet resulterend in EU-regelgeving. Het zakwoordenboekje krijgt daardoor wel vaak het karakter van een partijdig zakbijbelje of Groene Boekje met erg veel *Selbstdarstellung*. Wat daarentegen ontbreekt, zijn trefwoorden over de andere Groene Partijen en geestverwanten in de EU-lidstaten, maar ook bijvoorbeeld over de Benelux – dat was toch echt een voorloper van de EU; of over Luxemburg – toch echt een vestigingsplaats van Europese instellingen. Over de Lega Nord of de Zweedse Piratenpartij wel een artikel, maar in het geheel niets over de EU-liberalen, sociaal-democraten of christen-democraten. Wat ook opvalt, is de lichte of zelfs humoristische toon van de meeste artikelen. Enerzijds verfrissend als tegenwicht tegen het gangbare zwaarwichtige ambtelijke EU-jargon, maar anderzijds doet het toch afbreuk aan het serieuze belang van de EU. Vermoedelijk had een zakwoordenboekje over de Gemeente of de Provincie er anders uitgezien. Waarom kunnen wij de EU niet gewoon de waarde en de betekenis geven die zij heeft, namelijk de bestuurslaag bovenop ons Huis van Thorbecke? (B.J.S.H.)

[ASC Info sheet nr. 11]

Honger in de Hoorn van Afrika. Een drama in kaarten en grafieken.

Leiden: Afrika Studiecentrum; oktober 2011; 4 blz.

Het elfde nummer van de serie *Afrika Studiecentrum Info sheets* is een voornamelijk visueel overzicht van de oorzaken en gevolgen van hongersnood in de Hoorn van Afrika, c.q. het Somalisch Schiereiland. Het onderwerp wordt overzichtelijk gepresenteerd aan de hand van vier deelonderwerpen: regenval, hongersnood, vluchtelingen en verwachtingen. Daarnaast heeft de *sheet* tien afbeeldingen en grafieken die de tekst ondersteunen. Zowel dit nummer als eerdere uitgaven zijn te downloaden via de website www.ascleiden.nl/publications. (W.E.F.B.)

Pierre Saraber

De sarcofaag van de Sovjet-Unie. Reisverhalen uit Tsjernobyl, Oekraïne en Transnistria.

Soesterberg: Aspekt, 2011; 162 blz.; €17,95; ISBN: 978-94-6153-069-1

Als één van de organisatoren van het Europees Kampioenschap Voetbal 2012 hoopt Oekraïne het toerisme een belangrijke impuls te geven. Wie dit boek van Pierre Saraber leest, krijgt de indruk dat het land nog een lange weg te gaan heeft voordat het een populaire vakantiebestemming is. Saraber doet verslag van de twee reizen die hij in 2010 maakte naar Oekraïne en Transnistrië. In elk van de 17 korte hoofdstukken staan één of meer steden centraal, terwijl in de twee bijlagen en de bronnenlijst achtergrondinformatie over de bezochte regio's en landen wordt gegeven. Een bijzonder nuttig reisverslag is het niet. Hier en daar bevat het boek fraaie sfeertekeningen, zoals wanneer de auteur het stadion van FC Sheriff in Tiraspol – inclusief inbandige Mercedes-dealer – beschrijft en je als lezer de oligarchen welhaast door het

complex ziet rondlopen. Ook zijn er aardige anekdotes, bijvoorbeeld over een bijzonder klunzig uitgevoerde poging van een groepje mannen in Kiev om een onschuldige toerist geld afhandig te maken door zich voor te doen als leden van de Oekraïense geheime dienst. Dat neemt niet weg dat er in het boek veel informatie staat waarvan de lezer zich afvraagt wat hij er nu eigenlijk mee moet. Dat Saraber in Ivano-Frankivsk geen toilet kan vinden op de route van het station naar het centrum en dat hij dus zijn toevlucht moet nemen tot een paar struiken in een parkje met een oorlogsmonument, is wellicht grappig op een blog voor familie en vrienden, maar verder oninteressant. Dat zelfde geldt voor de overvloedige opmerkingen over slanke en sexy Oekraïense dames en de verbaasde commentaren op het feit dat het overgrote deel van de bevolking kan lezen en schrijven. Wat verder bevreemding wekt, is het gebrek aan voorbereiding op de twee reizen naar Oekraïne en Transnistrië. Saraber maakt er geen geheim van dat hij de taal niet spreekt en ook van de historische en politieke achtergronden lijkt hij niet goed op de hoogte te zijn. Zo verbindt de auteur het conflict over de verdeling van de Zwarte-Zeevloot in één pennenstreek met de gasruzies tussen Moskou en Kiev. De beschrijvingen van de verlaten gebieden rond Tsjernobyl zijn mooi en ontroerend, maar ze kunnen niet verhullen dat het boek de nodige vage beschrijvingen zonder context bevat. Hiermee is niet gezegd dat Saraber een te somber beeld schetst van de accommodaties en infrastructuur in Oekraïne en Transnistrië. Het toerisme staat zonder twijfel nog in de kinderschoenen. Maar EK-gangers doen er goed aan zich niet alleen op dit boek te verlaten. (N.d.D.)

Mohamed ElBaradei: Jaren van misleiding. Nucleaire diplomatie in verraderlijke tijden.

Amsterdam: Balans, 2011; 328 blz.; € 24,95; ISBN: 978-94-600-3314-8

Mohamed ElBaradei was directeur-generaal van het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA) gedurende een eneroverende periode. Onder zijn leiderschap (1997-2009) had deze waakhond van het Nucleaire Non-Proliferatie Verdrag (NPV) onder meer te maken met ingewikkelde kwesties als het vermeende kernwapenprogramma van Iran en het succesvol ontwikkelen van deze wapens door Noord-Korea. Niettemin is het een kwestie waarin het IAEA onmiskenbaar géén schending van het kernwapenverdrag constateerde, die een hoofdrol vervult in ElBaradei's memoires: het geval-Irak. Terwijl ElBaradei in 2002 en 2003 op basis van vele IAEA-inspecties volhield dat Saddam Hoessein geen illegaal kernwapenprogramma had, vielen de Verenigde Staten en hun bondgenoten Irak toch aan. Het gezag van het atoomagentschap was niet groot genoeg om de oorlog te voorkomen. Dat er inderdaad geen kernwapenprogramma werd aangetroffen in Irak, was slechts een schrale troost. Het verklaart mede waarom ElBaradei in zijn memoires weinig vriendelijke woorden voor het Amerikaans buitenlands beleid overheeft. Zijn boek geeft wel een duidelijk inzicht in het diplomatieke werk op het gebied van nucleaire non-proliferatie en de marges waarbinnen een multilaterale organisatie als het IAEA haar werk dient te verrichten. Spectaculaire onthullingen doet ElBaradei niet, maar voor liefhebbers kan het interessant zijn de nucleaire kwesties inzake Irak, Iran, Noord-Korea en Libië nog eens belicht te zien vanuit het standpunt van het IAEA. Het feit dat ElBaradei opvallend veel begrip heeft voor nucleaire zondaars en verdachten, kan zowel verfrissend als ergerlijk werken, al naar gelang de opvattingen van de lezer zelf. (S.v.d.M.)

Erik Sportel & Vasili Tchikoidze (red.)
Strengthening Oversight of the Security Sector in Georgia: an Agenda.

Groningen: Centre for European Security Studies (CESS), september 2011; 106 blz.; € 19,-; Greenwoord Paper 27.

Van december 2008 tot november 2011 vond er in Georgië het 'Georgia Parliamentary Programme' (GPP) plaats, een reeks trainingen en workshops voor Georgische parlementsleden en ambtenaren, enkele vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties en journalisten. Het GPP had voorlichting over *good governance* en versterking van democratisch toezicht op de veiligheidssector als doelstellingen. Het CESS-rapport dient als aanvulling op het GPP gezien te worden: in korte bijdragen van zeven auteurs worden uiteenlopende aanbevelingen gedaan over het hervormingsproces van dit land, in het bijzonder over verbetering van toezicht op de veiligheidssector. (W.E.F.B.)

[Adviesraad Internationale Vraagstukken AIV]

Het mensenrechtenbeleid van de Europese Unie. Tussen ambitie en ambivalentie.

Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, juli 2011; 73 blz. + bijlagen; AIV-Advies 76, te downloaden via de AIV-website

In december 2010 verzocht minister Rosenthal de AIV een advies op te stellen om inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van het Europees mensenrechtenbeleid. Mensenrechten vormen een belangrijk onderdeel van het Europees extern beleid; daarnaast is handhaving van de mensenrechten een basisdoelstelling van de Europese Unie. In het AIV-advies wordt aan de hand van vier vragen getracht meer inzicht te verschaffen in hoe de EU-mensenrechtenstrategie

slagvaardiger, coherenter, consistent en zichtbaarder gemaakt kan worden. Het advies is opgebouwd uit vijf hoofdstukken; zij beslaan de historische achtergrond van het EU-mensenrechtenbeleid, de mensenrechtencomponent in het extern beleid van de Unie, alsmede het verband tussen het intern en extern hanteren van de rechten van de mens als beleidsinstrument. (W.E.F.B.)

Summaries

André Gerrits

discusses political stability in Russia through an analysis of the three main pillars of its political order: a supreme leadership, a united elite, and a passive population. He argues that the self-candidacy for presidency by Vladimir Putin strongly contributes to the continuation of a supreme leadership, which is expected to continue to enjoy basic political consensus among Russia's politico-economic elite – the major condition for regime stability. Russia's population shows an ambivalent attitude towards the country's political order: mistrust, frustration but also support for its leadership. As long as the economic situation will not radically deteriorate, there is little reason to expect that the Russians will awake from their deep passivity and hit the streets to demand fundamental change.

Dick Zandee

questions the validity of the often heard argument of EU-NATO duplication. Reality shows a practical division of labour in crisis management, with NATO taking care of military interventions to stop conflicts and the EU concentrating on post-conflict reconstruction, deploying civilian and military tools. Development staffs of both organisations are effectively coordinating 'who does what'. In contrast, the formal EU-NATO relations are almost frozen due to the continuing conflict between NATO ally Turkey and EU member Cyprus. Berlin-Plus, the 2003 package for formal EU-NATO relations, is no longer suitable because of the exclusion of Cyprus. International political initiatives for solving the EU-NATO problem have failed since the main issue – Turkish recognition of Cyprus – blocks any deal. In fact, these

political efforts have resulted in further enhancing negative Turkish and Cypriot behaviour as far as EU-NATO relations are concerned. Therefore, the preferred option for the near future is the optimization of informal staff contacts between the two organisations. Coordinated proposals and results can be presented in both organisations for approval by all member states.

Ann Pauwels

elaborates the debate on the international responsibility of the United Nations and their peacekeeping operations. She focuses on the so-called attribution of the conduct of UN peacekeepers and describes the relevant international rules and how these rules are interpreted and implemented in the context of UN peacekeeping operations. The decisive question in this matter is who has effective control over the conduct of UN peacekeepers. The author argues that the UN no longer maintain exclusive operational control and command over their peacekeepers; hence more than one party can have effective control over the conduct of UN peacekeepers. This means that the principle of dual or multiple attribution must be taken into consideration. On 5 July 2011, the Court of Appeal of The Hague found the Dutch state liable for the death of three Bosnian nationals who had sought refuge in the compound of Dutchbat, the Dutch battalion under the command of the UN peacekeeping operation UNPROFOR, in Srebrenica on 12 July 1995. This court decision has caused a lot of commotion. The ruling of the Court of Appeal of the Hague was groundbreaking because it accepted – at least in theory – the possibility of dual attribution.

Bas ter Haar

deals with biological weapons (BW) and notes what has changed since 1990, i.e. a revolutionary development and world-wide dissemination of BW-relevant knowledge and technology; growing relevance of internal conflicts and bioterrorism; growing involvement of private companies, organisations and individuals; the entry into force of the Chemical Weapon Convention; a change from a static to a dynamic treaty; and the emergence of an active BWC-community. The author concludes that fulfilling the purpose of the Convention 'to exclude completely the possibility of bacteriological (biological) agents and toxins being used as weapons' will require widening and deepening the consensus on the prohibition of biological warfare, thereby strengthening confidence that parties do honour their obligations, and participation of civil scientists, private industry and NGOs.

Wilbert van der Zijden

shows that NATO's Defence and Deterrence Posture Review process offers a last chance for the Netherlands government to end the deployment of U.S. tactical nuclear weapons (TNW) on Dutch soil. Supported by national parliament, public opinion, an overwhelming majority of experts, neighbouring countries Germany and Belgium, the United States and about 75% of the Alliance, the Netherlands tries to find consensus within NATO for withdrawal. But to get what it wants, it needs to overcome the most problematic obstacle of all: Policy change in NATO needs unanimous consent, while doing nothing needs only a couple of countries using outdated beliefs

or even incorrect argumentation. French exceptionalism, Hungarian reactionary ideology and the Baltic belief that NATO TNW magically neutralise Russian TNW could lead to the bizarre situation that the unwanted and obsolete B61 bombs are not withdrawn, but that they will be replaced by new ones requiring new Dutch investments so that the new TNW can be dropped from new planes on non-existing targets. The Dutch government can and should demand that the Alliance takes the rational and mature decision to retire the obsolete TNW.

Pauline Ketelaars evaluates the decisions taken by prime-ministers Rutte (Netherlands) and Peeters (Flanders) during the Dutch-Flemish summit of July 2011. In essence, the Netherlands and Flanders aim to be increasingly perceived as one economic region, by encouraging a more intense cooperation between the harbours of Rotterdam and Antwerp, and by organizing shared trade missions. Even though further economic cooperation between both regions is desirable, the author believes that the current focus on economic goals is too narrow. Due to many

demographic, geographic and socio-economic similarities, in the next decades the 'Low Countries' will face the same or at least similar difficulties. Furthermore, this intensified economic cooperation will have implications on ecology, infrastructure, and sustainability. The author favours a broader perspective on potential strategic cooperation in order to enable both regions to face the common challenges.

Nieuwe Clingendael-publicatie

Bezinning op het buitenland. Het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld, Duco Hellema, Mathieu Segers en Jan Rood (red.), Clingendael publicatie, oktober 2011, 226 p. ISBN 978-90-5031-157-1

Zijn de traditionele ijkpunten van het naoorlogse Nederlandse buitenlandse beleid nog up to date? In hoeverre kan het bestaande buitenlandse beleid van Nederland nog gebaseerd worden op de traditionele consensus rond de drie beginselen van (1) trans-Atlantisch veiligheidsbeleid, (2) Europese economische integratie volgens de communautaire methode, en (3) ijveren voor versterking van de internationale (rechts)orde en haar multilaterale instellingen? Is er sprake van een teloorgang van die consensus en van verwarring over de nieuwe werkelijkheid?

Recente internationale ontwikkelingen op veiligheidspolitiek, economisch, financieel, monetair en institutioneel terrein, als mede op het gebied van mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking, dagen uit tot een herbezinning op de kernwaarden en uitgangspunten van het Nederlandse buitenlands beleid. Het lijkt daarbij urgent een dergelijke herbezinning nu eens niet louter 'van buiten naar binnen', maar ook andersom vorm te geven. Het gaat derhalve niet alleen om de vraag wat de veranderingen in de wereld voor gevolgen (moeten) hebben voor het Nederlandse buitenlands beleid. Ook dient nagegaan te worden in hoeverre de Nederlandse perceptie van de eigen rol in de internationale politiek (nog) adequaat is.

In verlengde hiervan zijn meer historische vragen te stellen. In hoeverre is daadwerkelijk sprake van constanten in het Nederlands buitenlands beleid, en welke zijn dat dan? Hoe hard zijn de drie hierboven genoemde traditionele beginselen van het Nederlandse buitenlandse beleid in historisch perspectief? Is er sprake van ondubbelzinnige consistenties in het Nederlands buitenlands beleid?

Deze kwesties worden in deze bundel vanuit verschillende invalshoeken besproken tegen de achtergrond van een veranderend internationaal bestel en een onder druk staande binnenlandse consensus over het Nederlands buitenlands beleid.

Deze publicatie is het resultaat van samenwerking tussen Instituut Clingendael en de Afdeling Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen van de Universiteit Utrecht.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael European Studies Programme van Instituut Clingendael, tel. 070-3746636, email: cesp@clingendael.nl.

De publicatie kan tevens gedownload worden van www.clingendael.nl/publications.

NIEUW VERSCHENEN...



2011. 208 p. € 21,95
ISBN 978 90 232 4819 4

EN NÚ @NDERS!

Mijn wonderboekje

Dirk-Jan de Bruijn

Als publieke sector kunnen we nou niet erg trots zijn op onze veranderhistorie. To put it mildly. Het aantal verandertrajecten dat succesvol wordt afgerond, blijft fors onder de maat. En dat komt vooral door een te traditionele aanpak. Want als je doet wat je deed, dan krijg je wat je altijd al kreeg: succes ligt immers in het verlengde van vergissingen.

Daarom een pleidooi om het nét iets @nders te doen: sprankelender, inspirerender en dynamischer. Met minder procedures en regels, maar wel met meer vertrouwen. Waarbij iedereen wordt verleid om actief mee te doen. Om zijn of haar verantwoordelijkheid écht te nemen. Meer gericht op onderlinge samenwerking. En natuurlijk met voldoende kritisch vermogen: want het is immers de tegenwind die de vlieger doet stijgen. En dit alles gericht op het aanwijsbaar creëren van publieke waarde.



2011. 152 p. € 31,75
ISBN 978 90 232 4201 7

MACHT EN POLITIEK HANDELEN IN ORGANISATIES

Iedereen speelt mee

Martin Hetebrij

Overleggen, vergaderingen, meetings... er wordt heel wat afgecommuniceerd in organisaties. Communiceren kunnen we dan ook als de besten. Dat geldt echter niet voor het omgaan met macht en politiek. Macht en politiek geven vaker aanleiding tot karikaturen en overdrijving dan tot serieuze bespreking. Macht is verdacht, en politiek wordt door velen geassocieerd met onbetrouwbare zakkenvullers die hun werkelijke bedoelingen verbergen achter een mistgordijn van verhullend of zelfs misleidend taalgebruik.

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


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

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