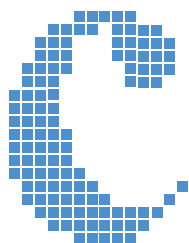


INTERNATIONALE

Spectator

President Wahid van Indonesië: een dynamisch begin
Seattle breukpunt in mondiaal handelsoverleg
Het onzichtbare gevaar van biologische wapens
De oorlog in Kosovo in retrospectief
Srebrenica-rapport en Afrika-notitie besproken



Jaargang 54, nr 2, februari 2000

Instituut Clingendael

Humanitaire interventie: van kwaad tot erger

ROB DE WIJK

DEMOCRATIEËN ZIJN VREDELIEVEND EN VOEREN GEEN oorlog. Dit is met bewijzen te onderbouwen. Er zijn geen voorbeelden van hoogontwikkelde, geïndustrialiseerde, democratisch bestuurde staten die elkaar de afgelopen decennia de oorlog hebben verklaard. Maar democratieën zijn niet per definitie vredelievend. Ook deze stelling valt te staven. Westerse landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Verenigde Staten, maar ook India en Israël, zijn frequent tot interventie overgegaan. Rusland, dat in de Koude Oorlog als een bedreiging werd gezien, kan niet in hun schaduw staan.

Westerse landen interveniëren ruwweg om twee redenen: ter bescherming van hun belangen en van fundamentele waarden. Tijdens de Golfoorlog stonden belangen op het spel. Als Iraks interventie in Koeweit niet zou hebben geleid tot verstoring van het strategisch evenwicht en de bodem niet vol olie zat, had de Westerse interventie vermoedelijk niet plaatsgevonden. Wat betreft Somalië en Kosovo prevaleerden humanitaire redenen.

Interventies ter bescherming van belangen worden in de hele wereld goed begrepen; het concept van humanitaire interventie niet. Belangen van een staat zijn eenvoudig te objectiveren in termen van territoriale integriteit, economische veiligheid en politieke stabiliteit. Het concept van humaniteit echter niet. Wanneer is sprake van een humanitaire tragedie of genocide?

Westerse politici plegen humaniteit als universeel concept te beschouwen, diep geworteld in onze christelijke cultuur. Maar helaas omarmen slechts enkele tientallen 'Westerse' landen dit concept van harte; een groter aantal bewijst er lippendienst aan, en voor een nog groter aantal is het geen echt *issue*. Veel landen kampen met zulke grote interne problemen, dat handhaving en bevordering van mensenrechten geen prioriteit hebben. Dat geldt vooral waar sprake is van opstanden die de interne veiligheid bedreigen. De in Nederland op gang gebrachte discussie over de vraag of humaniteit boven soevereiniteit gaat, is dan ook typisch Westers. Alleen in Westerse democratieën vraagt men

zich af of door een humanitaire tragedie het non-interventiebeginsel aan de kant kan worden geschoven en of er in een soevereine staat mag worden geïntervenieerd.

In 1648 legde de Vrede van Westfalen de grondslag van het stelsel van soevereine staten, die onafhankelijk zijn van extern gezag. Tot de Tweede Wereldoorlog werd soevereiniteit als een tamelijk absoluut gegeven beschouwd. Na 1945 legden democratisering, economische interdependentie en ontwikkeling van de internationale rechtsorde de interne en externe handelingsvrijheid van staten aan banden. Allengs werd soevereiniteit voor Westerse democratieën een relatiever begrip. Jonge staten, die zich net aan hun kolonistoren ontworsteld hadden, dachten daar heel anders over.

Na de Koude Oorlog ontstond een unipolair systeem, met de Verenigde Staten als dominante factor. Door zijn economische en militaire macht lijkt Washington zich steeds meer vrijheid van handelen te kunnen veroorloven. Het resultaat zijn interventies zonder duidelijk mandaat van de Veiligheidsraad. De eerste vond begin 1998 plaats, toen het 'terreurnetwerk' van Bin Laden in Soedan en Afghanistan werd aangevallen. Rusland en China waren hiermee ongelukkig. Hun protest klonk harder toen de Amerikanen en Britten in december 1998 operatie-*Desert Fox* in Irak uitvoerden, en bereikte een hoogtepunt bij de NAVO-interventie in Kosovo. Russen en Chinezen veroordeelden operatie-*Allied Force* omdat de strijd tegen het UÇK een interne Joegoslavische aangelegenheid zou zijn. Voor Moskou en Peking is niet-inmenging een onwrikbare hoeksteen van internationaal recht. Zij zijn slechts gedeeltelijk meegegroeid met het Westers denken over soevereiniteit en humaniteit en beschouwen onze bemoeienis met hun interne aangelegenheden, ook al gaat het om mensenrechten, als nieuwe variant op een oud thema: imperialisme en uitbreiding van invloedssferen.

Ongefundeerd is deze vrees niet. Voortdurend dringt het Westen aan op beëindiging van de strijd in Tsjetsjenië, waar Russische troepen volgens Moskou rebellen en terroristen neutraliseren, maar volgens Wes-

terse landen hoofdzakelijk onschuldige burgers treffen. Bij de OVSE-top van Istanbul liepen de gemoederen hoog op, de EU kondigde sancties af, terwijl regelmatig de roep om militair ingrijpen klinkt. Zover zal het niet komen, want op ruzie met een instabiele voormalige supermogendheid met kernwapens zit niemand te wachten.

Verontwaardiging over humanitaire tragedies, zoals die zich nu in Indonesië afspelen, is begrijpelijk. De roep om ingrijpen is dat ook, maar is veelal niet verstandig. Want ondanks alle Westerse economische en militaire superioriteit blijkt het moeilijk andere regeringen tot gewenst gedrag te dwingen. Voorbeelden van succesvolle toepassing van economische sancties zijn er nauwelijks. Militaire interventies die de afgelopen decennia een onmiskenbaar succes hebben opgeleverd, zijn op één hand te tellen. Kosovo is de laatste bittere les. Pas na tachtig dagen bombarderen kwam het tot een staakt-het-vuren. De vluchtelingen konden terug, maar nog steeds is de doelstelling van een democratisch, multi-etnisch en autonoom Kosovo binnen de Federale Republiek Joegoslavië niet gehaald.

Bij binnenstatelijke conflicten erkennen Westerse politici dat een regering het recht heeft tegen opstandelingen op te treden. Want dat doen de Britten in Noord-Ierland en de Spanjaarden in Baskenland ook. Anderzijds wordt niet meer toegestaan dat dit met excessief geweld gepaard gaat, vooral niet tegen de burgerbevolking. Het is echter de vraag of het anders kan. Opstandelingen passen guerrillatactieken toe. Mao schreef ooit dat wat water is voor de vis, het volk is voor de guerrilla. Een guerrilla kan slechts succesvol zijn als men brede steun onder de bevolking geniet. De meeste Tsjetsjenen haten Russen. Onder Stalin werden ze gedeporteerd, daarna werden ze als tweederangsburgers behandeld en uitgebuit. De bevolking staat in meerderheid achter de separatisten en steunt actief of passief hun strijd. Zonder steun van de bevolking kan een opstand niet gedijen. Dat was ook zo in Kosovo.

Een *counter insurgency* kan slechts succesvol zijn als de basis wordt 'gesloopt'. Dat betekent dat de bevolking per definitie slachtoffer is van militair optreden tegen guerrillastrijders. Veel Westerse politici verkijken zich op de motivatie van strijders en bevolking. Vanaf het moment dat waarnemend president Putin, deels onder Westerse druk, een staakt-het-vuren zou afkondigen, zouden de guerrillastrijders de strijd intensiveren. Men aanvaardt geen vrede op Russische voorwaarden en vecht liever door, ook al worden kinderen en bejaarden daarvan de dupe. Alleen als Moskou disproportioneel geweld tegen strijders en hun basis toepast, is er een kans de situatie onder controle te krijgen.

Dat verklaart waarom dergelijke operaties met uitwassen tegen de burgerbevolking gepaard gaan. De Nederlanders in voormalig Nederlands-Indië, de Ame-

rikanen in Vietnam, de Russen in Grozny; het duidt allemaal op dezelfde onmacht een strijd te beëindigen die opstandelingen om *existentiële* redenen voeren en die grote delen van de bevolking steunen.

Voor Westerse politici leveren binnenstatelijke conflicten een onoplosbaar dilemma op. Opstanden kunnen slechts worden neergeslagen door toepassing van een disproportionele hoeveelheid geweld tegen de 'zwakke' partij. Anderzijds wordt onevenredig geweld onder druk van de (internationale) publieke opinie niet meer getolereerd. Dat dwingt Moskou tot een halfslachtige oorlog in Tsjetsjenië, die daardoor langer duurt dan noodzakelijk. Dat gold ook voor operatie-*Allied Force*. De wens collaterale schade te beperken en afkeer van *body bags* leidden tot een weinig effectieve lucht-campagne, die langer duurde dan nodig was en Milošević in staat stelde de humanitaire tragedie aanvankelijk te vergroten.

Dreigen met ingrijpen is slechts geloofwaardig als met militaire of economische macht de situatie snel en effectief ten goede kan veranderen. Maar in de praktijk kan dat veelal niet, o.m. door de zichzelf opgelegde restricties. Daarom blijven dreigementen loze woorden, die uiteindelijk de geloofwaardigheid van zo'n beleid ondergraven.

Tot slot leidt bemoeienis met humanitaire tragedies tot angst voor een nieuw imperialisme, waarbij het Westen zijn normen en waarden aan andere culturen wil opdringen. De eerste gevolgen zijn al zichtbaar. Door de interventie in Kosovo is nu niet alleen een groot deel van de Russische elite anti-NAVO-gezind, maar ook grote delen van het volk. Rusland en China filosoferen al over een strategische alliantie. En in de nieuwe Russische veiligheidsdoctrine wordt het Westen weer als 'gevaar' beschouwd. Uitbreiding van de NAVO wordt gezien in termen van uitbreiding van Westerse invloedssfeer. Zo leidt Westerse bemoeienis met gebeurtenissen op microniveau tot ondermijning van de stabiliteit op macroniveau.

Er zijn nu dus twee grote uitdagingen voor Westerse politici. Zij hebben de verantwoordelijkheid aan te geven hoe andere regeringen met opstanden moeten omgaan als onevenredig geweld niet is toegestaan. Verontwaardiging over optreden tegen opstandelingen volstaat niet. Voorts is het de vraag hoe onze economische en militaire superioriteit kan worden aangewend voor duurzame stabiliteit van het stelsel van soevereine staten. Als daarvan geen sprake is, ondergraaft de begrijpelijke zorg om humaniteit elders in de wereld uiteindelijk onze eigen veiligheid.

Over de auteur

DR. ROB DE WIJK is verbonden aan het Instituut Clingendael en is hoogleraar aan de Koninklijke Militaire Academie te Breda en de Universiteit Leiden.

De eerste honderd dagen van Abdurrahman Wahid

NICO SCHULTE NORDHOLT

*Rustig te midden van de woedende baren**

ALS DE INDONESISCHE PRESIDENT WAHID, volgens plan, begin februari Nederland bezoekt, heeft hij zijn wittebroodsweken er juist op zitten. Maar in tegenstelling tot de gebruikelijke politieke rust en ruimte voor een nieuwe regering om zich in zo'n eerste periode te kunnen inwerken, heeft Wahid, vanaf zijn benoeming op 20 oktober 1999, te maken gehad met de dreiging van broederstrijd en separatisme. De nieuwe regering-Wahid/Megawati moet op vele fronten tegelijk een gevecht op leven en dood voeren om haar koers van hervormingen op weg naar een democratisch Indonesië door te zetten. De vertegenwoordigers van Soeharto's Nieuwe Orde en die krachten die met Habibie als president gehoopt hadden hun ideaal van een islamstaat, de *politik-islam*, te verwezenlijken, proberen dit tegen elke prijs – inclusief dreiging met een *jihad* – te verhinderen en zijn volop bezig de poten onder Wahids presidentiële zetel weg te zagen.

De uitkomst van dit gevecht op het scherpst van de snede is nog onzeker. Wel is duidelijk dat Wahid uiterst dynamisch te werk is gegaan en zelf de indruk wekt de immense problemen de baas te kunnen. Deze rustige en zelfverzekerde houding kan deels verklaard worden uit het feit dat hij zich al jaren mentaal en politiek heeft voorbereid op het moment dat hij, in de voorspelbare chaos waarin het land na Soeharto terecht zou komen, een leidende rol zou moeten vervullen.

Maar toen eind 1997 die periode van chaos zich aandiende met de dramatische val van de roepiah als gevolg van de Aziatische crisis, de grote droogte in dat jaar en de politieke onrust vanwege onzekerheid over Soeharto's gezondheid, werd Abdurrahman Wahid – of Gus Dur, zoals hij door zijn bewonderaars wordt genoemd – op 20 januari 1998 door een herseninfarct geveld. Binnen een maand echter, geheel tegen het

De wittebroodsweken van de nieuwe president van Indonesië Wahid zijn voorbij. Het waren moeilijke tijden die de bijna blinde 'Gus Dur' met veel verve doorstond. Nederland maakt zich op deze imponerende figuur te ontmoeten. Een kennismaking.

advies van zijn doktoren in, volgde hij niet alleen de politieke ontwikkelingen, maar nam hij vanuit zijn ziekenhuisbed weer volop daaraan deel. Die ziekte belette hem overigens wel in mei 1998 zich in het openbaar bij de oppositie aan te sluiten, toen Soeharto, mede onder druk van goed georganiseerde studentenprotesten, zijn estafettestokje doorgaf aan zijn vertrouwelingen: aan vice-president Habibie en aan zijn oud-adjutant en tot opperbevelhebber opgeklommen generaal Wiranto. Daardoor bleef het enige tijd onduidelijk of hij, na die dramatische verschuiving van de macht, nog wel een rol van betekenis zou kunnen vervullen. Vooral toen hij in september 1998 ook nog door een tweede, lichtere, hersenbloeding werd getroffen, was er nauwelijks iemand die nog in zijn politiek functioneren geloofde.

Wahids dynamiek

Tijdens een bezoek in augustus 1998 trof het mij hoe hij op een rustbank met drie telefoons op armlengte een soort zenuwcentrum van zijn woning had gemaakt, waar hij het ene belangrijke telefoontje na het andere, meestal vol humor, afhandelde. Hij maakte duidelijk dat hij zich geroepen voelde een historische taak te vervullen omwille van zijn volk. Hij herinnerde aan een ontmoeting in 1982, waarin hij vertelde dat het begrip *umat* voor hem niet alleen betrekking heeft op de moslimgemeenschap,

* Davies van prins Willem I van Oranje.

maar ook op het gehele Indonesische volk, ja zelfs op de hele mensheid. Maar dan in universalistisch humanistische zin, wars van elke vorm van islamitisch proselitisme. In feite onderschrijft hij met deze interpretatie zijn geloof in de universele rechten van de mens, zoals die in 1948 zijn vastgelegd, en verwerpt hij elke particularistische uitleg daarvan.

Hij formuleerde toen ook al zijn visioen van een pluriforme en tolerante samenleving, waarin de nationale leuze, *Eenheid in Verscheidenheid*, van binnenuit wordt beleefd en niet van bovenaf door een machtscentrum aan de zo heterogene Indonesische samenleving wordt opgelegd. Die zelfde visie heeft hij sinds december 1984, toen hij tot voorzitter van de grootste moslimorganisatie ter wereld, de Nahdlatul Ulama, werd verkozen, in alle toonaarden vertolkt. Juist onder de aanhangers van de minderheidsreligies in Indonesië was daarom de ontstentis het grootst toen hij door een herseninfarct werd geveld.

In november 1998, vlak voordat Habibie door het Volkscongres tot president was benoemd, zij het onder voorwaarde dat hij binnen een jaar nationale verkiezingen moest uitschrijven, betrad Wahid weer publiekelijk de politieke arena. Hij vormde, samen met Megawati Soekarnoputri (leidster van de PDI-P), Amien Rais (leider van de PAN) en de Sultan van Djokjakarta (formeel behorend tot de Golkar, maar alom gezien als neutrale figuur), het *Front Reformasi*, dat geleidelijke hervorming en democratisering wilde nastreven.¹

Voor de radicalere hervormingsgezinde groepen, vooral de studenten, was het programma van het *Front Reformasi* echter veel te behoudend. Zij eisten onmiddellijke terugtrekking van het leger uit alle politieke en maatschappelijke functies (de afschaffing van de zg. *dwi-fungsi*) en onvoorwaardelijke terugkeer naar de kazerne. Maar vooral Wahid hamerde op het belang van geleidelijkheid, omdat hij meent dat binnen de Indonesische verhoudingen elke revolutionaire verandering tot onherstelbaar bloedvergieten zal leiden. Vandaar zijn bereidheid de militairen tot het jaar 2004 in hun dubbelfunctie te handhaven.

In die dagen maakte hij mij duidelijk wat hij letterlijk onder geleidelijk (hij gebruikte het woord 'gradueel') verstond. Terwijl hij op zijn sofa zat, ondersteund door zijn dochter, strekte hij zijn beide handen uit en zei: 'Met deze hand houd ik Sumargono in bedwang, en met die hand Benny Murdani.'² Door zijn lichaam daarbij iets naar voren te schuiven, gaf hij aan dat de veranderingen nauwelijks nog stapsgewijs genoemd konden worden. Er was eigenlijk meer sprake van balanceren midden op de wip. De meer recente ontwikkelingen doen echter vrezzen dat hij ook van die wip kan afglijden, of er zelfs vanaf kan worden geduwd.

Bijna een jaar later, op 20 oktober 1999, werd Wahid – tot verrassing van vrijwel iedereen – tot presi-

dent gekozen. Zijn positie midden op de 'politieke wip' maakte hem tot de ideale figuur tussen de grote kemp-hanen: president Habibie, met de politieke en fysieke steun van de 'Sumargono's', tegenover Megawati, die weliswaar de nationale verkiezingen van 7 juni had gewonnen, maar achter wier rug zich de politieke en fysieke krachten van de 'Murdani's' hadden weten te mobiliseren, waardoor zij voor de islampartijen onaanvaardbaar was geworden voor het presidentschap. Wahid had echter veel compromissen moeten sluiten. Zo had hij tijdens de dramatische afwikkeling van het referendum in Oost-Timor het leger in bescherming genomen tegen de felle internationale kritiek. Weliswaar zei hij dat afzonderlijke officieren wellicht over de schreef waren gegaan, maar hij wilde niets weten van kritiek op het leger als zodanig. Hij ging juist in de tegenaanval door de verantwoordelijkheid voor de ellende voornamelijk te leggen bij Australië en het internationaal toezicht op de uitvoering van het referendum. Ook had Wahid Soeharto laten weten hem geen straf op te leggen indien hij veroordeeld zou worden voor corruptie. Uitdrukkelijk beperkte hij deze vergevingsgezindheid tot Soeharto zelf en gold zij niet voor diens kinderen. Maar de meer radicale hervormingsgezinden waren al zeer teleurgesteld over deze compromis-houding jegens het oude regime. Wahid wist hiermee echter wel te bereiken dat op het kardinale moment Wiranto Habibie liet vallen.

Wahid werd als tussenfiguur naar voren geschoven op voorstel van Amien Rais, tot medio 1998 voorzitter van Muhammadiyah, de op één na grootste moslimorganisatie van het land. De Muhammadiyah was in 1912 opgericht en juist in reactie daarop stichtten Wahids beide grootvaders in 1926 de Nahdlatul Ulama. Van oudsher bestaat er grote rivaliteit tussen beide organisaties, die vanaf 1995, toen Rais tot voorzitter van de Muhammadiyah werd verkozen, culmineerde in een persoonlijke rivaliteit, want beide figuren, Wahid en Rais, hebben zeer sterke ego's. Het was daarom ook helemaal niet vanzelfsprekend dat in 1998 het *Front Reformasi* tot stand kwam, en al helemaal niet dat juist Amien Rais Wahid medio 1999 als tussenfiguur naar voren schoof. Het kan wel politiek verklaard worden. Rais was immers de grote verliezer van de verkiezingen van 7 juni. Zijn seculiere, progressieve regenboogpartij (PAN) behaalde – geheel tegen de eigen verwachtingen in – slechts 7% van de stemmen. Maar toen Rais van die teleurstelling was bekomen, verzette hij zijn bakens. Op advies van zijn meer fanatieke islamaanhang, vertegenwoordigd in de figuur van A. Fatwa, liet hij *de facto* zijn seculiere masker vallen. Hij wist de islampartijen, die gezamenlijk slechts een derde van de stemmen hadden behaald, zó ver te krijgen dat Wahid als derde kandidaat, naast Habibie en Megawati, werd voorgedragen. Door deze manoeuvre werd Rais al bij aanvang van de zitting van het Volkscongres, begin oktober 1999, beloond met het

voorzitterschap van dat Volkscongres. Deze functie vormt de derde hoogste positie binnen het Indonesisch staatsbestel en is van essentieel belang in tijden van constitutionele crisis.

Eerste daden van Wahid als president

Als eerste daad wist Wahid het Volkscongres ervan te overtuigen Megawati tot vice-president te kiezen. Daarmee kon hij een burgeroorlog afwenden, die ongetwijfeld zou zijn ontketend door haar aanhang, die eigenlijk haar presidentschap al als vanzelfsprekend had aangenomen. Op 24 september, vlak voor de zitting van het Volkscongres, stonden haar met rode hoofdbanden getooide aanhangers, de *Banteng Mega*,³ al vechtend op straat tegenover de met witte hoofdbanden getooide aanhangers van Habibie, georganiseerd in het *Front Pembela Islam*.⁴ Op die dag, zo zei Wahid mij, was de samenleving '[n]og maar een centimeter verwijderd van een broederstrijd'. De dag ervoor had het parlement, in de oude samenstelling op basis van de nog geheel door Soeharto beheerste verkiezingen van 1997, een zeer omstreden wet over de nationale veiligheid aangenomen. Deze wet gaf, ook in de afgezwakte vorm waarin zij werd aanvaard, uitgebreide bevoegdheden aan het leger in tijden van politieke onrust. Alom werd die wet dan ook gezien als een instrument in handen van Habibie en Wiranto om de krachten van het *Front Reformasi* te blokkeren. In de namiddag van 24 september, toen er al een dozijn doden was gevallen, verscheen generaal Wiranto, na een ontmoeting met Wahid eerder op die dag, op de televisie om te melden dat de inwerkingtreding van de wet voor onbepaalde tijd was uitgesteld. Als opperbevelhebber had Wiranto in het geheel geen constitutionele bevoegdheid deze mededeling te doen, maar hij haalde op dat moment wel de spanning van de ketel. Het Volkscongres kon vervolgens in redelijke rust aan de slag.

Met drie van de vier figuren van het *Front Reformasi* in de hoogste politieke functies leek eind oktober deze vleugel dan ook de politieke slag te hebben gewonnen. De vierde hoogste functie binnen het Indonesische staatsbestel, het voorzitterschap van het parlement (DPR), was – met overweldigende steun van Wahids partij en zelfs van Megawati's aanhang – begin oktober al toebedeeld aan Akbar Tandjung. Dit als duidelijk gebaar naar de Golkar om het te verwachten verlies van het presidentschap enigszins te compenseren.⁵

De grote frustraties onder Habibies aanhang wist Wahid in eerste instantie op te vangen door relatief veel Golkar-vertegenwoordigers op te nemen in zijn kabinet van Nationale Eenheid, dat hij binnen een week had geformeerd. Verder moest hij, als beloning voor de islampartijen die hem hadden voorgedragen, ook verhoudingsgewijs veel ministers uit hun gelederen aanstel-

len. De samenstelling van zijn kabinet zag er als volgt uit: drie ministers, resp. generaal Wiranto van politieke en veiligheidszaken, drs Kwik Kian Gie (PDI-P) van economische, financiële en industriële zaken, en dr Hamzah Haz (PPP) van welvaart en sociale zaken, vormen het kernkabinet en coördineren het beleid van 15 ministers met een departement en 14 ministers zonder portefeuille; daarnaast behoren tot het kabinet de procureur-generaal, de opperbevelhebber en de secretaris van staat. De in totaal 35 functies zijn verdeeld over negen partijen: Golkar (formeel seculier-nationalistisch, *de facto* islam: 8); TNI (de fractie van het leger en politie: 6); Megawati's PDI-P (seculier-nationalistisch, maar voor een derde met parlementsleden uit christelijke hoek: 6); Rais' PAN (5); Wahids PKB (4); PPP (islam: 2); PBB (islam: 1); PK (islam: 1) en PKP (seculier-nationalistisch: 1). De vier minderheidsreligies (katholiek, protestant, hindoe en boeddhisme) zijn ieder met één ministerpost vertegenwoordigd, wat in goede verhouding staat tot hun aantal binnen de bevolking als geheel.

Binnen twee maanden moest echter Hamzah Haz, politiek leider van de PPP, zijn post inleveren vanwege betrokkenheid bij een corruptieschandaal onder Habibie. Hij werd vervangen door een academicus uit de Golkar, waardoor de aantallen aangepast moeten worden: Golkar (9) en PPP (1). Ook enkele andere ministers is al door Wahid de wacht aangezegd: indien procureur-generaal Marzuki Daroesman, die ook nog voorzitter is van de Nationale Commissie van de Mensenrechten, met belastende feiten over hen inzake corruptie bij hem komt, dan verwacht Wahid dat zij de eer aan zichzelf zullen houden en hun functie ter beschikking stellen. Het is de nieuwe regering dus menens met de aanpak van de corruptie. Dit keer van bovenaf; de top blijft niet, zoals tijdens al die publicitaire campagnes tegen corruptie onder Soeharto, ongemoeid.

Met zo'n brede samenstelling hoopte Wahid politieke rust en tijdwinst te boeken om allereerst de economische crisis die het land sinds juli 1997 teistert, het hoofd te bieden. Maar vrijwel onmiddellijk doemde een ander groot probleem op, de roep om onafhankelijkheid in Atjeh en in Irian Jaya. Vervolgens breidde deze zich in allerlei toonaarden uit tot andere regio's die zich uitgebuit voelden door het centralistische Jakarta, zoals zij dat hadden ondervonden tijdens het regime-Soeharto.

Dit lijkt tot een vicieuze cirkel te leiden: de eerste prioriteit van de nieuwe regering ligt bij herstel van de economie. Daartoe moeten de buitenlandse investeerders terugkeren, vooral de Indonesisch-Chinese zakenlieden die vanwege het zich tegen hen kerende geweld in mei 1998 met hun kapitaal het land zijn uitgevlucht. Zonder voldoende politieke stabiliteit komen die investeerders echter niet terug. De eerste drie maanden boden daar ook niet veel aanleiding toe. Integendeel, het geweld, aanvankelijk meer in de vorm van lokale ram-

pok als gevolg van de economische crisis, is in sommige streken op regelrechte anarchie uitgelopen. En dat biedt een groep generaals een prachtig motief om zich op te werpen als de nieuwe junta die orde en rust zal terugbrengen. Want de wet betreffende de staatsveiligheid van 23 september 1999 is namelijk nog niet ingetrokken; deze kan zo weer in werking worden gesteld.

Bovendien betekent Wahids visie van een plurale en tolerante samenleving dat hij zich open en onbevangen opstelt tegenover de sterke roep om autonomie, die in deze eerste drie maanden alom in de regio's tot uiting is gekomen. Weliswaar stelt Wahid uitdrukkelijk dat een dergelijk verlangen slechts binnen de grenzen van de Eenheidsstaat, zoals die in de Grondwet van 1945 is vastgelegd, vorm kan krijgen. Maar deze tolerante opstelling is op zich zelf al een doorn in het oog van die generaals die op elke misstap van Wahid zitten te wachten. Het leger beschouwt zich als hoeder van de Grondwet en zal elke afwijking op dit punt direct als aanleiding gebruiken om Wahid monddood te maken. Deze generaals voelen zich bovendien persoonlijk bedreigd door het juridisch proces dat Wahid inmiddels tegen hen op gang heeft gebracht inzake hun vermeende betrokkenheid bij mensenrechtenschendingen in Oost-Timor en Atjeh.

Zo moet de bijna blinde president simultaan schaken om schoon schip te maken met de erfenis van 32 jaar Soeharto en 17 maanden Habibie, een situatie van nationale desintegratie. Hij heeft de geestelijke en politieke gaven om deze krachtsinspanning te leveren, maar of hij ook over voldoende fysiek uithoudingsvermogen zal beschikken, lijkt naar menselijke maatstaven niet erg waarschijnlijk. Hij zal ook binnen afzienbare tijd enkele partijen van die simultaanwedstrijd moeten winnen om voldoende politieke steun in de samenleving te behouden. De overgrote meerderheid van het volk zit niet te wachten op versterking van de democratie op de lange termijn, maar eist directe verbetering van levensomstandigheden en veiligheid.

Duizelingwekkende dynamiek

Dat alles begrijpt Wahid als geen ander. Vandaar zijn duizelingwekkende dynamiek. Zo heeft hij als president al drie belangrijke binnenlandse en drie buitenlandse reizen gemaakt. Met bijna elke reis wist hij uiteenlopende doeleinden te bereiken. Vrijwel direct na zijn benoeming greep Wahid de kans op een al onder Habibie geplande internationale conferentie in Bali over de Indonesische economische situatie zijn gehoor van zakenlieden te verzekeren dat hij een open economisch beleid voorstaat, waarbij inbreng van buitenlands kapitaal van harte welkom is. De koers van de roepiah reageerde positief. Tegelijk kon hij de fanatieke aanhang van Megawati op Bali geruststellen: hij zou met zijn 'Zus'

Mega heel nauw samenwerken en zij hoefden zich daarom niet gefrustreerd te voelen dat hun favoriet niet de nummer-1 was geworden. Wahid kondigde een soort werkverdeling aan: Megawati werd de eerstverantwoordelijke voor de aanpak van de problemen in de Molukken en Irian Jaya; hijzelf zou zich richten op de toestand in Atjeh.

Direct na de formatie van zijn kabinet reisde hij de ASEAN-buurlanden af. Formeel om zich voor te stellen als president, maar overduidelijk ging het hem er primair om het daar geparkeerde kapitaal terug te laten komen. Bovendien wist hij zijn buurlanden te overtuigen dat zij niet moesten ingaan op het onafhankelijkheidsstreven in Atjeh. Beide doeleinden stonden ook centraal in zijn andere buitenlandse reizen, die hij binnen de eerste maand afrondde. De eerste naar de Verenigde Staten, Japan en China; de tweede naar het Midden-Oosten. In Amerika onderging hij *en passant* een oogoperatie, waardoor zijn gezichtsvermogen iets is toegenomen. Niet geheel onbelangrijk voor een president die wetteksten moet ondertekenen.

Maar nog belangrijker, hij wist president Clintons steun te verwerven voor het politiek isolement van Atjeh in ruil voor een spoedige oplossing van de kwestie van de honderdduizenden vluchtelingen uit Oost-Timor in het westelijk deel van dat eiland. Direct na terugkeer instrueerde hij de Nationale Commissie van de Mensenrechten een onderzoek in te stellen naar de betrokkenheid van het Indonesische leger bij het drama-Oost-Timor. Hij hoopt hiermee ook te voorkomen dat de Verenigde Staten het initiatief steunen van de VN-Commissaris van de Mensenrechten voor een Oost-Timor Tribunaal. Door het verrassend doortastend en kritisch optreden van de nationale onderzoekscommissie zal zo'n tribunaal mogelijk ook niet nodig zijn. Wel blijkt dat de dreiging van de oprichting van het tribunaal een effectieve uitwerking heeft op het functioneren van de nationale onderzoekscommissie.

Vlak voor zijn reis naar Amerika had Wahid een opmerkelijke uitspraak gedaan door te zeggen dat het nieuwe Indonesië zich ook openstelde voor joodse investeerders. Terstond beschuldigten de krachten van *politik-islam*, georganiseerd door de Sumargono's, hem van zionisme, ongeveer de grootste doodzonde voor de islampartijen. Enkele van zijn ministers sloten zich dan ook aan bij die kritiek. Over het algemeen werd dit aanbod daarom als een uitglijder beoordeeld, maar in tweede instantie blijkt Wahid hiermee van meet af aan duidelijkheid te hebben willen krijgen omtrent de loyaliteit van zijn ministers. Met zijn reis naar het Midden-Oosten wist hij trouwens zijn binnenlandse islamitische opposanten weer enigszins gerust te stellen door heel duidelijk te maken dat hij de gerechtvaardigde zaak van de Palestijnen nooit zou verkwanselen. Bovendien kon hij ook in de Golfstaten voorkomen dat zij openlijk politie-

ke steun zouden geven aan een onafhankelijke islamitische staat Atjeh.

Vrijheidsstreven in de regio's

Wahid had aldus met drie buitenlandse reizen veel *goodwill* verworven en het internationaal politiek isolement van de separatisten van Atjeh bewerkstelligd. Het separatistisch streven binnen Atjeh zelf is verre van verstomd, maar de gevreesde uitbarsting van geweld op 4 december, toen de Atjehse vrijheidsbeweging haar oprichtingsdatum (1976) herdacht, compleet met vlagceremonie en parade van eigen militairen, bleef ook uit. Het lijkt erop dat binnen die opstandige provincie een bezinningsproces op gang is gekomen, waarbij men zich intern ook de vraag stelt onder welk leiderschap en welke condities men de strijd wil voortzetten. Wat dat betreft, in al haar gruwelijkheid, werkt de tactiek van de verschroeiende aarde, die na de uitslag van het referendum in Oost-Timor is toegepast, afschrikwekkend op elk vrijheidsverlangen in de regio's van Indonesië.

Ook in *Irian Jaya* wordt deze dreiging beseft. Overigens lijkt hier Wahids open houding ten opzichte van het vrijheidsverlangen van de Papoea's, voorlopig althans, positief te werken. Al vrij vroeg kondigde hij aan de wisseling van het millennium in Jayapura, de meest oostelijke stad van de archipel, te willen meemaken. Het zou hem dan ook niet uitmaken als de Morgenstervlag werd gehesen, als de nationale Rood-Witte vlag óók maar in de mast bleef. Hij heeft woord gehouden en tijdens een urenlange bijeenkomst met honderden lokale leiders heeft hij op oudejaarsdag zijn verontschuldiging aangeboden voor alle misdaden die de Indonesische overheid, inclusief het leger, heeft begaan vanaf de jaren '60, toen Indonesië de zeggenschap over dit gebied van de VN overnam. Bovendien kondigde hij zijn presidentieel besluit aan dat per 1 januari 2000 Irian Jaya officieel Papoea zou heten. Natuurlijk is het streven naar een onafhankelijk Papoea niet verdwenen met zo'n openbare boetedoening en naamsverandering, maar de leiders van het Papoeavolk voelen zich door deze president wel serieus genomen. Bovendien beseffen zij zelf maar al te goed dat zij nog een lange weg te gaan hebben voordat zij over voldoende eigen kader beschikken om een eventuele onafhankelijkheid metterdaad inhoud te geven. Geweld in deze fase van hun ontwikkeling zet hun alleen maar achterop; vandaar hun oproep aan de eigen gemeenschap tot terughoudendheid en zelfbeheersing.

Ondanks al deze initiatieven blijven de particuliere buitenlandse investeerders afwachten. Eerst moet het lokale geweld afnemen. De in het nauw gedreven generaals weten dit ook maar al te goed. Vandaar dat bijv. de religieuze onlusten in de *Molukken* weer toenamen. In een poging deze tragedie op te lossen, reisde Wahid,

samen met Megawati en een viermans delegatie van Nederlandse Molukkers, de zg. RMS-delegatie, half december naar Ambon. Dit bezoek heeft nauwelijks enig resultaat geboekt. Integendeel, rond de kerst laaide de godsdienstoorlog in alle hevigheid op en verplaatste zich naar de noordelijke eilanden van de Molukse archipel, de sultanaten Tidore en Ternate en het grote eiland Halmahera. Hier waren, als direct gevolg van Habibies beleid de provincie in tweeën op te delen, bestuurlijke spanningen ontstaan die, in combinatie met andere lokale factoren, een ideale voedingsbodem vormden voor escalatie van geweld, dat in de zuidelijke eilanden al sinds 19 januari 1999 keer op keer was opgelaaid, overigens ook vaak in verband met politieke conflicten die in Jakarta op nationaal niveau werden uitgevochten. Men kan terecht stellen dat de Molukse archipel 'het oefenterrein' is geworden van een machtsstrijd in Jakarta. De tragiek is dat die strijd door het principe van wraak en weerwraak inmiddels ook tot een broederstrijd is geworden met een eigen dynamiek die niet alleen onherstelbaar diepe wonden heeft geslagen binnen de Molukken zelf, maar ook de Molukse gemeenschap in Nederland ten diepste raakt.

De relatie met Nederland

Juist de burgeroorlog in de Molukken zet de relatie Nederland-Indonesië onder zware druk. Die leek geheel hersteld met het bezoek dat minister Herfkens begin december 1999 aan Jakarta bracht. Ondanks het late moment van voorbereiding kon zij met belangrijke functionarissen, zoals Megawati en de coördinerend minister Kwik Kian Gie, overleg plegen. Zij verzekerden haar allen dat de nieuwe regering van harte uitkijkt naar nauwe samenwerking met Nederland. Herfkens heeft zich ook correct opgesteld door te verklaren dat zij concrete voorstellen voor die samenwerking uit Jakarta verwacht, maar dat de Nederlandse regering op voorhand bereid is royaal mee te werken aan het door Wahid en Megawati op gang gebrachte democratiseringsproces. Tijdens Herfkens' bezoek trad minister Hamzah Haz af: een overtuigend signaal dat haar 'speerpunt'-beleid van *good governance* naadloos aansluit op de corruptiebestrijding.

Maar eind december, nadat minister Van Aartsen juist een delegatie van uiterst bezorgde Molukkers had ontvangen, dreigde die herstelde relatie weer te verslechteren. De Molukse gemeenschap in Nederland was naar aanleiding van het 'kerstgeweld' op Ambon diep geschokt en drong er op 29 december in een aan zes ambassades in Den Haag en aan minister Van Aartsen aangeboden petitie op aan dat een internationale troepenmacht de strijdende partijen in de Molukken moest uiteenhouden. Het Indonesische leger bleek hier immers niet toe in staat, zo stelde zij. In een brief aan zijn colle-

ga Alwi Shihab gebruikte Van Aartsen de volgende dag zinsneden waarin, in ieder geval aan Indonesische zijde, werd gelezen dat Nederland zich (weer) met interne zaken bemoeide. Dit was natuurlijk koren op de molens van de generaals die de regering-Wahid toch al verweten te veel haar oren te laten hangen naar de westerse mogendheden. Dit alles om in een goed blaadje te komen bij buitenlandse investeerders, maar ten koste van de eigen nationale politieke en economische belangen.

Het is te hopen dat alle betrokkenen aan Nederlandse zijde beseffen dat alleen een zeer professionele en zakelijke opstelling – ondanks alle emoties – het leed van de bewoners in de Molukken kan verzachten. Ook in Indonesië zijn binnen de islam de emoties hoog opgelopen. Op 7 januari – de laatste dag van de vastenmaand – wisten de 'Sumargono's' enkele honderdduizenden de straat op te krijgen met de roep om een *jihad* als wraak voor de dood van hun geloofsgenoten in de Molukken. Het angstaanjagende van deze actie is bovenal dat hoge politieke leiders deze demonstranten toespraken en olie op het vuur gooiden. Onder hen nota bene ook Amien Rais, voorzitter van het Volkscongres. Hij beschuldigde de internationale (lees: westers-zionistische) gemeenschap van een complot om de islam in Indonesië te verzwakken. In dat perspectief staat er nu veel meer op het spel dan de godsdienstige broederstrijd in de Molukken, namelijk of het wankele democratiseringsproces dat door de nieuwe regering op gang is gebracht zich nog kan handhaven.

Er schijnen toch enkele lichtpuntjes. Rais heeft nu tenminste zijn masker afgelegd. Niet alleen blijkt hij onvervalst de religieuze politieke kaart te spelen en was zijn PAN dus een puur opportunistische constructie, maar hij heeft zich ook ontpopt als anti-democraat door als voorzitter van het Volkscongres de emoties op straat aan te wakkeren in plaats van te pogen die in te dammen. Verder wordt het door deze actie voor alle gematigden binnen de islam in Indonesië, voornamelijk op Java, tastbaar duidelijk hoe gevaarlijk het is met vuur van religieuze tegenstellingen te spelen. Deze duidelijkheid kan op iets langere termijn Wahid in de kaart spelen. Maar dan moet op korte termijn het leger duidelijk stelling nemen. Zullen de generaals die Wahids visie delen, zeggen: tot hier en niet verder? En binden dan de gefrustreerde en zich opgejaagde generaals in? Of zal het leger in elkaar bevechtende kampen worden verdeeld, wat onherroepelijk tot een burgeroorlog zal leiden?

Leger blijft machtsfactor van belang

Hoe moreel en politiek verzwakt het leger ook mag zijn geworden door het te misbruiken als machtsinstrument ten behoeve van de regimes-Soeharto en -Habibie, het

blijft de nationale machtsfactor die beslissend is voor de richting die het Indonesische volk zal gaan. De politieke partijen hebben zich nog niet als zodanig kunnen ontwikkelen, het justitiële apparaat heeft zich nog niet kunnen ontdoen van de smetten van Soeharto's Nieuwe Orde, terwijl de bureaucratie is gedemoraliseerd. Alleen de pers heeft zich ontwikkeld tot een belangrijke factor in het democratiseringsproces, maar in de media-oorlog doet eenzijdige berichtgeving de emoties vaak eerder opplaaieren dan verminderen.

Tegen deze achtergrond zal het een godswonder zijn als Wahid zijn vierde buitenlandse reis begin februari gewoon volgens plan kan maken. Heel bewust heeft hij in deze Europese reis Nederland opgenomen, ook omwille van de goede betrekkingen met Nederland als 'mainport' naar de Europese Unie. Met deze reis hoopt hij namelijk niet alleen op euro's voor de directe armoedebestrijding, maar ook dat Indonesische producten ruime toegang zullen krijgen tot de EU-markten en Europese investeerders risico's durven lopen. Dat vormt op langere termijn een wezenlijke bijdrage aan herstel van de Indonesische economie en alleen parallel daaraan kan zich een democratie ontwikkelen. In februari zal ook het economisch herstelplan, waaraan minister Kwik Kian Gie de laatste drie maanden dag en nacht heeft gewerkt, zijn afgerond. Op basis van dat plan moeten dan de Europese landen, Nederland voorop, president Wahids vicieuze cirkel op royale wijze helpen doorbreken. Indien die kans wordt gemist, is elk verder spreken over steun aan democratiseringsprocessen pure huichelarij. ■

Noten

- 1 Alle vier weliswaar Javanen, waardoor de steun voor dit Front in de regio's buiten Java niet erg groot was, hetgeen weer kundig werd uitgebuit door de Golkar, die met de presidentskandidaat Habibie, afkomstig uit Sulawesi, en de burgervoorzitter, Akbar Tandjung, afkomstig uit Sumatra, juist kon benadrukken een nationale partij te zijn, die vooral de belangen van de regio's vertegenwoordigde.
- 2 Sumargono staat symbool voor de fanatieke islamitische groeperingen die, vanaf de onafhankelijkheidsproclamatie in 1945, het ideaal van een *politik-islam* nastreven; de tweede persoon, de katholieke oudopperbevelhebber Murdani, staat symbool voor het machtsstreven van de christelijke minderheden die, vanaf de Nederlandse tijd tot aan het begin van de jaren '90, onevenredig veel invloed en macht uitoefenden binnen de overwegend islamitische Indonesische samenleving.
- 3 'Stieren van Megawati'.
- 4 'Front ter Verdediging van de Islam'.
- 5 Tussen Megawati en Akbar Tandjung bestaat overigens een uit hun studententijd daterende persoonlijke vriendschap.

Over de auteur

DR. NICO SCHULTE NORDHOLT is verbonden aan de Universiteit Twente in Enschede.

Seattle: tussen economisering en burgersamenleving

R.F.M. LUBBERS

DE CONFERENTIE VAN DE WERELDHANDELSorganisatie (WTO) in Seattle had geen moeite de aandacht van de media te trekken. De oorzaken van haar mislukking waren structureel van aard. Zij worden echter door de verantwoordelijke politici en bestuurders niet serieus onder ogen gezien en door hun beleidsadviseurs ook amper openhartig geanalyseerd. Tijd voor een grondige analyse.

Na de Tweede Wereldoorlog heeft de GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) via een aantal 'ronden' steeds meer gestalte gekregen. De laatste, de Uruguay-ronde, begon als GATT en eindigde als Wereldhandelsorganisatie (WTO); dit als consequentie van het einde van de Koude Oorlog.

De WTO beschikt over sterke troeven, omdat de GATT een effectieve systematiek voor conflictbeslechting had ontwikkeld. Juist dit vermogen om conflicten te beslechten, is nu het handelsmerk van de WTO geworden. Wel werd het in iedere volgende GATT-ronde moeilijker verdere vooruitgang te bereiken; juist omdat de ambitie tot liberalisering van het handelsverkeer moeilijker segmenten van het economisch leven begon te betreffen. Na het klassieke begin van de industriële produkten bleken de diensten (GAT's) al een slag moeilijker dan het nog weer moeilijker intellectuele eigendom. Evenzo de landbouw en de culturele sector.

De GATT/WTO kreeg te maken met lastiger handelsronden; juist vanwege het feit dat het moeilijker is in de vrijhandelssystematiek die onderdelen van de economische realiteit op te nemen, die door regeringen en het grote publiek slechts gedeeltelijk als primair economisch van aard worden beschouwd. Met andere woorden, het GATT-denken – ontstaan als reactie op de depressie van de jaren '30 – was sterk gerelateerd aan produkten en markten, zoals die

Op de derde WTO-top in december kwam de kracht van de 'globalisering' in botsing met een door haar zelf opgeroepen tegenkracht: de assertieve houding van de civil society, van NGO's. Internationale vrijhandel vindt steeds vaker 'zachte krachten' op zijn pad. Tot in de straten van Seattle.

voortvloeiden uit de industriële revolutie, en hetzelfde gold voor de toegepaste systematiek en regels.

Het GATT-denken bleek minder geschikt voor landbouw (en visserij), met zijn politieke en sociaal-culturele betekenis, en voor andere moderne economische verschijningsvormen, zoals 'media' en 'kennis', die steeds meer onderwerp werden van *commodificatie* en economisering.

Het woord film-industrie is al lange tijd in zwang, maar economisch overwicht en dominantie op dit terrein kunnen toch niet zo simpel gerationaliseerd worden op basis van concurrentiekracht. Daarom zou zelfs binnen de vroegere Eerste Wereld, de oorspronkelijke GATT-wereld dus, vooruitgang van het GATT en nu van de WTO onvermijdelijk moeilijk en traag zijn gebleken.

Antwoord burgersamenleving

Op hetzelfde moment dat het succes van de 'globalisering' in haar technologische, economische, maar vooral politiek-ideologische dimensie de ruimte bood de GATT voort te zetten en zelfs te verbreden tot WTO, begon in de samenlevingen 'de terugslag' op dit proces zichtbaar en manifest te worden. Deze tegeneffecten, betreffen de geweldige groei van niet-gouverne-

mentele organisaties (NGO's) en daarmee verbonden het snel groeiend besef dat er andere waarden zijn die de kwaliteit van het leven betreffen dan alleen handel, investeringen en economische groei.

De mislukking van de onderhandelingen in Parijs over een multilaterale overeenkomst ter bescherming, en daarmee ter bevordering, van investeringen, de zg. MAI, slechts enkele jaren geleden, was een krachtig signaal. Het was een serieuze waarschuwing dat de internationale besprekingen moeilijker werden. In de jaren '90 nam niet alleen 'globalisering' in haar verschijningsvorm van marktdenken en de verwezenlijking van een wereldeconomie spectaculaire vormen aan, maar ook het hameren op andere waarden, zoals arbeidsomstandigheden, milieu en culturele diversiteit, kwam in opmars, en was in Seattle zeer nadrukkelijk en luidruchtig aanwezig.

Dezelfde informatie- en communicatietechnologie, die zo'n grote rol ging spelen bij de nieuwe economie – niet de theorieën, niet de theoretische spinsels, maar de realiteit – leidde ook tot de opkomst van NGO's, die als *e-mailing societies* effectief in staat bleken invloed uit te oefenen. Door middel van goedkope en snelle informatie-uitwisseling slagen deze NGO's erin grensoverschrijdend te opiniëren, te activeren en te mobiliseren. Daarmee zijn ook zij een factor van betekenis geworden; tot op zekere hoogte zelfs een machtsfactor.

Eenzijds zijn er de sterke economisering en het steeds sterker oprukken van de ideologie van de markt, waartegen de *civil society* – georganiseerde groepen van burgers – zich verzet onder het motto dat de identiteit van mensen en het waardevolle van samenlevingen en volkeren door méér dan de waarde van het geld alleen worden uitgemaakt. Deze zelfde *civil society* doet dat onder de waarneming dat de politiek slechts zeer beperkt weerwerk biedt tegen de economisering van de samenleving.

Anderzijds zijn er in deze globaliserende wereld geweldig grote verschillen tussen landen wat betreft hun economische volwassenheid. Deze verschillen in fase van economische ontwikkeling en in toepassing van rechten, arbeidsomstandigheden en milieunormen worden door NGO's zichtbaarder gemaakt en qua consequenties aan de orde gesteld.

Zo botsten in Seattle de kracht van de 'globalisering', in haar aspect primaat voor handel en economie met de kracht van de *civil society* in haar vorm van 'terugslag', van reactie op 'globalisering', economisering en op het marktdenken. Deze terugslag bleek al effectief tijdens de MAI-besprekingen in Parijs. Die mislukking kon nog als incident worden beschouwd, maar inmiddels is er ook het structurele effect op de transnationale ondernemingen.

Maatschappelijk ondernemen – het door de

transnationale ondernemingen wezenlijk rekening houden met maatschappelijke waarden – is bezig zich te verbreiden. Dat is overigens niet zozeer een zaak van ethiek, maar van zich wijzigende machtsverhoudingen. Het gaat de leiding van de betrokken ondernemingen om verlicht eigenbelang, om belang en toekomst van de aan haar toevertrouwde onderneming. Shell (Brent Spar), Nike (kinderarbeid), Heineken (Burma) en Colt (geen handvuurwapens meer voor particulier gebruik) zijn even zo vele voorbeelden van ondernemingen die, meer dan de wetgeving formeel vereiste, rekening zijn gaan houden met maatschappelijke waarden, zoals die door de *civil society*, door NGO's naar voren worden gebracht.¹

Hoezeer NGO's vaak onderwerp zijn van gemengde gevoelens, door het praktiseren van democratische beginselen, zoals transparantie en het afleggen van publieke verantwoording, kunnen zij hun geloofwaardigheid verder vergroten. Zij zijn onmiskenbaar een factor van betekenis aan het worden. In feite is er een nieuwe symbiose groeiende tussen politiek (regeringen), transnationale ondernemingen en de *civil society*.

De realiteit van enerzijds zeer krachtige 'globalisering' en wereldomvattende economisering gebaseerd op de kracht van de markt en nieuwe technologie, en anderzijds van een krachtige *civil society* in een nieuwe wereldomvattende gestalte, die juist op niet-economische waarden hamert, is nog zo nieuw, dat zij verwart.

Die dichotomie, en derhalve de verwarring, is nog groter omdat er tegelijk nog twee andere dichotomieën zijn. Zo valt financieel-economisch enerzijds het geweldig groeipotentieel (en daarom koerswaarderingen met corresponderende financiële groeicapaciteiten) op van op nieuwe technologieën gebaseerde ondernemingen, en anderzijds de traditionele, uit de industriële revolutie voortgevloeide sectoren, die op de beurs kennelijk niet goed liggen.²

Daarnaast is er meer in het algemeen de dichotomie tussen laag- en hoogontwikkelde economieën, met daarom ook grote verschillen betreffende arbeidsomstandigheden en milieubewustzijn, die toch in al hun welvaarts-, maatschappelijke en culturele verschillen door de informatie- en communicatietechnologie *in real time* met elkaar 'doorverbonden zijn'.

Seattle wist er geen weg mee. Men had er onvoldoende over nagedacht en men was er dus kennelijk niet op voorbereid.

Het is in dit verband nuttig enige aandacht te schenken aan zowel het voorbereidingsdocument van de WTO als dat van het Wereld Natuur Fonds (World Wide Fund for Nature, WWF). De WTO nam alle ruimte uit te leggen dat handel en economische groei in het algemeen niet slecht behoeven te zijn voor het

milieu; ook stelde het dat internationale milieuovereenkomsten gerespecteerd moeten worden en pleitte het voor méér en effectievere milieuovereenkomsten, waartoe de WTO zichzelf overigens – terecht – niet competent achtte. Het Wereld Natuur Fonds wees erop dat meer handel en groei op zich zelf niet schadelijk hoefden te zijn voor natuur en milieu, maar dat de ervaring leert dat bij dreigende conflicten de WTO-prioriteit 'handel' aan het langste eind trekt en dat het netwerk van internationaal aanvaarde en nageleefde milieuovereenkomsten veel te zwak is. Een soortgelijk verhaal is te houden over arbeidsomstandigheden en daarvoor opkomende NGO's. Het Wereld Natuur Fonds kwam in zijn pleidooi voor duurzame ontwikkeling overigens niet verder dan het advies iedere verdere concrete WTO-stap pas te doen na zorgvuldige specifieke analyse van de milieueffecten. Maar zelfs zo'n bescheiden beginselverklaring kwam bij de WTO niet op tafel.

Toch had een dergelijke verklaring een positief effect kunnen hebben. En dit nog meer indien de WTO-lidstaten daaraan hadden toegevoegd positief te staan tegenover de *new governance* van de NGO's, die er in aanvulling op de traditionele *governance* – internationale overeenkomsten inzake arbeidsomstandigheden en milieu dus – toe hebben bijdragen dat transnationale ondernemingen maatschappelijke waarden zijn gaan internaliseren; meer dan de wetten en internationale overeenkomsten formeel vergden.

Die vaststelling en aanmoediging zouden duidelijk gemaakt hebben dat er op weg naar een wereld-economie ruimte is om metterdaad arbeidsomstandigheden en milieuedrag opwaarts te harmoniseren. De politiek kan het immers gegeven de zeer grote verschillen in fase van ontwikkeling niet alleen aan. En ten slotte had dit gepaard kunnen gaan met een oproep aan de WTO-lidstaten alsmede de Wereldbank om parallel aan meer handel en economische groei het armoedevraagstuk in de wereld serieus aan te pakken. Het is in dit verband opmerkelijk dat het jubileumjaar 2000 door de Angelsaksische wereld wel gezien werd als aansporing tot schuldvermindering voor de armste landen, maar dat de relatie met de WTO-agenda en de zorgen van de *civil society* niet werden onderkend.

Zo werd Seattle een *testimonium paupertatis*. De WTO weet niet hoe verder te gaan met zijn 'dieper integration' in een tijdperk van 'globalisering'.³ In de kern komt het erop neer dat het onmogelijk zal blijken te zijn de WTO tevens te belasten met de zorg voor arbeidsomstandigheden en milieu. Er kan weliswaar, zoals o.a. voorgesteld door het Wereld Natuur Fonds, bij iedere volgende WTO-stap eerst een analyse worden gemaakt van de consequenties van die stap voor arbeidsomstandigheden en milieu, maar de wer-

kelijke afweging tussen verdere voortgang bij handel (economische groei), de sociale aspecten van een samenleving, alsmede de waarden van natuur en milieu, kan niet in het kader van één *one-issue* organisatie als de WTO plaatsvinden. Die afwegingen worden ten principale door regeringen in hun democratische en politieke verantwoordelijkheid gemaakt; stap voor stap, in samenhang met het rijpen van economieën en sociale en democratische rechtsstaten.

Met die constatering wordt echter ook zichtbaar hoe moeilijk het is in een wereldeconomie opwaartse harmonisatie van arbeidsvoorwaarden en zorg voor natuur en milieu te realiseren. Daarom is er complementair aan traditionele *governance* (van landen en via intergouvernementele organisaties) – zg. *new governance* nodig. Zo worden transnationale ondernemingen onder druk van NGO's – van de *civil society* dus – instrument van die opwaartse harmonisatie. En zo hoeft het ook niet te komen tot een *race to the bottom*, het doemscenario van profeten die het onheil van MAI en WTO wensen rond te bazuinen.

Sommigen vragen zich af of dat zelfde niet bereikt kan worden door bij intergouvernementeel overleg – in dit geval dus bij de WTO, maar ook meer in het algemeen – de *civil society*, NGO's dus, systematisch uit te nodigen en in de afweging te betrekken. Dat heeft uit het oogpunt van analyse en begrip ongetwijfeld betekenis, maar voldoende is het niet. Wel zullen deze *round tables* regeringen, transnationale ondernemingen en NGO's beter in staat stellen *ieder in hun eigen domein* te doen wat moet gebeuren.

Verenigde Staten van Amerika resp. de Pax Americana

De tweede reden van het fiasco van Seattle was het onvermogen antwoord te geven op de vraag hoe als Verenigde Staten om te gaan met de WTO. Het begrip *Pax Americana* wordt wel gebruikt in samenhang met de overweldigende macht en het aanzien van de Verenigde Staten op militair terrein. Ook dat is een consequentie van het einde van de Koude Oorlog en een belangrijk verschijnsel in dit globaliseringstijdperk.

Nu kan men stellen dat er op handelsgebied veeleer sprake is van gelijkwaardigheid tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie. Tot op zekere hoogte is dat waar, al is de euro geen dollar, is Frankfurt (of Londen) geen Wall Street en is de Amerikaanse technologie in het algemeen verder dan de Europese.

Formeel is de WTO internationaal, bestaat zij dus uit lidstaten. Feitelijk is het ene land het andere niet en is er ook sprake van 'blokvorming'. In dit opzicht is er een rijke en produktieve GATT-traditie. Zo heeft de EU zich in de loop van de GATT-ronden tot een gelijkwaardige partner van de Verenigde Sta-

ten ontwikkeld. Dat betekende niet dat deze twee blokken samen geheel de dienst gingen uitmaken, maar zij bleken wel positieve sturing te geven.

In het achter ons liggend decennium, het eerste van het tijdvak dat wel met 'globalisering' wordt aangeduid, heeft niet alleen de EU zich uitgebreid en haar markt verstevigd, maar zijn in meer algemene zin de Verenigde Staten er meer gewend aan geraakt de eerste viool te spelen. Het zijn de Verenigde Staten die leiding geven en in laatste instantie de knopen doorhakken, en die uiteindelijk bepalen hoe de balans uitvalt als het aankomt op evenwicht tussen generositeit en eigen belang. Het zijn de Verenigde Staten die, bij alle aan het belang van internationale overeenkomsten gewijde retoriek, zelf uitmaken of zij nieuwe verdragen ook ondertekenen en ratificeren. Het zijn de Verenigde Staten die het liefst bilateraal onderhandelen; dan zijn zij immers altijd de sterkste.

Het was in dit verband interessant waar te nemen hoe in de weken voorafgaand aan Seattle de Amerikaanse minister van Handel en delegatieleider Charlene Barshefski met China sprak over de voorwaarden waaronder dat land aan het wereldsysteem zou kunnen deelnemen. Belangwekkende besprekingen, waarvoor zij complimenten verdient. Maar waarom bilateraal, waarom zonder de EU? En nog veelzgender, iedereen vond het eigenlijk normaal. Een bijkomend punt was dat haar daardoor de tijd ontbrak grondig met de EU, dus met Europees Commissaris Pascal Lamy, te spreken. Ook in diplomatieke zin was geen sprake van een goede voorbereiding.

Maar ook bij zulk een goede voorbereiding zou het niet eenvoudig zijn geweest. Soevereiniteit en WTO botsen immers per definitie. Landen botsen niet alleen over handelsbelangen, maar ook over de vraag hoe andere belangen dan alleen de handel te dienen; belangen waarvan het dienen toch door nationale parlementen aan hun respectievelijke regeringen opgedragen is. Gezien vanuit de afzonderlijke landen is er zowel deze soevereiniteitsproblematiek als de complexiteit gelegen in de enorme welvaartsverschillen.

Bij dit vraagstuk doet zich weer een bijzondere globaliseringsparadox voor. Door de globalisering zelf is de macht van de Verenigde Staten sterk toegenomen en neemt zij nog steeds toe. Dit uit zich niet alleen in militaire, maar ook in technologische en economische capaciteit. Tegelijk is de hieruit voortvloeiende en steeds meer geaccentueerde leidersrol kwetsbaarder, omdat de capaciteit andere economieën, minder ontwikkelde landen integraal in de te maken afwegingen te betrekken, afneemt.

De oplossing voor dit vraagstuk is niet alleen te vinden in strenge afbakening van wie wel en wie niet lid mag zijn van de WTO. Ook de OECD worstelt met dit probleem. En het is niet voor niets dat de G-lan-

den, van G3 tot G7, tot G8, tot G? moeite hebben grenzen te stellen aan hun aantal en aan hun agenda. De verwarring met betrekking tot de WTO is onderdeel van een bredere verwarring.

Als men als hypothese zou mogen hanteren dat het niet houdbaar is alles aan de markt over te laten of van de markt te verwachten en dat stagnatie en zeker het uiteenvallen van het wereldhandelssysteem (*fragmentation*) voorkomen moeten worden, dan is *global governance* vereist. Deze *global governance* kan echter niet heen om de leidende rol van de Verenigde Staten.

Tegelijkertijd is er behoefte aan mondiale intergouvernementele coördinatie, multilateralisme dus. Intergouvernementele coördinatie én de bijzondere rol van de Verenigde Staten effectief en geloofwaardig te combineren is in de praktijk verre van eenvoudig. Evenzeer moet rekening worden gehouden met de realiteit van de *civil society* (van NGO's). Deze spelen een rol bij *new governance*, en zo wordt in barensweeën een nieuwe symbiose van politiek (regeringen), bedrijfsleven en *civil society* geboren. Alleen vanuit dat besef zal er voor de WTO een toekomst zijn. ■

Noten

- 1 Het gaat hier om *new governance*. Dit is het verschijnsel dat bedrijven vanwege de schaamtefactor bij hun eigen kader, de angst afzet te verliezen en de zorg om rechterlijke uitspraken maatschappelijke waarden in hun ondernemingsgedrag internaliseren met *mission statements* en gedragscodes; dit proces wordt ook bevorderd door ervaringen met *eco-efficiency* en *win-win*. Het begrip *eco-efficiency* is in zwang gekomen om duidelijk te maken dat ondernemingen die bewust zorgvuldiger met het milieu omgaan, vaststellen dat dit de prijs en de kwaliteit van hun productieprocessen ten goede komt. Dit is ook een voorbeeld van *win-win*.
- 2 In het bijzonder informatie- en communicatietechnologie en biotechnologie hebben geleid tot bedrijven met zo'n groei- en winstperspectief, met zulke mogelijkheden voor synergie als zij de krachten met branchegenoten bundelen, dat *take-over bids* plaatsvinden tegen prijzen die vroeger ondenkbaar waren. Het grote publiek en de gewone man zien toe en nemen waar dat bedrijven groter en machtiger zijn geworden dan kleine en niet eens zo kleine landen. In termen van macht en invloed lijkt het soms alsof de *corporate world* de wereld is geworden.
- 3 Zie R.F.M. Lubbers, 'Kosovo en daarna: bespiegelingen over de veiligheid van Europa', in: *Internationale Spectator*, oktober 199, blz. 519-523, in het bijzonder blz. 519.

Over de auteur

DRS R.F.M. LUBBERS is hoogleraar globalisering van economie en samenleving aan de Katholieke Universiteit Brabant te Tilburg en *visiting professor* aan de John F. Kennedy School for Government, Cambridge, Verenigde Staten.

Wat te doen met de scherven van Seattle?

W.L.E. QUAEVLIEG

POLITIEK IS EMOTIE, ALDUS LUIDT EEN PRIKKELEND ADAGIUM. En wie de demonstranten tijdens de derde Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in Seattle hartgrondig hoorde vloeken tegen de onderhandelaars in het Sheraton, moet bevestigen dat het soms klopt. De koele ratio der vervloekte onderhandelaars kon dan ook niet voorkomen dat Seattle een débâcle werd. Vier factoren lijken daaraan debet te zijn.

Ten eerste waren er forse meningsverschillen tussen de WTO-leden, vooral tussen de Verenigde Staten, de Europese Unie en een aantal ontwikkelingslanden, over de te lanceren nieuwe Ronde: over de agenda – beperkt of juist breed; over de betrokkenheid van afzonderlijke landen bij de WTO; en over de transparantie van het onderhandelingsproces. Met een goede voorbereiding en een goede structuur van de Seattle-conferentie zou men daar wellicht wel zijn uitgekomen. Maar daar dient de tweede factor zich aan: de opstelling van de Verenigde Staten, zowel in de aanloop als tijdens de conferentie zelf, kan alleen tot de conclusie leiden dat er de Amerikanen niet veel aan gelegen was de bijeenkomst te doen slagen. De Amerikaanse regering lijkt protectionistische belangen van vakbonden en industrieën in de bedrijfstakken van het verleden (staal, textiel en auto's) te hebben laten prevaleren boven de sectoren van de toekomst. We moeten er voorlopig van uitgaan dat deze wonderlijke lijn werd ingegeven door kortlopende electorale belangen en hopen dat er geen fundamentele koerswijziging in de handelspolitiek mee is ingezet.

Een derde factor is dat een breed veld van maatschappelijke onvrede over de snelle en ongrijpbare veranderingen als gevolg van de 'globalisering', en over de vermeende risico's daarvan voor ontwikkelingslanden, milieu, sociaal beleid en consumentenbelangen, de WTO tot brandpunt van ongenoegen heeft gemaakt. Dit veld bestaat uit een bonte verzameling van standpunten – sommige genuanceerd en onderbouwd, vele demagogisch en gemakshalve de WTO tot symbool van alle kwaad bombarderend – en het is intern sterk verdeeld. Soms zijn de meningen zelfs lijnrecht tegenstrijdig. Niet alleen niet-gouvernementele organisaties, maar ook

ondernemingen en regeringen uiten deze kritiek.

De vierde factor is dat de zonnige economische vooruitzichten in vooral de Verenigde Staten, de EU en delen van Azië het de tegenstanders van de WTO gemakkelijker maakten lichtzinnig met economische groeistimulansen, zoals een wereldhandelsronde, om te springen.

Wat nu te doen met de scherven van Seattle? Niemand verwacht dat de onderhandelingen over landbouw en diensten, die in 2000 volgens de Marrakesh-afspraken van start moeten gaan, voorlopig veel om het lijf zullen hebben. Naar verwachting zal de WTO daarom een adempauze krijgen, tot na de Amerikaanse verkiezingen. Aspecten van het maatschappelijk klimaat waarin de WTO opereert, kunnen zich onderwijl wijzigen; men denke aan de wijze waarop in Amerika tegen genetisch gemodificeerde producten wordt aangekeken of de prille liefde tussen Parijs en Tokio waar het gaat om bescherming van identiteit en diversiteit tegen de Amerikaans getinte globaliseringscultuur. Deze zal wellicht nog weerklank vinden in andere landen, bijv. Canada. Wat evenwel niet zal veranderen is de economische rechtvaardiging van liberalisering en daarmee het bestaansrecht van de WTO. Zij moet daarom de adempauze goed gebruiken.

De WTO zal de ervaringen van Seattle moeten omzetten in hervormingsvoorstellen. Ook geroutineerde WTO-tijgers spraken van een onacceptabel ondoorzichtige conferentie. De kardinale vraag is hoe een besluitvormingsproces op basis van consensus tussen 135 zeer ongelijke landen vorm moet krijgen. De suggestie de WTO te voorzien van een parlementaire vergadering, vergelijkbaar met de Raad van Europa of de NAVO, is in dat kader interessant. Zo'n lichaam zou tegelijkertijd de WTO directere informatie over de parlementaire meningsvorming van de leden kunnen geven en de nationale parlementen meer bij de WTO kunnen betrekken. Wel is een vraag of een dergelijk instituut praktisch werkbaar kan zijn voor een zo grote internationale organisatie.

Voorts moeten wegen worden verkend om de

inhoudelijke tegenstellingen over een nieuwe agenda te overbruggen: brede of smalle agenda; horizontale of sectorbenadering; milieu- en arbeidsnormen. Tal van agendapunten kunnen nog verfijnd worden en consultaties kunnen wederzijds begrip vergroten.

Heel belangrijk is de vergroting van het maatschappelijk draagvlak voor de WTO en liberalisering. De publieke discussie over de WTO wordt thans te vaak beheerst door verdraaide feiten en pertinente onwaarheden. Sommige tegenstanders schetsen een beeld van nobele, maar overigens machteloze, regeringen, wier laatste middel om het grootkapitaal te beteugelen hun door de WTO uit handen wordt geslagen. Zij miskennen daarmee een van de grootste verdiensten van de WTO: haar rechtskarakter. De WTO trekt het knusse dekentje weg, waaronder regeringen en bedrijven oneerbaar de mededinging vervalsen, markten verdelen en protectionisme bedrijven. Zij dwingt tot transparantie en openheid. Juist kleine landen en zwakke marktpartijen worden door de WTO beschermd, omdat zij óók de machtigen bindt.

In de ruiker onwaarheden treffen wij voorts bloempjes aan, als zouden bedrijven overheden voor de WTO kunnen dagen, als zou de WTO alleen het grootkapitaal dienen, een relatie hebben met vrouwenonderdrukking en agressie tegen homo's, of boycots tegen apartheidregimes onmogelijk maken. Dergelijke stellingen komen voort uit een totaal gebrek aan kennis ofwel uit bewuste volksverlakkerij.

De WTO is geen demon en geen panacee. Zij is een door merendeels democratische staten geschapen en beheerde organisatie, die opereert in een complexe politieke en juridische internationale context. Zij kan bogen op mooie successen en heeft grote tekorten. Zij verdient het constant verbeterd te worden.

De basisgedachte achter de WTO blijft een waarheid als een koe: liberalisering van handel en investeringen leidt, onder de juiste randvoorwaarden, tot welvaarts- en welzijnsvergroting; protectionisme leidt daarentegen tot stagnatie van welvaart en welzijn. In de kritiek op de liberalisering doet zich nu een bizarre tweedeling voor: liberalisering zou alleen economische, uiteraard immorele, motieven hebben; en protectionisme alleen ideële, uiteraard hoogstaande, motieven. Alsof liberalisering niet een scala aan niet-economische doelstellingen helpt realiseren, en alsof protectionisme niet keiharde – maar kortzichtige – economische motieven heeft. De Verenigde Staten toonden het nogmaals in Seattle.

De WTO is niet monomaan. De WTO-akkoorden bevatten daarom tal van regels die haar dwingen de bevoegdheden van overheden op andere terreinen dan handelspolitiek (bijv. het milieu of de gezondheid van burgers) te respecteren en om te voorkomen dat handelspolitieke regels daarop een te diepgaande inbreuk

maken. Maar de wereld is niet naïef. Regeringen en bedrijven zoeken creatief naar mogelijkheden om concurrenten te dwarsbomen door protectionistisch beleid. Daarom stelt de WTO randvoorwaarden bij beleidsmaatregelen die de handel kunnen beïnvloeden. Dergelijke maatregelen mogen niet discrimineren tussen binnen- en buitenlandse bedrijven of tussen buitenlandse bedrijven uit verschillende landen.

Liberalisering is geen doel op zich zelf. Zij is een middel ter vergroting van welvaart en welzijn. Dat moest naar de mening van Nederland en de EU ook de filosofie van een volgende Ronde worden. De voorgestelde agenda bevatte daarom concrete voorstellen om beleid op belangrijke aan de handelspolitiek gerelateerde terreinen – milieu, sociale minimumnormen, ontwikkelingsbeleid, consumentenzorgen, *privacy* – en de WTO-regels beter op elkaar af te stemmen. Die gaan nu in de ijskast. Juist daarom is het zo jammer dat de nieuwe Ronde in Seattle niet gelanceerd is, en juist daarom spreken veel commentatoren over de kortzichtigheid van victorie-kraaiende WTO-critici. De inzet van de EU om in een moeizame context van strijdige belangen toch vooruitgang te boeken, is ingehaald door publiek ongeduld, dat zeilt op een gunstige wind van breed maatschappelijk ongenoegen en onzekerheid over de gevolgen van snelle maatschappelijke veranderingen.

Draagvlakvergroting moet, ook op Europees en nationaal niveau, plaatsvinden. Concreet moeten daarom in een rationele discussie de onmiskenbare voordelen van handelsliberalisatie naast zorgvuldig gedocumenteerde bezwaren van WTO-critici op tafel worden gelegd, om te bezien hoe die twee gerijmd kunnen worden. Waar de tegenstanders van de WTO wat meer ratio kunnen gebruiken – met emoties de stemming opzweepen is geen redelijk belang gediend – hebben de voorstanders juist wat meer emotie nodig. Alleen een koele en juiste analyse schept geen draagvlak. Men mag het belang van liberalisering en hoe zij vorm moet krijgen, met meer overtuiging uitdragen. Dat geldt ook de Nederlandse politiek, al zit het daar met de breedte van het draagvlak wel goed: zowel de SER als de overgrote meerderheid van de Tweede Kamer steunt een nieuwe WTO-ronde.

Indien ratio en emotie elkaar in evenwicht houden, zal het moratorium in de WTO-onderhandelingen alsnog gevolgd worden door de aanvang van een nieuwe Ronde. De door de EU nu voorbereide agenda bevat zeer goede aanknopingspunten, die nader bestudeerd en uitgewerkt moeten worden, met inbreng vanuit diverse sectoren van de samenleving. ■

Over de auteur

Mr W.L.E. QUAEDEVLIËG is secretaris Internationale Economische Zaken bij de werkgeversvereniging VNO-NCW. Hij woonde de conferentie in Seattle bij als lid van de Koninkrijksdelegatie.

Europese prioriteiten na Seattle

GERRIT FABER & PITOU VAN DIJK

GATT IS DEAD, VERKLAARDE LESTER Thurow in januari 1989. Maar in april 1994 ondertekenden 124 nationale overheden en de Europese Gemeenschap een ambitieus wereldhandelsakkoord. De eerste poging dit gecompliceerde hervormingsprogramma op een integrale wijze verder te brengen, strandde afgelopen december in Seattle op dramatische wijze. Volgens sommigen krijgt Thurow nu alsnog gelijk. Vooral voor de Europese Unie zou dat, na alle initiatieven om in Seattle aan een nieuwe WTO-ronde te kunnen beginnen, een gevoelige terugslag betekenen. Wat staat de EU nu te doen?

Het eerste lustrum van de WTO

De inwerkingtreding van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) op 1 januari 1995 is een van de belangrijkste uitkomsten van de Uruguay-ronde geweest en werd alom gezien als significante versterking van het multilaterale handelsregime. Als onderhandelingskader voor liberalisering van de wereldhandel had de GATT weliswaar bijna 50 jaar met veel succes geopereerd, maar zonder stevige institutionele fundering. Grote delen van de wereldhandel waren bovendien niet of slechts summier onder de regels van de GATT gebracht, waaronder landbouwproducten en diensten. Verder waren terreinen die direct of indirect van belang zijn voor duurzame en algemeen aanvaardbare internationale handelsbetrekkingen niet adequaat ontwikkeld, zoals regelingen betreffende anti-dumping, mededingingsbeleid, subsidies, milieu en sociale normen, alsmede de beslechting van geschillen. De WTO is dan ook vanaf haar oprichting belast met een bijzonder complexe en ambitieuze agenda; een geslaagd verloop van de statutair vereiste tweejaarlijkse ministeriële conferentie¹ zou geen eenvoudige opgave worden.

De mislukking van Seattle betekent een kink in de kabel voor de Europese Unie in haar streven naar een sterke mondiale handelsorde. Hoe kan de Unie de WTO-onderhandelingen weer vlot trekken?

De eerste ministeriële conferentie in Singapore in december 1996 resulteerde weliswaar niet in de gevreesde grote confrontatie tussen Noord en Zuid, maar dat ging wel ten koste van vooruitgang in belangrijke dossiers, zoals die van milieu en sociale normen. Het EU-voorstel voor een werkgroep over arbeidsnormen sneuvelde. Wel werd voortgang geboekt met verdere liberalisatie van de markttoegang voor alle minst-ontwikkelde landen. Besloten werd ook nieuwe thema's aan de agenda toe te voegen: de relaties tussen internationale handel enerzijds en investeringen en concurrentiebeleid anderzijds; transparantie bij overheidsaanbestedingen; en maatregelen om handel te faciliteren. De EU heeft een dergelijke verbreding van de onderhandelingsagenda steeds binnen de WTO gestimuleerd.

Zo kwamen na Singapore in 1997 overeenkomsten tot stand ter liberalisering van de handel in diensten in de telecommunicatiesector, van de handel in producten uit de sector van de informatietechnologie en van de handel in financiële diensten.

De tweede ministeriële conferentie, in Genève (mei 1998), was bovenal een feestelijke manifestatie ter opluistering van het vijftigjarig bestaan van de GATT en een gelegenheid de WTO-agenda voor te bereiden. De derde ministeriële bijeenkomst, in november-december 1999 in Seattle, zou worden toegespitst op het opstellen van de agenda voor de Millennium-ronde.

De EU en de Millennium-ronde

Vooraf van de zijde van de Europese Commissie is vanaf 1997 bepleit het grote aantal complexe handelspolitieke dossiers geïntegreerd en als 'single undertaking' onderwerp te laten zijn van verdere onderhandelingen. De EU-Ministerraad gaf de Commissie in 1998 het mandaat een WTO-ronde met een brede agenda van start te doen gaan. Dit zou de beste mogelijkheid bieden om de belangen van alle WTO-leden evenwichtig tot uitdrukking te brengen en daarmee de meeste kans scheppen op succes van de onderhandelingen. Deze voorkeur voor een brede agenda hangt niet alleen samen met overwegingen van onderhandelingsstechnische aard, maar ook met het grote en snel toenemend belang van de EU bij verdere verbetering van toegang tot markten buiten Europa, in het bijzonder de markten van landen in transitie en van de nieuwe industrielanden van Azië en Latijns-Amerika.

Als grootste exporteur ter wereld heeft de EU belang bij een transparant, betrouwbaar en open wereldhandelsregime. Binnen de EU zelf is daarmee in de jaren '90 grote vooruitgang geboekt door niet alleen handelsbarrières aan de grenzen te elimineren, maar ook veel interne belemmeringen uit de weg te ruimen, waarvoor de grondslagen werden gelegd in de Europese Akte.

Daarnaast hebben succesvolle GATT-ronden in het verleden een belangrijke bijdrage geleverd aan liberalisering van de wereldhandel. Vooral de Uruguay-ronde heeft hechtere integratie van ontwikkelingslanden in het wereldhandelsstelsel meegebracht. De opkomende landen in Azië en Latijns-Amerika hebben nu in de GATT maxima vastgelegd voor het

grootste deel of zelfs hun gehele stelsel van invoertarieven en het niveau van hun maximaal toegestane tarieven belangrijk verlaagd, terwijl de feitelijk door hen toegepaste tarieven nog aanzienlijk lager zijn komen te liggen.² Ook de structurele hervormingen in Midden- en Oost-Europa hebben een impuls gegeven aan de dynamiek in het wereldhandelsstelsel en vooral aan de handel met de EU.

In de jaren '90 is de positie van de EU in het wereldhandelsstelsel in een aantal opzichten sterk veranderd. Allereerst is de EU steeds minder georiënteerd op de interne markt: het aandeel van de intra-EU handel in de totale export van de EU daalde van 66% in 1990 naar 60% in 1997. Daarnaast is het relatieve belang van handelspartners in Midden- en Oost-Europa, Oost- en Zuidoost-Azië en Zuid-Amerika toegenomen (zie tabel 1).

Aan het eind van de jaren '90 is de EU-handelsstroom met de groep van Europese landen in transitie en ontwikkeling, inclusief Turkije, en die met de groep van Aziatische ontwikkelingslanden in omvang vergelijkbaar geworden met de handelsstroom tussen de EU en de Verenigde Staten. De gecombineerde export van de EU naar de Verenigde Staten en Japan, de andere twee *Triad powers* in de wereldeconomie, komt nu overeen met de gecombineerde export van de EU naar de Aziatische en Latijns-Amerikaanse ontwikkelingslanden.

Tegelijkertijd is het aandeel van de EU in de importmarkten van bijna alle regio's in de jaren '90 gedaald. Dit hangt uiteraard samen met de toenemende concurrentie die de EU als traditioneel dominante aanbieder krijgt van opkomende landen, maar contrasteert met een min of meer stabiel aandeel van

Tabel 1 Export van de EU, in percentages (exclusief intra-EU export), 1990-1997.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Industrielanden (excl. EU)</i>	46,40	44,22	43,46	40,42	41,05	39,49	38,87	38,92
VS	20,59	19,20	19,71	19,16	19,42	17,82	18,10	19,20
Japan	6,10	5,96	5,47	5,20	5,47	5,67	5,63	4,90
<i>Ontwikkelingslanden</i>								
Afrika	8,56	8,34	8,33	6,99	6,44	6,66	6,15	5,65
Azië	13,04	13,98	14,75	16,32	17,05	17,97	17,71	17,03
China (incl. Hong Kong)	3,20	3,52	3,98	5,09	5,22	5,28	5,07	5,03
Europa	14,46	14,44	13,70	15,18	15,19	17,24	18,78	20,78
Midden-Oosten	9,31	10,64	10,92	9,72	8,52	7,90	7,88	8,12
Latijns-Amerika en het Caribisch gebied	5,34	5,98	6,55	6,61	6,64	6,75	6,68	6,54
Mercosur	1,44	1,64	1,80	2,13	2,53	2,93	2,91	3,19

Bron: Gebaseerd op IMF, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington, D.C., verscheidene afleveringen.

Japan in de invoer van belangrijke regio's in de wereldeconomie en een stijgend aandeel van de Verenigde Staten in deze importmarkten.³ Meer in het algemeen geldt dat de rol van ontwikkelingslanden in de wereldhandel van industriële goederen en diensten sterk is toegenomen.

De verschuivende oriëntatie van de EU en de intensivering van economische betrekkingen met opkomende landen in uiteenlopende regio's zijn gepaard gegaan met een groot aantal recente initiatieven ter verbetering van de markttoegang tot deze landen, alsmede van de investeringsmogelijkheden. Vooral in de jaren '90 heeft de EU veel stappen genomen ter uitbreiding van de Unie zelf en ter intensivering van wederkerige preferentiële handels- en investeringsbetrekkingen met een groot aantal landen. Tot de belangrijkste van deze initiatieven behoren de Europa Akkoorden en plannen tot verdergaande integratie van Midden- en Oost-Europese landen, het voorstel voor een Transatlantic Market Place met de Verenigde Staten, en de handelspreferentiële akkoorden waarover onderhandelingen gaande zijn of inmiddels zijn afgerond met de landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, Mexico, Mercosur, Zuid-Afrika, de omvorming van de Lomé overeenkomst in meer WTO-conforme vrijhandelsakkoorden, alsmede de bijeenkomsten met de nieuwe Aziatische industrielanden in het kader van ASEM. De intensivering van de betrekkingen met deze landen vindt derhalve zowel plaats op basis van deze speciale akkoorden als in het kader van de multilaterale onderhandelingen in de WTO.

Ten behoeve van de ministeriële handelsbijeenkomst van de EU in Berlijn (mei 1999) stelde de Commissie een agenda op voor de Millennium Ronde. Naast traditionele onderwerpen, zoals verlaging van invoertarieven op industriegoederen en uitwerking van regelgeving voor de landbouw en het dienstenverkeer, richt het voorstel zich in het bijzonder op verdere integratie van ontwikkelingslanden in het wereldhandelsstelsel.

Landbouwbeleid en externe betrekkingen

Op agrarisch gebied kent de EU een gemeenschappelijk beleid dat vooral intern gericht is, maar steeds meer een externe dimensie heeft gekregen. Door een steeds grotere mate van zelfvoorziening nam het marktaandeel van de invoer uit derde landen af. Voor sommige producten, zoals granen, suiker en rundvlees, ontstonden in de EU overschotten die alleen met subsidies op de wereldmarkt afgezet konden worden. Vanaf het midden van de jaren '80 wordt het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) geherstructureerd. Oplopende budgettaire lasten en druk

van de grote handelspartners vormden de belangrijkste redenen. Tijdens de Uruguay-ronde van handelsbesprekingen werd de druk op de EU om het GLB te liberaliseren, verder opgevoerd. In 1992 werden structurele aanpassingen doorgevoerd door verschuiving van prijssteun naar directe inkomenssteun. Dit werd bereikt door verlaging van interventieprijs en compensatie in de vorm van inkomensstoeslagen per hectare en per stuk vee. Tevens werd een stelsel van braaklegging ingevoerd ter verlaging van de productie van granen en oliehoudende zaden. Hierdoor verminderten de spanningen op de internationale markten voor agrarische producten en kon, nadat de onderhandelingen over agrarische producten een jarenlange impasse hadden gekend, de Uruguay-ronde met succes worden afgerond.

Ten tijde van de ondertekening van de besluiten van de Uruguay-ronde in 1994 was duidelijk dat verdere liberalisering van de landbouw een hoge prioriteit zou hebben; afgesproken werd vanaf 1 januari 2000 over verdergaande maatregelen te onderhandelen.⁴ De EU heeft zich sinds 1995 voortdurend met de hervorming van het GLB beziggehouden. De uitvoering van de uitkomsten van de Uruguay-ronde was daarvoor een eerste reden. De tweede reden was de naderende uitbreiding van de EU met Midden- en Oost-Europese landen, waardoor de kosten van het GLB verder zouden toenemen. De belangrijkste hervormingsvoorstellen heeft de Europese Commissie neergelegd in *Agenda 2000*. Deze werden in afgezwakte vorm overgenomen door de Europese Raad van Berlijn in maart 1999.⁵ De hervormingen komen in grote lijnen neer op voortzetting van de aanpassingen na 1992: verdere verlaging van de interne prijzen en verhoging van de inkomensstoeslagen bij verlaging van de exportsubsidies. Dit verkleint het prijsverschil met de kandidaat-lidstaten, maar houdt wel een budgettaire risico in.

In de aanloop naar de Ministersconferentie in Seattle kwamen de verschillen met andere belangrijke agrarische exporteurs duidelijk naar voren. Terwijl de EU de landbouwonderhandelingen vooral wilde verbreden naar landschaps- en milieubehoud en het welzijn van dieren, en daarvoor boeren wil belonen, meenden andere landen dat de nadruk vooral op handelsliberalisatie zou moeten liggen.⁶ Zo besloot APEC op haar jaarlijkse conferentie in september 1999 in Auckland dat het doel van de onderhandelingen volledige afschaffing van alle landbouwsubsidies zou moeten zijn.⁷ In een compromistekst die in Seattle circuleerde werd de multifunctionaliteit van de sector erkend. Met het mislukken van de conferentie is ook deze tekst van de baan.

De mislukking van Seattle betekent niet dat het GLB niet langer onder druk staat. Ten eerste gaan de

landbouwonderhandelingen in WTO-verband verder, maar nu niet als onderdeel van een brede agenda, zoals de EU had voorgesteld. Ten tweede heeft de Europese Raad van Helsinki in december 1999 bepaald dat toetredingsonderhandelingen met de tweede golf kandidaat-lidstaten en Turkije kunnen beginnen. Dit maakt de verdere hervorming van het GLB nog meer noodzakelijk. Ten derde is hervorming van het GLB nodig om het nieuwe externe economische beleid van de EU te doen slagen. De EU tracht met regionale handelsblokken, zoals Mercosur, tot preferentiële akkoorden te komen om te voorkomen buiten deze snel groeiende markten gehouden te worden. De regeringen van Argentinië, Brazilië en Chili hebben inmiddels te kennen gegeven de onderhandelingen niet voort te zetten indien agrarische producten worden buitengesloten. Ten slotte kan gewezen worden op de trage voortgang van het Middellandse-Zeebeleid na de totstandkoming van de Verklaring van Barcelona in 1995. Onenigheid over de toegang tot de EU-landbouwmarkten vertraagde de afronding van de wederkerige vrijhandelsovereenkomsten met Marokko en Tunesië, terwijl de concept-overeenkomst met Egypte om deze reden in de la is gelegd.

De EU en de WTO-agenda na Seattle

Door haar veranderende positie in de wereldeconomie heeft de EU een groeiend belang bij open markten. De opkomst van nieuwe handelsblokken bergt het risico in zich dat de EU door *trade diversion* van markten verdrongen wordt, of niet in de daar aanwezige dynamiek kan deelnemen. NAFTA was hiervan een voorbeeld. De EU voert een tweesporenbeleid om tot betere markttoegang te geraken: enerzijds door multilaterale onderhandelingen in de WTO, anderzijds door het afsluiten van wederkerige, regionale overeenkomsten. Over de voor- en nadelen van beide benaderingen is een uitgebreide literatuur ontstaan.⁸ Inmiddels is duidelijk dat ze onder bepaalde voorwaarden elkaar kunnen ondersteunen.⁹ Voor de EU biedt regionale samenwerking echter geen alternatief voor een sterk en open multilateraal handelstelsel. Juist de opkomende landen in Azië en Latijns-Amerika zijn actieve leden van de WTO geworden.

De mislukking van Seattle vormt een ernstige terugslag voor de EU in haar streven naar een sterke wereldhandelsorde. Welke stappen zou de EU moeten en kunnen zetten om de WTO-onderhandelingen weer vlot te trekken?

Ten eerste zal de EU een van de belangrijkste obstakels moeten wegnemen voor het bereiken van een constructieve dialoog: via liberalisering van het GLB. De aanvaarding in Seattle van het principe van de multifunctionaliteit van de agrarische sector biedt

de EU verdere mogelijkheden deze sector meer te gaan belonen voor activiteiten die niet tot grootschalige productie leiden, maar in een moderne verstedelijkte samenleving natuur-, milieu- en landschapsfuncties vervullen.

Ten tweede dienen de EU en de Verenigde Staten hun spleetende handelsconflicten op te lossen, die een constructieve transatlantische samenwerking bemoeilijken en daardoor het gezag van en de voortgang in de WTO belemmeren. De lange reeks handelsconflicten tussen deze twee economische supermogendheden ving aan met de zg. kippenoorlog in het begin van de jaren '60 ten tijde van de totstandkoming van het GLB. De meest recente twisten betreffen toelaatbaarheid van hormonen bij de vleesproductie en van genetisch gemanipuleerde organismen bij de productie van tal van levensmiddelen.

Ten derde zal de EU op korte termijn tot een definitieve oplossing van het bananendossier moeten komen. De halfslachtige wijze waarop tot nu toe is gereageerd op uitspraken van het geschillenbeslechtingsorgaan, waarbij de EU steeds weer in het ongelijk werd gesteld, schaadt de geloofwaardigheid van de WTO. Bovendien is de huidige bananenregeling een inefficiënt middel om kleine bananenproducenten in het Caraïbisch gebied te ondersteunen.

In de vierde plaats zou de EU als exponent van regionalisme in de WTO het voorstel moeten doen tot aanpassing van Art. XXIV van de GATT betreffende de voorwaarden waaronder vrijhandelsgebieden en gemeenschappelijke markten zijn toegestaan als uitzondering op het non-discriminatiebeginsel waarop de GATT is gebaseerd. Tot nu toe worden dergelijke regionale handelsregelingen ter goedkeuring aan de GATT/WTO voorgelegd zonder dat deze expliciet worden beoordeeld. Dit maakt deze regelingen kwetsbaar voor latere procedures bij het geschillenbeslechtingsorgaan van de WTO.¹⁰

De eerste klacht tegen de bananenregeling – die onderdeel is van het Verdrag van Lomé – is hiervan een voorbeeld. De EU kon destijds goed leven met de onduidelijke situatie rond Art. XXIV, omdat dit ruimte verschaftte voor een brede variëteit aan handelspreferentiële regelingen tussen de EU en derde landen. In toenemende mate wordt de EU echter geconfronteerd met handelsblokken waarvan zij zelf is uitgesloten en zijn de eigen regionale handelsovereenkomsten onderwerp van klachtenprocedures bij de WTO, waarbij de EU in het ongelijk kan worden gesteld, ook wanneer de regeling in een eerdere fase bij de WTO was aangemeld en niet verworpen. Heldere richtlijnen bij de evaluatie van regionale handelsovereenkomsten zouden de onduidelijkheid rond Art. XXIV kunnen wegnemen. De Europese Commissie heeft echter geen voorstellen in deze richting gedaan.

Ten vijfde zou de EU haar burgers meer duidelijkheid moeten verschaffen over rol en belang van de WTO, maar ook over de beperkingen van deze organisatie. In dit verband kan worden gewezen op Art. V van de oprichtingsakte van de WTO, die de leden verenigd in de General Council verplicht effectief samen te werken met andere intergouvernementele organisaties op aangrenzende terreinen en hen oproept NGO's te consulteren en daarmee samen te werken.¹¹ Aan die oproep zou ook de EU meer gehoor dienen te geven. ■

Noten

- 1 Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Art. IV.
- 2 Zie J.M. Finger en L.A. Winters, 'What Can the WTO Do for Developing Countries?', in: A.O. Krueger (red.), *The WTO as an International Organization*, Chicago: The University of Chicago Press, 1998, blz. 367-372.
- 3 P. van Dijck en G. Faber, 'The EU in the World Economy: New Policies and Partnerships', in: P. van Dijck en G. Faber (red.), *The External Economic Dimension of the European Union*, Den Haag/Londen/Boston: Kluwer Law International, te verschijnen februari 2000, blz. 3-15.

- 4 GATT Secretariat, *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Texts*, Genève, 1994, blz. 55.
- 5 Europese Commissie, *Draft Agenda 2000. Regulations on Cereals, Beef and Dairy*, Brussel, 1998.
- 6 Europese Commissie, *The EU Approach to the Millennium Round*, Brussel, 1999.
- 7 Overigens zijn de Verenigde Staten ver van dit doel verwijderd.
- 8 Zie voor een goed overzicht: J. Baghwati, P. Krishna en A. Panagariya (red.), *Trading Blocs*, Cambridge, Mass., 1999.
- 9 P. van Dijck en G. Faber, 'Summary and Conclusions', in: P. van Dijck en G. Faber (red.), *Challenges to the New World Trade Organization*, Den Haag: Kluwer Law International, 1999.
- 10 J. Mathis, 'The Community's External Regional Policy in the WTO', in: P. van Dijck en G. Faber (red.), a.w. noot 9.
- 11 Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Art. V.

Over de auteurs

DR PITOU VAN DIJCK is universitair hoofddocent aan het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA) van de Universiteit van Amsterdam. DR GERRIT FABER is als senior docent-onderzoeker verbonden aan het Economisch Instituut van de Universiteit Utrecht.

Verschenen in januari 2000

Grüne Politik in Deutschland und in den Niederlanden

Susanne Raven (red.)

De in deze bundel gepresenteerde teksten geven een actueel en genuanceerd beeld van de vraagstukken en uitdagingen, waarmee kleine partijen worden geconfronteerd als zij na een succesvolle oppositieperiode regeringsverantwoordelijkheid op zich nemen.

Antje Radcke, woordvoerder (*Bundesvorstandssprecherin*) van *Bündnis 90/die Grünen* in Duitsland en Farah Kariimi, woordvoerder voor Europese zaken en ontwikkelingssamenwerking bij de fractie van het Nederlandse *GroenLinks*, schetsen in hun bijdragen de verwachtingen, realiteiten en kansen van de Groene politiek in de twee Europese buurlanden. De lezer wordt openhartig en kritisch geïnformeerd over de dagelijkse strijd tussen de compromissen van de regeringsverantwoordelijkheid en de druk van de basis om aan de oorspronkelijke doelen en idealen vast te houden en zich als 'Modernisererpartei' verder te profileren. De vertegenwoordiger van de Nederlandse Groenen presenteert de posities en doelen van GroenLinks gedurende de tienjarige oppositieperiode. Hierbij stoot de attente lezer tegelijkertijd op een indrukwekkend mozaïek van overeenkomsten en verschillen in de politieke cultuur van Duitsland en Nederland.

Deze *Clingendael A4*-publikatie is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael* of door overmaking van f 10,- op giro 924999 t.n.v. Instituut *Clingendael* te Den Haag o.v.v. 'Grüne Politik'. Informatie bij het secretariaat van de afdeling Onderzoek van Instituut *Clingendael*, tel. 070-3245384.

The Battle of Seattle

PETER VAN AELST

Over (internationale) democratie op straat

ENKELE MAANDEN GELEDEN BEGON IN DE Amerikaanse stad Seattle een nieuwe onderhandelingsronde van de World Trade Organisation (WTO). Vertegenwoordigers van 135 landen bogen zich over de agenda voor verdere liberalisering van de wereldeconomie. De bijeenkomst zal echter niet in het internationale geheugen blijven hangen vanwege de resultaten, integendeel. Er werd immers geen concrete vooruitgang geboekt. Desondanks zal de conferentie niet snel worden vergeten.

Daar zorgden enkele tienduizenden betogers voor. De veldslag die op straat werd uitgevochten, kreeg zelfs meer (publieke) aandacht dan de politieke strijd binnenskamers. Wie waren de deelnemers aan dit straatprotest? Waarom oefende de WTO zo'n aantrekkingskracht uit op de volledige 'movement industry'? En mogen we aannemen dat het protest iets heeft uitghaald?

Vakbondsmilitanten en groene jongens: één strijd!?

De keuze voor Seattle leek logisch. Voor de thuisbasis van multinationale exportbedrijven als Boeing en Microsoft was het de ideale gelegenheid zich als geslaagd model voor de vrije wereldhandel te tonen. Seattle kent echter ook een sterke vakbondsgeschiedenis en een lange traditie van activisme, waardoor heel wat actiecomités een thuiswedstrijd speelden. De lokale autoriteiten zagen hierin aanvankelijk weinig problemen: 'Seattle is a gentile place where we agree to disagree', verklaarde burgemeester Shell een week voor de conferentie. Het gunstige 'protestklimaat' heeft er allicht toe bijgedragen dat meer dan 500 organisaties naar Seattle afzakten. In dit amalgaam van maatschappelijke organisaties en protestgroeperingen valt op het eerste gezicht weinig lijn te ontdekken. Het leek wel of deze bewegingen elkaar toevallig had-

In het amalgaam van maatschappelijke organisaties en protestgroepen dat Seattle opzocht om er te demonstreren tegen de WTO, valt weinig lijn te ontdekken. Men was het wel eens over de gebrekkige legitimiteit en transparantie van de WTO. Levert het protest ook resultaten op?

den gevonden. De diversiteit betrof immers niet alleen de samenstelling van de 'anti-WTO-coalitie', maar tevens de uiteenlopende, soms tegengestelde eisen die werden geformuleerd.

Er waren allereerst de demonstranten van de meest traditionele soort: de vakbondsmilitanten. De vakbonden zorgden voor veruit de meeste deelnemers; hun vreedzame betoging telde zo'n 35.000 mensen. Zij kwamen in hoofdzaak op straat tegen de WTO omwille van hun eigen levenssituatie. Vrijhandel is in hun ogen een *bread-and-butter* thema, het betekent concurrentie met de lage-lonenlanden en dus het onvermijdelijke verlies aan (Amerikaanse) arbeidsplaatsen. Hun eis internationaal een minimum aan werknemersrechten op te leggen kan verschillend worden geïnterpreteerd. Het is enerzijds eigen aan de vakbeweging te streven naar een zo groot mogelijke gelijkberechtiging van arbeiders. Internationaal opkomen voor de belangen van arbeiders is daarvan sinds de tweede helft van de 19de eeuw een onderdeel. Anderzijds impliceren deze eisen ook dat arbeid voor de ontwikkelingslanden een stuk duurder zal worden en dat hun concurrentiepositie er verder op achteruit zal gaan. Daarmee bewijzen ze enkel de Westerse economie een dienst en bevinden ze zich in het gezelschap van de zuiver protectionistische stroming, met als boegbeeld voormalig Amerikaans presidentskandi-

daat Pat Buchanan. Onder het motto *America first* verdedigen zij simpelweg de eigen waarden en verworvenheden.

Naast de vakbonden zijn er de *milieu-organisaties* en nauw daarmee verbonden de brede coalitie van actiegroepen, zoals *Global Trade Watch*,¹ die we gemakkelijks halve als 'basis-democraten' bestempelen. De meeste van deze organisaties beperken zich niet tot één doel en komen op voor een mengeling van burgerparticipatie, consumentenbescherming, eerlijke handel, dierenrechten, enz. Concrete symbolen, zoals de zeeschildpad, dienen om de vrijhandel aan te klegen. De WTO had de Verenigde Staten immers gedwongen tot afzwakking van hun verplichting tot gebruik van – schildpadvriendelijke – netten bij het vangen van garnalen. Dat eigen milieuvriendelijke wetgeving moet wijken voor de regels van de vrijhandel was voor de actievoerders onaanvaardbaar. Met dit standpunt bevinden ze zich op één lijn met de Amerikaanse visindustrie. De protesten tegen genetisch gemanipuleerd *Frankenfood* leidden tot de ietwat vreemde alliantie met de Europese boeren. De Franse boer José Bové, die Roquefort-kaas uitdeelde voor een vestiging van McDonalds, is in zijn vaderland intussen uitgroeid tot een nationale held.

Een derde belangrijke groep demonstranten in de anti-WTO-coalitie vormden de *anarchisten*. Zij onderscheidden zich niet door hun grote aanhang, maar door de gewelddadiger methoden die ze hanteerden. Ze waren verantwoordelijk voor vernieling van privé-eigendommen en indirect voor het daaropvolgende harde politie-optreden. De WTO staat voor de anarchisten symbool voor het verderfelijke kapitalistisch systeem.

Naast deze hoofdrolspelers is er nog een waslijst van kleinere organisaties, van religieuze tot homogroeperingen en van lokale scholieren tot Koreaanse studenten. Vaak gebruikten ze de WTO, en vooral de media-aandacht als kapstok om er hun eigen eisen en ongenoegens aan op te hangen. Het ging zeker naar Amerikaanse normen om een nooit eerder vertoonde diversiteit. Voor vele West-Europese landen is het samengaan van oude en nieuwe sociale bewegingen nochtans niet nieuw. Zo werden de vredesdemonstraties in het begin van de jaren '80 – zoals in België – geschraagd door een bonte mengeling van organisaties. De toenmalige coalitie steunde op een simpele consensus: geen kernraketten. Aan de recente bonte coalitie van groeperingen en strategieën lijkt ook nu eensgezindheid over de kern van de zaak ten grondslag te liggen: de WTO beschikt over te weinig legitimiteit voor een organisatie die lijkt te beschikken over de macht van een soort wereldregering.

Het democratisch deficit van een embryonale wereldregering

De tijd dat nationale regeringen een antwoord hadden op belangrijke maatschappelijke uitdagingen lijkt definitief voorbij. Bedrijven zijn niet langer gebonden aan een bepaald land of regio; het kapitaal en de technologische innovaties kennen geen grenzen; en milieuproblemen vragen een Europese of mondiale oplossing. Vooral economische elites en hun multinationale ondernemingen lopen voorop in dit mondiale integratieproces.² De noodzakelijke maatschappelijke en politieke (tegen)machten worden gedwongen te volgen. In dit opzicht heeft de WTO een belangrijke rol te vervullen: het in goede banen leiden van een globaliserende economie, en zo meer welvaart tot stand brengen voor alle participerende landen. Toch wordt deze 'blijde boodschap' niet enthousiast onthaald in kringen van allerlei maatschappelijke organisaties. Hoe komt dat?

Beslotenheid. Allereerst zijn er de grote beslotenheid en het volledig gebrek aan transparantie van de WTO. Elke lidstaat kan bij de WTO een klacht indienen wanneer zijn handelsbelangen worden geschonden door een andere lidstaat. Een geheim tribunaal van bedrijfsadvocaten in Genève buigt zich vervolgens in een besloten procedure over deze klachten. De politiek is daar niet bij betrokken, laat staan de vertegenwoordigers van sociale organisaties of burgerbewegingen. 'WHO elected WTO?', vroeg een betoogster zich af. Volgens een Amerikaans socioloog staat de WTO symbool voor 'every closed-door decision made by every national, corporate or multinational board'.³ Het komt erop neer dat de burger zich niet betrokken voelt, informatie mist, en de WTO als ondemocratisch beschouwt.

Zulke verwijten treffen natuurlijk niet alleen internationale organisaties als de WTO, maar in zekere mate ook de politieke instellingen. In de Westerse democratieën is sprake van een toenemend aantal 'critical citizens' voor wie steun aan en vertrouwen in de belangrijkste politieke instituties minder vanzelfsprekend is geworden.⁴ De kloof tussen burger en politiek wordt groter naarmate men opschuift in de richting van het supranationale niveau. De algemene tevredenheid met het functioneren van de democratie daalt bij de Vlamingen systematisch van het gemeentelijke (68%), via het Vlaamse (60%) en nationale (46%), tot het Europese niveau (40%).⁵ Hoe verder de instelling van de burger verwijderd is, hoe groter de kritische meerderheid. De kans dat het mondiale niveau, met organisaties als de VN, het IMF, de Wereldbank en nu ook de WTO, het er nog slechter vanaf zou brengen, is niet gering. De Europese Unie is zich o.m. naar aanleiding van de tegenvallende referenda in Dene-

marken en Frankrijk bewust geworden van dit soort legitimiteitsproblemen. Ook in België brokkelt de stilzwijgende consensus pro-Europa geleidelijk af.⁶ Meer openheid en informatie, nadruk op het 'sociale' Europa, rechtstreeks verkiezen van het parlement, het zijn enkele van de maatregelen om het vertrouwen van de Europese burgers (terug) te winnen. Het is afwachten of een organisatie als de WTO naar aanleiding van de straatprotesten soortgelijke remedies zal toepassen, en of deze zullen volstaan?

Eenzijdigheid. De gebrekkige legitimiteit van de WTO en afstand tot de burger binden demonstranten, maar bieden slechts een gedeeltelijke verklaring voor het massale protest. Waarom lukt een bijeenkomst van de VN geen soortgelijke acties uit? Het antwoord is gelegen in een tweede kenmerk van de WTO, dat door de betogers werd gecontesteerd: het unidirectioneel of eenzijdig karakter van haar beslissingen. Aan de uitspraken van de WTO wordt wettelijk gezien een groter gewicht toegekend dan aan de politieke beslissingen van de afzonderlijke lidstaten. De lidstaten staan een deel van hun soevereiniteit af aan een hoger beslissingsniveau, dat geen verantwoording verschuldigd is aan de (stemgerechtigde) burger, maar wel grote *impact* heeft op zijn sociaal en economisch leven. Een bijkomend probleem stelt zich als deze macht nogal eenzijdig wordt aangewend. Eerder gaven we het voorbeeld van de afzwakking van de regels ter bescherming van de zeeschildpadden, maar ook andere milieuvriendelijke wetgeving, zoals de *US Clean Air Act*, werd beknot. Europa werd verplicht zijn importverbod op met hormonen behandeld Amerikaans rundvlees te laten varen. De actiegroep *Public Citizen* geeft vele voorbeelden van lidstaten die gedwongen worden sociale of milieunormen in te perken.⁷ De boodschap is duidelijk: elke WTO-uitspraak is in het voordeel van de (transnationale) economie uitgevallen. De WTO wordt dan ook niet helemaal ten onrechte beschouwd als de dienaar van het wild kapitalisme en de economische elites. Uit de feiten blijkt bovendien dat de nationale staten zich veelal schikken naar de uitspraken van de WTO, en zo vermijden als economisch overtreder te worden 'gebrandmerkt'.⁸

Over de schending van algemene principes als legitimiteit, transparantie en billijke machtsuitoefening waren de betogers in Seattle het eens. Maar heeft dit protest ook resultaten opgeleverd?

Wie heeft er nu gewonnen?

Aan de effectiviteit van betogingen en andere vormen van straatprotest wordt vaak getwijfeld, en ook de meeste 'movement watchers' komen niet veel verder dan de vaststelling dat een en ander afhangt van de concrete situatie.⁹ De honderdduizenden vredesbeto-

gers uit de jaren '80 gaven een belangrijk signaal, maar de politieke *impact* bleef beperkt. Hetzelfde kan gezegd worden van de grootste betoging uit de Belgische geschiedenis, de Witte Mars, waarvan het effect verbleekte in vergelijking met de politieke initiatieven die volgden op de kortstondige ontsnapping van publieke vijand nummer één Dutroux. En wat leverde 'the battle of Seattle' nu politiek op?

De sociale bewegingen en actievoerders zijn tevreden over het bereikte resultaat. Een aantal zaken verklaart deze overwinningstemming. Er was ten eerste de geslaagde actie op de openingsdag, waarbij toegangswegen tot de congresruimte werden geblokkeerd. Een staaltje burgerlijke ongehoorzaamheid dat bijzonder effectief bleek. De meeste delegaties geraakten niet ter plaatse en de openingsplechtigheid verliep in mineur. De volgende dag waren er succesvolle demonstraties van vakbonden en milieu-organisaties. Een kleine groep anarchisten mengde zich onder de betogers en zorgde voor heel wat materiële schade. Hun gewelddadig gedrag, dat sterk werd afgekeurd door de meerderheid van de betogers, leverde ook het vreedzame protest extra media-aandacht op. De pers maakte bovendien van het begin af onderscheid tussen de twee soorten betogers en gaf vooral het falend optreden van de ordediensten de schuld voor het uit de hand lopen van de situatie.¹⁰ Maar niet alleen de media sympathiseerden met de actievoerders, ook Bill Clinton plaatste zich in het kamp van de oppositie: 'I condemn the small number who were violent and who tried to prevent the WTO delegates from meeting, but I am glad the others showed up. They represent millions of people who are now asking questions.' (*USA-Today*, 2 december 1999). Los van het feit dat Clintons uitspraken in de eerste plaats bedoeld waren om de steun van vakbonden en milieubeweging voor de komende presidentsverkiezingen te verzekeren, verhoogden ze in grote mate de legitimiteit van het protest. Clintons uitspraken passen bovendien in een trend om vooral vreedzaam protest als een 'normaal' onderdeel te beschouwen van de Westerse *demonstrating democracy*, en tegelijkertijd meer gewelddadige protestvormen verder te stigmatiseren.¹¹

Als de acties in de eerste plaats tot doel hadden bedenkingen te uiten over de almacht van de vrijhandel en aandacht te vragen voor de sociale dimensies, kunnen we ze inderdaad als geslaagd beschouwen. Gedurende enkele dagen werden deze zorgen door journalisten en politici over de hele wereld commentarieerd. In Seattle zaten de demonstranten indirect mee aan de onderhandelingstafel, ook al waren ze niet officieel uitgenodigd. Maar welk resultaat zal het protest op langere termijn ressembleren?

Wie mocht denken dat men in Seattle de 'globalisering' van de economie een halt heeft toegeroe-

pen, komt bedrogen uit. Het gaat om een trend die moeilijk valt terug te dringen, en die meer en betere internationale controleurs vergt. Voor 'democratie-specialisten' betekent dit dat er evenwaardige tegenmachters moeten worden gevormd,¹² zoals een netwerk van internationale NGO's die opkomen voor het 'algemene belang'. Tijdens de protesten tegen de WTO werden daartoe de eerste stappen gezet: vakbonden en milieugroepen ontdekten dat ze een gemeenschappelijke tegenstander hebben.

Met betrekking tot zo'n 'tegen-coalitie' van middenveldorganisaties stellen er zich echter nog vele vragen. Bezitten ze voldoende samenhang om een coherente tegenmacht te vormen? Het bestrijden van de gemeenschappelijke vijand maskeert onderlinge verschillen, maar de vraag is of dat zo zal blijven als er ook alternatieven moeten worden geboden. Zijn de prioriteiten van de arbeiders- of milieubeweging te verzoenen met die van ontwikkelingsorganisaties? En als ze erin slagen eensgezind op te treden, zullen ze dan ook effectief betrokken worden bij de onderhandelingen van de politieke en de economische elites?

Misschien nog de meest kritische kanttekening werd onlangs gemaakt door Luc Huyse:¹³ Wie controleert deze nieuwe generatie politieke actoren? Professioneel beheerde niet-gouvernementele organisaties, zoals Artsen zonder Grenzen of Greenpeace, staan in feite niet dicht bij de bevolking dan de doorsnee multinational. Kritiek op zulke organisaties is zelfs minder vanzelfsprekend omdat ze het moreel gezag zouden vertegenwoordigen. De paradox bestaat erin dat naarmate sociale organisaties een sterkere machtspositie verwerven, zodat ze meer geïnstitutionaliseerd raken, ze vatbaar worden voor (soortgelijke) legitimiteitsproblemen.

Oplossingen voor dit probleem liggen niet voor de hand. De terugkeer naar een politiek en economisch leven dat zich afspeelt binnen de muren van de natie-staat is realistisch noch wenselijk. Moeten we dan maar kritikeloos blijven toezien? De misnoegde demonstranten in Seattle hebben het debat nieuw leven in geblazen. Dat op zich zelf is een prestatie, die dank zij de onmisbare steun van de media internationaal weerklinkt vond. ■

Noten

- 1 Global Trade Watch is een onderafdeling van het grotere Public Citizen, een nationale consumenten- en milieuorganisatie die in 1971 door Ralph Nader werd opgericht. Nader is de symbolische leider van de Amerikaanse Greens, of Naderisten zoals ze in *Newsweek* worden genoemd.
- 2 S.W. Couwenberg, 'Supranationale staatsvorming of terug naar de middeleeuwen?', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 1999, blz. 436-442. Dit nummer bevat ook diverse bijdragen over de nieuwe rol van de NGO's in de internationale betrekkingen.
- 3 Opiniestuk van Todd Gitlin in *Newsweek*, 13 december 1999.
- 4 Pippa Norris (red.), *Critical citizens: Global support for democratic governance*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- 5 Gegevens uit de *Vlaams Regionale Indicatoren 1998*.
- 6 J. Beyers, 'Permissieve consensus, maatschappelijk debat en het draagvlak van de EU', in: *Res Publica*, 50(2), 1998, blz. 247-272; P. Bursens, 'België en de EU. Standpunten en gedrag van politieke elites en publieke opinie naar aanleiding van de Europese verkiezingen', in: *Internationale Spectator*, juni 1999, blz. 339-344.
- 7 L. Wallach & M. Sforza, *Whose Trade Organization? Corporate globalization and the erosion of democracy*, Washington, 1999.
- 8 J.H. Jackson, 'Effective dispute settlement procedures', in: A. Krueger (red.), *The WTO as an international organization*, Chicago: The University of Chicago Press, 1998, blz. 161-180.
- 9 M. Giugni, D. Mc Adam & C. Tilly, *How social movements matter*, Minnesota: University Press, 1999.
- 10 Het onderschatten van de situatie in het begin en de te late overreactie door de politie leidden o.m. tot het aftreden van hoofdcommissaris Stamper.
- 11 Zie o.m. D. Meyer & S. Tarrow, *The social movement society*, Oxford: Rowan & Littlefield Publishers, 1998; D. Rucht e.a., *Acts of Dissent: new developments in the study of protest*, Berlijn: edition Sigma, 1998.
- 12 Interview met Benjamin Barber in *De Morgen*, 18 december 1999.
- 13 Opiniebijdragen in *De Morgen*, 16 oktober en 27 november 1999.

Over de auteur

PETER VAN AELST is onderzoeksmedewerker 'Middenveld en Beleid' bij het Departement voor Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit van Antwerpen.

Het onzichtbare gevaar

PATRICK VAN SCHIE

Over biologische wapens en ons gebrekkig afweersysteem

NEDERLAND KOESTERT ZICH BEHAAGLIJK IN voorspoed. In hun drang voor financiële meevallers nieuwe bestemmingen te zoeken, vergeten de meeste politici dat een torenhoge staatsschuld op aflossing wacht. Eenzelfde zorgeloosheid heeft zich meester gemaakt van het defensie-establishment. Sinds er niet langer een Rood Leger op enkele honderden kilometers afstand klaar staat westwaarts te rollen, leert oppervlakkige waarneming dat wij van militair gevaar gevrijwaard zijn. De tijd lijkt rijp andere volkeren te laten delen in onze gelukzalige toestand van *peace and prosperity*: de krijgsmacht wordt steeds meer toegesneden op humanitaire en vredesmissies ver buiten de eigen landsgrenzen. Onze militairen kunnen zich op deze wijze nog verdienstelijk maken, is de gedachte, nu de klassieke taak van verdediging van het nationaal en bondgenootschappelijk grondgebied letterlijk een relict uit de krijgskundige 'oudheid' is geworden. Ons kan in deze moderne tijd toch niets meer gebeuren?

Terwijl het Westen zijn waarden en normen tracht te verbreiden, waarbij bombardementen soms de weg voor zijn medemenselijkheid moeten banen, vindt het denkbeeld dat soevereiniteit voor humaniteit moet wijken niet overal een warm onthaal. Buiten het Westen roepen de militaire interventies herinneringen op aan de koloniale tijd. Werd Westers machtsvertoon ook toen niet fraai verpakt, in de terminologie van 'ethisch imperialisme'? Nog meer dan indertijd staan niet-Westerse volkeren machteloos tegenover de Westerse militaire superioriteit, althans zolang die uitsluitend vanuit de lucht wordt geprojecteerd. En toch nadert de tijd dat deze volkeren militaire interventies niet meer gelaten hoeven te ondergaan. Chemische maar vooral biologische strijdmiddelen kunnen uitkomst bieden aan een onderliggende

Met het einde van de Koude Oorlog zijn de dreigingen voor het Westen nog niet verdwenen. De aandacht zou in deze nieuwe tijd niet alleen moeten zijn gericht op verbreiding van vrede in de wereld en handhaving van de internationale rechtsorde, maar ook op anticiperen op een mogelijke aanval met biologische wapens van de kant van anti-Westerse krachten.

partij, en haar in staat stellen de overweldiger in zijn zwakke plek nabij het hart te raken. Door een massale slachting aan te richten onder de burgerbevolking aan het Westerse thuisfront kan dáár de politieke steun voor humanitaire interventie worden ondermijnd en kan een inhumane regime onder de eigen bevolking populariteit verwerven.

Vals gevoel van veiligheid

Nog maar vijftien jaar geleden heerste onder een deel van de Nederlandse bevolking angst voor een nucleaire *holocaust*. Het was in een tijd waarin de in Europa uitgekristalliseerde machtsverhoudingen tussen Oost en West het risico op oorlog beperkt hielden. Thans doen nogal wat regimes die het Westen een kwaad hart toedragen, verwoede pogingen in het bezit van massavernietigingswapens te komen. Die pogingen blijven zeker wat betreft de chemische en biologische wapens niet zonder resultaat. Toch is er in Nederland geen enkel teken van verontrusting te bespeuren. Weliswaar duidt de regering in de *Defensienota 2000* de proliferatie van massavernietigingswapens als 'een van de grootste veiligheidsrisico's' aan,¹ maar haar toe-

komstplannen voor de Nederlandse krijgsmacht wijzen er niet op dat het risico werkelijk serieus wordt genomen.

En waarom zouden wij ons ook ineens bezorgd moeten maken over wapens die in hun soort al eeuwenoud zijn? Tot nog toe zijn zij slechts bij uitzondering ingezet.² Zelfs het feit dat *rogue states* – zoals Noord-Korea, Iran, Irak, Syrië en Libië – aan een chemisch en biologisch wapenarsenaal werken, zou ons volgens sommigen niet behoeven te verontrusten, want 'zulke landen hebben geen reden met enig Europees land een oorlog te beginnen'.³ Ook wordt er wel op gewezen dat Saddam Hoessein, die tijdens de Golfoorlog over diverse chemische en biologische wapens kon beschikken, het toch niet heeft aangedurft die wapens in de strijd te werpen. De gedachte is dan dat het Westen niets zou behoeven te vrezen, omdat zijn vermogen tot nucleaire vergelding dictators ervan zou weerhouden hun snode plannen ten uitvoer te brengen.

Deze gedachtengang biedt echter geen verklaring voor de inspanningen die de *rogue regimes* zich getroosten om in het bezit van bruikbare massavernietigingswapens te komen. Men kan toch niet aannemen dat alle geld en energie die met die (bij internationale verdragen verboden) inspanningen gemoeid zijn, slechts ten doel hebben wetenschappelijke nieuwsgierigheid te bevredigen? Het is mogelijk dat de regimes de middelen alleen in de eigen regio hopen te kunnen inzetten, waar zij een geringe kans op nucleaire vergelding lopen. Als dit een verklaring voor hun inspanningen zou bieden, mag het Westen zich overigens niet veilig wanen. Biologische wapens op basis van bijv. pest of pokken zijn namelijk uitermate besmettelijk, en de ziekteverwekkers kunnen met slachtoffers uit een bestookt land – nog voordat symptomen zich bij hen openbaren – per vliegtuig naar ons deel van de wereld meereizen. De ontwikkelingen op het gebied van de ballistische wapens vormen echter een sterke aanwijzing dat de massavernietigingswapens *niet* alleen voor regionaal gebruik zijn. Dat enkele *rogue regimes* inmiddels beschikken over ballistische raketten met een bereik van 1.500 km. en werken aan versies met een bereik tot 9.000 km.,⁴ geeft immers aan dat andere dan de naburige staten als doelwit kunnen worden geselecteerd.

In veel gevallen zal de Amerikaanse nucleaire afschrikking werken, maar zij biedt in het geval van grillige dictators bepaald geen garantie tegen een aanval, al was het maar omdat die dictators beseffen dat de weerzin die veel Westerse burgers tegen kernwapens voelen, de inzet daarvan in de weg staat. Nu het aantal landen dat zich biologische wapens tracht te verwerven de twintig vermoedelijk overschrijdt,⁵ groeit de kans dat hier een regime tussen zit dat op

een kritiek moment niet terughoudend met zulke wapens zal omspringen. Buitengewoon riskant zou een situatie zijn waarin een dictator zich tijdens een Westerse interventie ernstig in het nauw gedreven voelt, en in zijn nood naar het bio-wapen grijpt.

Bio-wapens binnen bereik

Uiteindelijk is niet zozeer het aantal landen of het soort dictators dat thans aan massavernietigingswapens werkt van belang, maar de groeiende mogelijkheid dat kwaadwillende staten en zelfs individuen komen te beschikken over in het bijzonder biologische wapens. Dit hangt samen met de razendsnelle ontwikkelingen in de biotechnologie. Hiervan profiteren niet alleen de meest ontwikkelde landen. Biologen en andere specialisten in minder ontwikkelde landen hebben veelal een opleiding aan Westerse onderzoeksinstellingen genoten. Dank zij publikaties van collega's, internationale symposia en met behulp van moderne communicatiemiddelen (zoals internet) kunnen zij op de schouders van anderen staan. Zelfs dat is niet altijd nodig, omdat betrekkelijk eenvoudige, maar daarom niet minder verwoestende, bio-wapens al met de bagage van een universitaire studie biologie kunnen worden gemaakt.⁶ Maar voor zover minder-ontwikkelde landen over ingewikkelde, genetisch gemodificeerde varianten – bijv. op basis van miltvuur, pest en tularemie (dat de zg. jagersziekte veroorzaakt) – willen beschikken, kunnen zij deskundigen inschakelen uit de voormalige Sovjetunie. Daar werd het bio-wapenonderzoek nog onder Gorbatsjov geïntensiveerd, waarbij grote doorbraken plaatsvonden.⁷ Zeker 32.000 deskundigen waren werkzaam in *Biopreparat*, het netwerk van biologische wapenfaciliteiten in de Sovjetunie, waar 1.000 à 2.000 wetenschapslieden werkten aan het perfectioneren van ziekteverwekkers. Zelfs als maar 2% van deze, nu vaak onderbetaalde en zich vaak ondergewaardeerd voelende, onderzoekers zou ingaan op verleidelijke aanbiedingen van *rogue regimes* om tegen goede betaling mee te werken aan hun biologisch-wapenprogramma, zou dit al een gevaarlijke verspreiding van de dodelijke biotechnologie betekenen. En een dergelijk scenario is meer dan louter speculatie: voormalige *Biopreparat*-onderzoekers zijn al naar landen als de Volksrepubliek China, Noord-Korea, Irak en Iran vertrokken.⁸

Voor het vervaardigen van biologische wapens hoeft geen groot complex te worden gebouwd, zoals wel voor de productie van kernwapens en tot op zekere hoogte voor die van chemische wapens nodig is. Met een kleine hoeveelheid bacteriën of virussen is het al mogelijk een nachtmerrie tot realiteit te maken; zo kan een aanvaller met 100 kilo wapenklaar gemaakte miltvuur-bacteriën onder voor hem gunsti-

ge omstandigheden drie miljoen mensen doden.⁹ Het grootste apparaat dat voor deze wapenproductie nodig is, is eenzelfde centrifuge als in de melkhandel wordt gebruikt.¹⁰ Biologische wapens kunnen dan ook in elke stal of garage worden gemaakt. De productie kan zich aldus geheel aan de spiedende ogen van waarnemingssatellieten onttrekken.

Evenmin is het moeilijk aan de grondstoffen voor biologische wapens te komen. Nu al zijn er over de hele wereld meer dan 1.500 bewaarplaatsen van biologische cultures, waar veelal zonder belemmeringen bestellingen kunnen worden geplaatst.¹¹ Voor sommige grondstoffen hoeft zelfs die moeite niet te worden genomen. Miltvuur-bacteriën kunnen uit de uitwerpselen van paarden worden gehaald en ook voor brucellose (dat Maltakoorts veroorzaakt) kan men op de boerderij terecht.¹² Een enkel(e) bacterie of virus zal zich, vanzelf resp. in een 'gast'-dier, in luttele tijd tot miljoenen exemplaren vermenigvuldigen. Daarna komt de fase van de *weaponization*. In dat proces moet worden voorkomen dat de ziekteverwekkende bacteriën, virussen of schimmels uitdrogen; ze moeten worden verwerkt tot *aerosolen* van het juiste formaat. Dit laatste houdt in dat het strijdmiddel de vorm dient te krijgen van minuscule poeder- of vloeistofbolletjes die door de lucht kunnen worden verspreid. De voor een aanval of aanslag geschikte *aerosolen* moeten klein genoeg zijn om diep in de longen van slachtoffers door te dringen, maar tegelijkertijd groot genoeg om zich aan het longweefsel vast te hechten. Dit betreft een lastig aspect van de *weaponization*, dat een deskundige met geduld wel onder de knie kan krijgen.

Biologische wapens zijn voor een minder ontwikkeld land aantrekkelijk vanwege de lage kostprijs. Er is geen ander wapen dat tegen zo'n gering bedrag zoveel schade en ellende kan aanrichten. Een agressor die de bevolking in een gebied van 1 km² wil treffen en daarvoor \$2.000 aan conventionele wapens gebruikt, zou voor hetzelfde effect \$600 aan zenuwgas moeten besteden, maar kan bij een keuze voor biologische wapens met \$1 volstaan.¹³

Rekenen in rampen

Wat een aanval met een biologisch wapen zou aanrichten, hangt van uiteenlopende factoren af, zoals het soort waarnaar wordt gegrepen, het weer (zo verdragen bacteriën en virussen direct zonlicht slecht), het tijdstip van de aanval (ofwel het aantal personen dat in eerste instantie aan het strijdmiddel wordt blootgesteld) en de bevolkingsdichtheid van het doelgebied.¹⁴ Dertig jaar geleden heeft de WHO al uitgerekend dat één bommenwerper die zijn lading boven een stad met een inwonertal als dat van Den Haag zou 'lossen',

24.000 dodelijke slachtoffers zou kunnen maken als een miltvuur-wapen werd ingezet en 6.500 onmiddellijke plus enige tienduizenden secundaire dodelijke slachtoffers als voor een pest-wapen zou worden gekozen.¹⁵ Die laatste berekening dateert uit een periode waarin de Sovjetunie nog geen pest-bacterie die resistent is tegen de in het Westen bekende antibiotica had ontwikkeld. Via zulke getallen is niet meer dan een ruwe indruk te krijgen van wat een aanval met biologische wapens teweeg kan brengen. Het aantal ziektegevallen zonder dodelijke afloop is zelfs nog buiten beschouwing gelaten. Maar het mag in elk geval duidelijk zijn dat een aanval met biologische wapens tot tienduizenden doden kan leiden, zelfs tot honderdduizenden als diverse met bio-wapens geladen raketten doel zouden weten te treffen.

De rampen die Nederland in de 20ste eeuw hebben getroffen, verbleken naast bovengenoemde cijfers. In de jaren '90 maakten de rampen in de Bijlmer, met het Hercules-vliegtuig en op de Westfriese Flora veel indruk. In al die gevallen bleef het aantal dodelijke slachtoffers beperkt tot enkele tientallen. Zelfs toen de historische vijand van Nederland, het zeewater, in 1953 toesloeg, bleef het aantal dodelijke slachtoffers onder de 2000. Een geslaagde aanval met biologische wapens kan dan ook alleen worden vergeleken met het nationale trauma van Nederland, de Tweede Wereldoorlog, toen bijna een kwart miljoen burgers het leven liet.

Een ramp met een dergelijke omvang behoort niet te worden gebagatelliseerd; een regering mag haar burgers tegenover dit gevaar niet onbeschermd laten. Nederland heeft de afgelopen decennia miljarden gulden uitgetrokken om de vrij geringe kans op een nieuwe overstroming van Zeeland het hoofd te bieden. Sinds enige jaren worden zelfs miljarden gulden gestoken in de dijkverzwaring langs de grote rivieren, opdat de bewoners van Limburg en de Betuwe droge voeten behouden. De juistheid van deze uitgaven wordt hier niet betwist. Maar waar Nederland zoveel overheeft voor de strijd tegen het water, kan tegenover het biologisch-wapengevaar weerloosheid niet het parool zijn. Zelfs indien het om een klein risico zou gaan, dan nog is met het oog op de afschuwwekkende gevolgen van een geslaagde aanval een maximale verdedigingsinspanning geboden.

Ambities of afweer?

Defensiebeleid dat op militaire dreigingen is gebaseerd, heet in Nederland achterhaald te zijn. Politieke ambities zouden meer houvast geven bij het opzetten van het veiligheidsbeleid en voor de inrichting van de krijgsmacht.¹⁶ Maar nog afgezien van het probleem dat uit politieke ambities weinig valt af te leiden,

omdat zij nu eenmaal tot in de hemel kunnen reiken, zou het van onverantwoorde kortzichtigheid getuigen het sein veilig te geven zodra militaire dreigingen niet langer onmiddellijk in het zicht liggen.¹⁷ Dat zich in Westerse staten de voorkeur heeft genesteld onderlinge conflicten door middel van overreding, onderhandeling en besluitvorming bij meerderheid van stemmen op te lossen, mag ons niet uit het oog doen verliezen dat politieke culturen elders door andere mores worden beheerst. In een groot deel van de wereld hebben politieke leiders en volkeren geweld niet afgezworen als gangbaar middel om een doel te bereiken.¹⁸

Voor het veiligheids- en defensiebeleid van vandaag en morgen kan alleen een grondige analyse van de toestand van en ontwikkelingen in de veiligheids-politiek in de wereld een stevige grondslag vormen, gelijk ook in het verleden het geval was. De beleids-makers moeten hun blik verleggen van de gerieflijke vergaderzalen op het NAVO-hoofdkwartier naar de meer onherbergzame regio's in de wereld om ons heen. Daar wordt immers bepaald of de NAVO-landen in de komende decennia in hun veiligheid worden bedreigd, net zoals de gebeurtenissen op straat relevanter (behoren te) zijn voor de taak van de politie dan behoeften die op het politiebureau leven. Waar geconstateerd moet worden dat de kans op een aanval met massavernietigingswapens reëel is,¹⁹ dient prioriteit te worden gegeven aan het ontwikkelen van een adequaat antwoord op deze dreiging.

De NAVO hoeft tegen een aanval met biologische wapens namelijk niet met lege handen te blijven staan. Ook wanneer een verdedigingssysteem niet sluitend zou zijn te maken, dan nog kan het veiligheids- en defensiebeleid op ten minste vier manieren beter worden toegespitst op het omgaan met het risico van een aanval met bio- of andere massavernietigingswapens.

Ten eerste dient een dreiging niet nodeloos te worden opgeroepen. De retoriek over een 'wereldgemeenschap' die verontwaardigd zou zijn over mensenrechtenschendingen in diverse landen, mag niet verbloemen dat VN, OVSE of NAVO géén almachtige rechtdoeners zijn, maar gedragen worden door kwetsbare landen. De NAVO-lidstaten doen er verstandig aan hun militaire bemoeienissen voortaan te beperken tot conflicten die *directe* repercussies hebben voor hun eigen veiligheid en voortbestaan. Het op gang komen van een vluchtelingenstroom valt daar bij. *niet* onder: hier is wel sprake van een uitermate onaangenaam gevolg van een conflict, maar dit vormt geen directe bedreiging voor de veiligheid van de NAVO-landen. Als militaire interventies niet stoelen op enig nationaal belang, zal de Westerse bevolking ook niet tot grote offers bereid zijn.²⁰ Nu al wordt de uitvoering van vredesoperaties beheerst door het

body-bags-syndroom, de angst voor talrijke dodelijke slachtoffers onder de eigen militairen. Als een vredesoperatie straks met een bio-wapenaanval kan worden beantwoord, moet er wel bijzonder veel op het spel staan vooraleer de burgerbevolking bereid zal zijn het eigen leven in de waagschaal te stellen. Het is niet waarschijnlijk dat de ambitie elders 'vrede en recht' te brengen die burgers tienduizenden slachtoffers in eigen familie en omgeving waard is. In ieder geval mag zo'n offer niet worden afgedwongen. De ambitie kan daarom maar beter worden getemperd.

Maar ook als wij ervan afzien ons zonder noodzaak in wespennesten te steken, zal het niet steeds mogelijk zijn buiten schot van het bio-wapen te blijven. Een (dreigende) aanval met bio-wapens kan immers tevens worden opgeroepen door Westers militair optreden op grond van reële nationale belangen of hij kan simpelweg een uitlaatklep zijn van anti-Westerse sentimenten onder regimes en burgers in de instabiele halve maan rond Europa. Voor zover een dergelijke aanval is te voorzien, moet de krijgsmacht het *vermogen* hebben een potentiële agressor af te schrikken en een *preventieve aanval* op zijn raketarsenaal te ondernemen. Uiteraard kan de Nederlandse krijgsmacht deze taak alleen in NAVO-verband vervullen; de Verenigde Staten zijn onmisbaar voor taken als het vergaren van inlichtingen en het uitvoeren van de nucleaire afschrikking. Een Nederlandse bijdrage aan deze preventieve defensie stelt overigens ten dele geen andere eisen aan de krijgsmacht dan uit de toerusting op het uitvoeren van vredesoperaties naar voren komen. Beide soort operaties vergen een 'expeditionaire' krijgsmacht, snel en gemakkelijk verplaatsbare militaire middelen. Wel zal bij een preventieve taak tegen massavernietigingswapens (vergeleken met een vredestaak) een relatief grotere rol voor luchtmacht en marine zijn weggelegd dan voor de landmacht.

Ten derde dient te worden (mee)gewerkt aan ontwikkeling en ingebruikneming van anti-raketsystemen die in staat zijn gelanceerde vijandelijke langeafstandswapens met biologische koppen in een vroegtijdig stadium onschadelijk te maken. Een aanstormend(e) raket of kruisvluchtwapen dient zo kort mogelijk na de lancering te worden onderschept, want als de lading (gedeeltelijk) niet kan worden vernietigd maar vrijkomt boven bewoond gebied, zal zij alsnog veel slachtoffers maken. Het is dan ook merkwaardig dat de Nederlandse regering voor de actieve verdediging tegen massavernietigingswapens vooral in de modernisering van de Patriot-raketten (PAC-3) wil investeren. De Patriots hebben een veel te kort bereik om bescherming te kunnen bieden tegen raketten die met biologische wapens zijn geladen. Ons defensiebeleid kan er toch niet op worden gericht om in plaats van Eindhoven Luik het slachtoffer van een biologi-

sche aanval te laten worden? Zinvoller lijkt de aangekondigde studie naar een maritieme *Theater missile defense*, waarmee luchtverdedigings- en commandofregatten kunnen worden uitgerust.²¹ Die fregatten kunnen zich immers in de nabijheid van het grondgebied van een agressor positioneren.

Nog meer soelaas zou een *strategische defensie tegen raketten* bieden. De Amerikanen onderzoeken in dit verband de technologische mogelijkheden van een National Missile Defense (NMD), die niet eerder dan in 2005 in gebruik zou kunnen worden genomen. De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen en enkele van zijn Europese collega's gaven in december jl. blijk van hun zorgeloosheid rond de dreiging van massavernietigingswapens door zich tegen de plannen voor een NMD te verzetten.²² Zij zouden er beter aan doen bij de Amerikanen erop aan te dringen een toekomstige NMD uit te bouwen tot een AMD: Alliance Missile Defense.

Ondanks alle inspanningen gericht op het voorkomen van een succesvolle aanval met biologische wapens, kan nooit geheel worden uitgesloten dat Nederland door een biologische voltreffer wordt geraakt of met een daad van bio-terrorisme krijgt te maken. Daarom moet – ten vierde – fors worden geïnvesteerd in de passieve verdediging tegen een aanval of aanslag met massavernietigingswapens. Dit is een taak die elk land zelf ter hand kan nemen. De Nederlandse regering wil haar inspanningen op dit gebied beperken tot de verdediging van uitgezonden militaire eenheden.²³ Gelet op de trend dat oorlogvoering meer en meer leidt tot slachtoffers onder de burgerbevolking, het gegeven dat massavernietigingswapens daar ook uitdrukkelijk op zijn gericht en het ruimer beschikbaar komen van overbrengingsmiddelen voor een lange afstand, brengen deze Nederlandse beleidsvoornemens een riskante bijziendheid aan het licht.

Nederland zou een voorbeeld moeten nemen aan landen als de Verenigde Staten en Zweden, waar de bescherming van de burgerbevolking serieuze aandacht krijgt. Het gaat daarbij om het voorhanden zijn van detectie-apparatuur (waarmee snel kan worden vastgesteld of en welke biologische wapens zijn ingezet, zodat verdere verspreiding van de ziekteverwekkers kan worden tegengegaan en slachtoffers kunnen worden behandeld); het trainen van hulpverlenend personeel – artsen, verplegers, politie, brandweer en militairen – in alertheid op en de handelwijze in geval van een aanval met bio-wapens; het beschikbaar zijn van voldoende medische voorzieningen, zoals opvangcapaciteit bij rampen en antibiotica (waar tegen sommige ziekten nog middelen moeten worden ontwikkeld); voorlichting van de burgerbevolking; en het aanleggen van voorraden persoonlijke beschermingsmiddelen (gasmaskers en afschermdende kle-

ding). Passieve verdediging tegen massavernietigingswapens is, zo zal duidelijk zijn, méér dan een taak voor de krijgsmacht alleen. Een adequate passieve verdediging vereist dat de fraaie woorden die aan een 'integraal veiligheidsbeleid' worden gewijd, in daden worden omgezet. Daarvan zal niet veel terecht komen zolang de eindverantwoordelijkheid bij het ministerie van Defensie blijft berusten. Wil er van passieve verdediging iets terecht komen, dan dient een zelfstandig overkoepelend coördinatiecentrum te worden opgezet. Dit zou onder de verantwoordelijkheid van de minister-president kunnen worden geplaatst.²⁴

Slotoverweging

Nederland lijdt met betrekking tot het gevaar van biologische wapens aan een bedenkelijk bewustzijns-tekort. Voor zover de aandacht die elders aan dit probleem wordt besteed er doordringt, laat men zich er meestal op voorstaan dat Nederlanders zich niet door doemscenario's uit balans laten brengen. Wie aandacht vraagt voor de groeiende dreiging van het bio-wapen, doet in deze gedachtengang aan onnodige paniekzaaiërij.

Dat Nederland het probleem grotendeels negeert, komt echter eerder voort uit narcisme dan uit nuchterheid. De heersende zelfingenomenheid beneemt het zicht op de werkelijke wereld om ons heen. Het afwijzen van voorzorgsmaatregelen past misschien in de traditie van een calvinistisch land waar burgers nog altijd inentingën mogen weigeren, maar een paars kabinet zou zich toch niet op de goddelijke voorzienigheid hoeven te verlaten. Door de bevolking voor te bereiden op de mogelijkheid van een aanval met biologische wapens, kan eventuele paniek worden voorkomen en het aantal slachtoffers worden geminimaliseerd. Het is hoog tijd een afweersysteem tegen bio-wapens te ontwikkelen. ■

Noten

- 1 *Defensienota 2000*, blz. 23.
- 2 Kernwapens bestaan pas 55 jaar, maar de Oudheid en de Middeleeuwen geven al voorbeelden van chemische en biologische oorlogvoering te zien. Zie: George W. Christopher e.a., 'Biological warfare. A historical perspective', in: *JAMA (The Journal of the American Medical Association)*, 6 augustus 1997, blz. 412-417, i.h.b. 412; en Timothy C. Marrs e.a., *Chemical warfare agents. Toxicology and treatment*, Chichester, 1996, blz. 3.
- 3 Zie: Jan Zielonka, 'Defensiebeleid moet niet paranoïde zijn', in: *NRC Handelsblad*, 24 augustus 1999, als reactie op mijn pleidooi het accent in het veiligheidsbeleid te 'verschuiven naar het omgaan met het gevaar van een aanval met massavernietigingswapens', ('Defensie moet ambities bijstellen', in: *NRC Handelsblad*, 21 augustus 1999).

- 4 Duncan Lennox, 'Ballistics boom', in: *Jane's Defence Weekly*, 8 september 1999, blz. 31, waarin ook wordt vermeld dat China (dat raketssystemen zonder scrupules aan *rogue states* verkoopt) ver gevorderd is met een raket met een bereik van 12.000 km. (Ter indicatie: Tripoli [Libië] en Teheran liggen op resp. 2.300 en 4.000 km van Amsterdam.)
- 5 Wendy Barnaby, *The plague makers. The secret world of biological warfare*, Londen, 1999, blz. 10-11; en Graham S. Pearson, 'The threat of deliberate disease in the 21st century' (<http://www.brad.ac.uk/acad/sbtwc/other/disease.htm>).
- 6 Barnaby, a.w. noot 5, blz. 38. Zij haalt de Amerikaanse luchtmachdeskundige Terry N. Mayer aan, die stelt: 'this is basic college biology coupled with motivation.'
- 7 Voor onderzoek naar en ontwikkeling van biologische wapens in de Sovjetunie is informatief het boek van de man die destijds plaatsvervangend hoofd van dit onderzoek was: Ken Alibek, *Biohazard*, New York, 1999 (zie over de rechtstreekse verantwoordelijkheid van Gorbatsjov blz. 117 en 150; over genetisch gemodificeerde dodelijke bacteriën i.h.b. blz. 153-167 en 281).
- 8 *Ibid.*, blz. 271-272; en Rebecca K. Graeves, 'Russia's biological weapons threat', in: *Orbis*, zomer 1999, blz. 479-492, i.h.b. blz. 490-491.
- 9 Leonard A. Cole, *The eleventh plague. The politics of biological and chemical warfare*, New York, 1997, blz. 5.
- 10 Alibek, a.w. noot 7, blz. 98.
- 11 David W. Siegrist, 'The threat of biological attack: why concern now?', in: *Emerging Infectious Diseases* (<http://www.cdc.gov/ncidod/eid/vol5no4/siegrist.htm>)
- 12 Barnaby, a.w. noot 5, blz. 37.
- 13 Pearson, a.w. noot 5.
- 14 Uitvoerder: P.G.C. van Schie, *Krijgsgerommel achter de kim. Analyse van de veiligheidsrisico's voor Nederland*, Den Haag, 1999, blz. 63-64.
- 15 WHO, *Health aspects of chemical and biological weapons*, Genève, 1970, blz. 98-99.
- 16 De *Defensienota 2000* (blz. 40-42) gaat gedeeltelijk deze nieuwe weg op, die eerder door vier Clingendael-onderzoekers enthousiast werd aanbevolen: A. van Staden e.a., *Krijgsmacht of vredesmacht? Keuzen voor de Nederlandse defensie in de 21e eeuw*, Den Haag, 1999. Kritiek op deze benadering is uitgeoefend door: Ko Colijn, 'Krijgsmacht of vredesmacht, tussen politiek en analyse', in: *Internationale Spectator*, september 1999, blz. 500-503; met een reactie van de auteurs op blz. 504-505.
- 17 Vgl. Ashton B. Carter, 'Adapting US defence to future needs', in: *Survival*, winter 1999-2000, blz. 101-123, die zware kritiek levert op het Amerikaanse (en algemeen-Westerse) beleid dat zich concentreert op 'C-list'-problemen, die de vitale veiligheidsbelangen niet raken, ten koste van aandacht voor de 'A-list'-problemen, de potentiële dreigingen voor voortbestaan, levenswijze en positie van de Verenigde Staten. Carter stelt '...that the United States has its priorities but they are backwards, too often placing immediate intervention in minor conflicts over a "preventive-defence" strategy focused on basic, long-term threats to security' (blz. 101).
- 18 Zie ook: Max Singer & Aaron Wildavsky, *The real world order. Zones of peace/zones of turmoil* (herziene editie: Chatham/NJ, 1996).
- 19 De NAVO erkent dit gevaar trouwens zelf: zie het *Strategisch Concept*, artt. 22, 53h en 56.
- 20 Gewaakt moet worden voor oprekking van het criterium van het nationaal belang. Wie alles als belang aanmerkt, geeft er immers blijk van niets werkelijk van belang te vinden. Een zo zuiver mogelijke definitie van nationaal belang omvat niet meer dan: fysieke veiligheid van de eigen burgers en het grondgebied waarop hun staat is gevestigd; bescherming van de fundamentele waarden waarop de samenleving drijft *binnen de eigen grenzen*; en economische bestaansvoorwaarden van een land. Een en ander is nader uitgewerkt in: P.G.C. van Schie, *Nationaal belang. Over de bruikbaarheid van het begrip voor een liberaal buitenlands beleid*, Den Haag, 1996.
- 21 *Defensienota 2000*, blz. 58.
- 22 Over het verzet van Van Aartsen c.s. is bericht in *NRC Handelsblad*, 16 december 1999. Zie voor de NMD-plannen van de Verenigde Staten o.a.: Greg Seigle, 'US missile defence may tackle more than "rogue" ICBMs', in: *Jane's Defence Weekly*, 13 oktober 1999, blz. 3; en Michael O'Hanlon, 'Star war strikes back', in: *Foreign Affairs*, november/december 1999, blz. 68-82.
- 23 *Defensienota 2000*, blz. 58-59.
- 24 Zie voor de passieve verdediging o.a.: Joseph W. Foxell Jr., 'The prospect of nuclear and biological terrorism', *Journal of contingencies and crisis management*, juni 1997, blz. 98-108; David R. Franz e.a., 'Clinical recognition and management of patients exposed to biological warfare agents', in: *JAMA*, 6 augustus 1997, blz. 399-411; en Philip K. Russell, 'Vaccines in civilian defense against bioterrorism', in: *Emerging Infectious Diseases* (<http://www.cdc.gov/ncidod/eid/vol5no4/russell.htm>).

Over de auteur

DRS P.G.C. VAN SCHIE is wetenschappelijk medewerker bij de Prof.mr. B.M. Teldersstichting, het wetenschappelijk bureau van de VVD. Hij publiceerde vorig jaar *Krijgsgerommel achter de kim. Analyse van de veiligheidsrisico's voor Nederland*.

De oorlog in Kosovo

BRANISLAV MILINKOVIĆ

Vereenvoudigde lessen van een dubieus precedent

NA AFLOOP VAN EEN OORLOG OVERHEERST een vereenvoudigd perspectief. Vereenvoudigde conclusies dienen als basis voor politieke analyses en toekomstverwachtingen. Van een dergelijke tendens is sprake in het geval van de oorlog in Kosovo. De simplificatie in beeldvorming en publieke opinie in het Westen luidt als volgt: ondanks enkele ongewenste neveneffecten heeft de NAVO met vereende krachten en met succes een oorlog gewonnen ten behoeve van mensenrechten en regionale stabiliteit.

Met dit beeld voor ogen schijnt een groot deel van de publieke opinie in het Westen verrast te zijn door het uitblijven van de val van de Joegoslavische president Milošević en zijn regime. Het doel van deze bijdrage is aan te tonen aan welke kwesties in het Kosovo-conflict voorbij werd gegaan en waar juist in Servië de aandacht op is gericht. Tevens wordt ingegaan op de niet-realistische verwachtingen en op de averechtse effecten van het Westers beleid die gebaseerd zijn op vereenvoudigingen.

Gedeeltelijke overwinning

Tot veler verrassing bleek na elf weken onafgebroken bombarderen dat het Joegoslavische leger met minder schade uit de oorlog te voorschijn kwam dan de NAVO liet vermoeden. Ook werd duidelijk dat het niet zozeer de luchtaanvallen op militaire doelen waren die Milošević in juni de gezamenlijke vredesvoorwaarden van Rusland en de Europese Unie deed aanvaarden; andere factoren bleken evenzeer, zo niet meer, een rol te hebben gespeeld. De laatste weken vóór de vredesregeling werden de doelen van de NAVO-luchtaanvallen uitgebreid met elektriciteitscentrales en installaties voor de watervoorziening, waardoor het leven voor de burgers in Servië moeilijk werd gemaakt. Daarbij kwam dat de mogelijkheid van een grondoorlog seri-

De NAVO-oorlog tegen Servië was succesvol voor zover het verandering van de politieke status van Kosovo betrof. Maar de NAVO slaagde er niet in het beginsel van humanitaire interventie te versterken en haar optreden heeft de stabiliteit op de Balkan beslist geen goed gedaan.

euzer dan ooit door de NAVO werd overwogen. Politiek gezien blijkt het succes van de NAVO ook allesbehalve ondubbelzinnig te zijn. Het vredesvoorstel, dat alle belangrijke NAVO-doelstellingen bevatte, bespaarde de Joegoslavische regering op bepaalde punten gezichtsverlies.

Ten eerste kregen de VN, zoals Belgrado het wilde, een centrale rol in zowel het mandaat van de betrokken internationale organisaties als het besturen van de provincie. Ten tweede bevestigde resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad, althans op papier, nog eens de soevereiniteit en territoriale integriteit van de Joegoslavische Federatie, met inbegrip van Kosovo. Dit zonder enige verwijzing naar een referendum, zoals in Rambouillet werd beoogd, dat na drie jaar uitsluitel zou moeten geven over de politieke status van Kosovo. Bovendien werd er nergens gesproken over de mogelijkheid voor NAVO-personeel 'vrij en onbeperkt doorgang door en onbelemmerd toegang tot de Federale Republiek Joegoslavië' te hebben, eveneens beoogd in Rambouillet. Ten slotte is afgesproken dat na de gehele terugtrekking van leger en politie een beperkt deel van het Servisch personeel naar Kosovo terug mocht keren.

Het vredesvoorstel was zeker geen compromis tussen twee ongelijke, maar er was evenmin sprake van een onversneden ultimatum. Het is overigens

moeilijk te zeggen of een dergelijk aangepast voorstel de oorlog zou hebben kunnen voorkomen als het vlak na de mislukking van Rambouillet zou zijn gepresenteerd. Maar het toont wel aan dat ook de NAVO water bij de wijn heeft moeten doen.

Gedurende de gehele luchtcampagne wezen leidende figuren van de NAVO er herhaaldelijk op dat er voor democratische waarden en mensenrechten werd gevochten. Zij stelden dat hun uiteindelijke doel niet alleen terugtrekking van de Servische troepen uit de provincie was. Ook lieten zij weten dat hun oogmerk de instelling was van een multi-etnisch Kosovo met voor iedereen bestaanszekerheid en rechtvaardigheid. Het succes van de NAVO moet daarom niet alleen worden beoordeeld aan de hand van de terugtrekking van Servische eenheden, maar ook aan de hand van de politieke resultaten van het overgangsbestuur van Kosovo.

Hoewel de missie van KFOR en UNMIK nog in de beginfase verkeert, kan men vaststellen dat deze tekort schoot in een van haar belangrijkste taken, namelijk het waarborgen van de veiligheid van iedere ingezetene in de provincie, ongeacht etnische afkomst. Voor de ogen van zo'n 45.000 NAVO-troepen, 1.000 VN politie-eenheden en vertegenwoordigers van internationale organisaties als EU en OVSE zijn immers 200.000 niet-Albanese ingezetenen uit Kosovo verdreven, zo'n 80% van dit bevolkingsdeel.¹ Een grote tegenslag is dat er in het historische, traditionele patroon van wisselende dominantie in de Servisch-Albanese verhoudingen in Kosovo als gevolg van de internationale betrokkenheid dus geen verandering is opgetreden.

Uiteraard kan worden gesteld dat de Kosovo-Albanese na de terugtrekking van het Servische leger enkel reageerden op wat hun tijdens de NAVO-luchtaanvallen is aangedaan. Maar tevens moet worden ingezien dat dit gebeuren weer een stukje is in de gigantische legpuzzel die het zeer herkenbare beeld geeft van een eeuw lang Servisch-Albanese verhoudingen waarin etnisch geweld meer regel is dan uitzondering. Beide volkeren maakten geregeld misbruik van de omstandigheden in binnen- en buitenland om zich te wreken.² Het onvermogen van de KFOR/UNMIK-missie deze keten van geweld te doorbreken, toont dat zo'n internationaal ingrijpen in een inter-etnisch conflict vol (historische) ressentimenten en gevoeligheden niet geschikt is om de diepgewortelde oorzaken van het conflict aan te pakken.

Met dit alles voor ogen zien de officiële kringen in Belgrado en een groot deel van de Servische publieke opinie de oorlog rond Kosovo niet als een nederlaag. Zo is er het argument dat de internationale militaire aanwezigheid in Kosovo onder VN-verantwoordelijkheid valt en niet onder die van de NAVO. Ook

wijzen zij op de verschillen tussen de in Rambouillet gepresenteerde voorstellen en die geformuleerd in resolutie 1244. Bovendien is er aanleiding voor regeringskringen in Belgrado hun gelijk te halen uit wat er sinds de luchtaanvallen met Kosovo is gebeurd, iets waarvoor de publieke opinie in Servië gevoelig is. Uiteindelijk geeft de uitvoering van de UNMIK/KFOR-missie genoeg reden voor Belgrado zich te beklagen over de niet-naleving van resolutie 1244. De instelling van de Kosovo Protection Force (KPF) [uit leden van de UÇK, red.] en het vrijwel totale gebrek aan samenwerking met de Joegoslavische autoriteiten zijn hier voorbeelden van, om maar niet te spreken over de effecten van de Servische exodus uit Kosovo op de publieke opinie in Servië. Dit alles gebeurt vlak voor de ogen van Westerse soldaten, diplomaten en media. Dergelijke ontwikkelingen zijn politiek nadeliger voor pro-Westerse krachten in Servië dan voor de huidige regering.

Dubieus precedent

De NAVO stond voor, tijdens en na de oorlog voor grote problemen met betrekking tot de legitimatie van het gebruik van geweld tegen de Joegoslavische Federatie. Toen in oktober 1998 de *Activation Order* was afgegeven, konden de NAVO-lidstaten het niet eens worden over een gemeenschappelijke verklaring over de rechtsgrond van deze stap. Dit was dan ook de reden waarom werd besloten dat iedere lidstaat een eigen juridische rechtvaardiging zou geven.³ Toen de luchtaanvallen in maart 1999 begonnen, betoogde de NAVO dat er sprake was van een 'passende', 'voldoende' of 'gegronde' rechtsbasis voor NAVO-optreden in de desbetreffende Veiligheidsraadresoluties. Geen van deze resoluties gaf echter uitdrukkelijk volmacht tot geweldgebruik. Daarom was het Bondgenootschap gedwongen te zoeken naar andere rechtvaardigingsgronden. Het meest toepasselijke alternatief was de traditionele, omstreden doctrine van humanitaire interventie.

Deze doctrine bepaalt dat staten het recht hebben hun toevlucht te nemen tot het gebruik van geweld, zo nodig zonder uitdrukkelijke toestemming van de VN, indien pogingen tot beëindiging van grove schending van mensenrechten dat vereisen.⁴ Dit recht is niet terug te vinden in een internationaal verdrag en het is moeilijk te beschouwen als deel van het ongeschreven internationale recht vanwege de buitengewoon onsamenhangende statenpraktijk. Na het einde van de Koude Oorlog is er evenwel steeds meer overeenstemming ontstaan over het denkbeeld dat massale wredeheden en grove schendingen van mensenrechten als bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid moeten worden beschouwd en dat hiertegen door

de internationale gemeenschap passend moet worden opgetreden. Bij twee crises van na de Koude Oorlog, de instelling van een *safe haven* voor Koerdische vluchtelingen en de door Nigeria geleide ECOWAS-interventie in de burgeroorlog in Liberia, aanvaardde de internationale gemeenschap voorzichtig en geleidelijk militaire interventies ten behoeve van de bescherming van mensenrechten ook zonder uitdrukkelijke toestemming van de VN-Veiligheidsraad.

Criteria voor interventie

Het besluit van de internationale gemeenschap viel samen met uitwerking van het concept van humanitaire interventie. De leidende Westerse democratieën hadden een uitstekende gelegenheid een sterk precedent in het leven te roepen. Indien zij overeenstemming zouden bereiken over de criteria, zoals deze zijn geformuleerd door vooraanstaande juristen die humanitaire interventie een warm hart toedragen, zou het Westen de rechtvaardiging van deze praktijk een flinke stap vooruit hebben kunnen brengen. De meest genoemde criteria voor werkelijk humanitair optreden zijn: 1 het bestaan van een uitzonderlijke situatie; 2 oprechtheid van bedoelingen met interventie; 3 interventie zou als laatste redmiddel moeten worden aangewend; 4 effectiviteit en proportionaliteit; en 5 strikte naleving van het internationaal humanitair recht.⁵ Helaas voldeed de NAVO-interventie aan vrijwel geen van deze criteria.

1 Ik wil de proporties van het conflict vóór de NAVO-luchtaanvallen bepaald niet minimaliseren, maar het blijft moeilijk Kosovo te zien als een uitzonderlijke zaak in vergelijking met andere humanitaire crises. Veel minder mensen zijn in het conflict omgekomen dan in Sierra Leone, Soedan of Oeganda. Enkele maanden nadat internationale troepen Kosovo waren binnengekomen, bleek het aantal Albanezen omgebracht door het Servische leger en politie-eenheden veel kleiner te zijn dan aanvankelijk werd vermoed. Degenen die zeggen dat het belangrijkste verschil met andere humanitaire crises is dat Kosovo binnen het OVSE-gebied valt, waar sprake is van hogere standaarden van mensenrechtenbescherming, zouden eraan moeten worden herinnerd dat het in Turkije wat betreft de Koerden of in de oorlog rond de enclave-Nagorno-Karabach om veel hogere cijfers van slachtoffers en verdrevenen ging.

2 De doctrine is ondubbelzinnig in de eis dat interveniërende staten eerst en vooral uit humanitaire belangen een eind maken aan de schending van mensenrechten en hulp bieden aan mensen in nood. Zelfs als dit oorspronkelijk NAVO's bedoeling zou zijn geweest, drongen zich op den duur toch onmiskenbaar belangrijker motieven op: de weigering een groot

aantal vluchtelingen duurzaam op te vangen en, nog belangrijker, de noodzaak NAVO's geloofwaardigheid te handhaven.

3 Het is allesbehalve een uitgemaakte zaak dat alle mogelijkheden voor herstel van de vrede waren uitgeput voordat de luchtaanvallen begonnen. De besprekingen in Rambouillet waren er een duidelijk voorbeeld van hoe internationale bemiddeling juist niet zou moeten plaatsvinden. De besprekingen duurden niet langer dan drie weken, terwijl de bombardementen vier keer zo lang duurden. De bemiddelende partij legde een kant-en-klare oplossing op in plaats van een voor beide partijen aanvaardbare oplossing. De Westerse druk dat alleen de NAVO een eventuele vredesregeling zou mogen uitvoeren, gaf de indruk dat de rol van de NAVO belangrijker was dan het bereiken van een overeenkomst tussen de conflictpartijen. Er waren wel degelijk andere mogelijkheden voordat men overging tot het luchtwapen. Zo zou de OVSE-verificatiemissie een betere kans hebben verdiend. De NAVO zou goedkeuring hebben moeten krijgen van de Algemene Vergadering van de VN in het kader van de zg. *United for Peace*-resolutie. Het was ook mogelijk geweest gebruik te maken van vredestroepen onder OVSE-mandaat in plaats van NAVO-troepen, die Belgrado niet aanvaardde.

4 Door het beleid van *maximum risk avoidance* kon de NAVO geen doeltreffende en evenredige humanitaire actie uitvoeren. Integendeel, zodra de luchtaanvallen begonnen, verslechterde de situatie van de mensen die juist door middel van de luchtaanvallen dienden te worden beschermd, aanzienlijk. Zoals de VN-Hoge Vertegenwoordiger voor de Mensenrechten, Mary Robinson, het stelde: '[e]r is iets mis met een oorlog die wordt gevoerd om burgers te redden, waarbij het leven van een militair niet op het spel mag worden gezet, terwijl de levens van die zelfde burgers die juist dienen te worden beschermd wel op het spel kunnen worden gezet.'

5 Mensenrechtengroeperingen en vele deskundigen hebben zich bezorgd uitgelaten over vermeende schendingen van het internationale humanitaire recht door de NAVO. Zij bekritiseerden het NAVO-besluit bruggen, fabrieken, zendmasten en elektriciteitscentrales te bombarderen, omdat Protocol I van de Geneefse Conventie vernietiging verbiedt van doelen die onmisbaar zijn voor de civiele bevolking. Deze doelen zouden alleen legitiem zijn indien zij door aard, plaats, nut en gebruik een effectieve bijdrage leveren aan het militair functioneren van de tegenstander en indien de vernietiging ervan een duidelijk militair voordeel oplevert; maar dat heeft de NAVO nooit kunnen aantonen. Het Bondgenootschap werd bovendien beschuldigd van gebruik van fragmentatiebommen.

De oorlog van de NAVO tegen Servië zal de geschiedenis ingaan als teken van het groeiend belang van bescherming van mensenrechten in de internationale betrekkingen. De oorlog zou zeker ook een verdere bijdrage kunnen leveren aan de discussie over de criteria voor toekomstige inspanningen ten behoeve van nobele doelen. Maar wanneer wordt afgegaan op de bestaande criteria, dan schept deze oorlog een dubieus precedent voor een overigens zeer wenselijke versterking van de doctrine van humanitaire interventie. Het is daarom ook niet meer dan logisch dat de luchtcampagne van de NAVO in Servië zelf niet wordt beschouwd als een gerechtvaardigde, morele oorlog.

De NAVO-interventie geldt in de Servische publieke opinie als bevestiging van dubbele standaarden en van het Westers voornemen opstandelingen te steunen in hun strijd voor afscheiding. Een grote meerderheid van de Serviërs is ervan overtuigd dat de oorlog werd gevoerd vanwege geostrategische belangen, terwijl de retoriek rond mensenrechten slechts als excuus diende. Daarbij komt dat de kern van de Servische krijgstraditie, terecht of onterecht, voortkomt uit het zelfbeeld van een natie die zich dapper teweer stelt tegen vijandige grote mogendheden, achtereenvolgens Ottomanen, Oostenrijkers, Duitsers en Russen. Daarom zag men het verzet tegen de NAVO als voortzetting van deze deels heroïsche, deels xenofobe nationale traditie.

Zwakke stabiliteit

Naast de noodzaak om te komen voor de mensenrechten werd de noodzaak de regionale stabiliteit te versterken als motief voor interventie bevestigd. Dit is niet verwonderlijk, aangezien sinds het einde van de Koude Oorlog de hele regio als een van de gevaarlijkste conflicthaarden in Europa wordt beschouwd. Toch hebben de korte- en middellange-termijngevolgen van de NAVO-interventie de regionale stabiliteit meer kwaad dan goed gedaan. Alleen op de lange termijn zal het er beter uitzien.

De achteruitgang van de regionale stabiliteit direct na de interventie was de onvoorziene uitkomst van een zware misrekening van de Amerikaanse regering, die ervan overtuigd was dat een positief gevolg van de bombardementen 'binnen betrekkelijk korte tijd haalbaar' was, zoals de minister van buitenlandse zaken Albright het stelde. De NAVO begon aan de oorlog zonder serieus nagedacht te hebben over de gevolgen voor Albanië, Macedonië en andere landen in de regio. De ongewenste verlenging van de campagne en de daaropvolgende vluchtelingen crisis waren een verrassing en dwongen het Bondgenootschap ook op te treden als humanitaire organisatie.

Wat de gevolgen op middellange termijn betreft

liet een door Gallup International uitgevoerde peiling zien dat meer mensen in de regio de situatie na het conflict om Kosovo als dreigend ervaren vanwege de *claims* die aangrenzende landen op hun territorium hebben. Dit deel varieert van 90% in Albanië tot 31% in Bulgarije. Terwijl in juni 1997 nog 14% van de Roemenen oorlog zag als grootste zorg, is dit aantal in 1999 toegenomen tot 35%.⁶ Rekening moet ook worden gehouden met risico's die voortvloeien uit zwakke staatsstructuren, georganiseerde misdaad, paramilitaire groeperingen of onopgeloste territoriale twisten, die alle in de Balkan voorkomen. Terwijl internationale troepen in Bosnië-Herzegovina en Kosovo de kansen op een interstatelijke oorlog ongetwijfeld hebben verkleind, zijn deze niet in staat het hoofd te bieden aan dit soort nieuwe risico's.

De achteruitgang van de op zich zelf al slechte economische en sociale situatie is een ander middellange-termijngevolg van de Kosovo-oorlog. Volgens de *Economist Intelligence Unit* beloopt het totale verlies in Joegoslavië en de zes landen die het dichtst bij het vuur lagen (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Bulgarije, Kroatië, Macedonië en Roemenië) 7,8 miljard dollar, 5,4% van het BNP van de regio. Macedonië en de Servische republiek in Bosnië-Herzegovina, die goeddeels afhankelijk zijn van handel en andere vormen van economische samenwerking met de Joegoslavische Federatie, zijn in het bijzonder getroffen. De vernietiging van bruggen over de Donau is economisch rampzalig.

De reden waarom er op lange termijn betere vooruitzichten zijn, is gelegen in het feit dat het Westen het belang van deze gehele regio nu erkent. Dit heeft zijn weerslag gevonden in het Stabiliteitspact dat de EU juni 1999 heeft gelanceerd. Het einddoel van dit veelomvattend initiatief is 'de landen in Zuidoost Europa in hun inspanningen te helpen de vrede, democratie, eerbied voor mensenrechten en economische welvaart te bevorderen teneinde de stabiliteit in de gehele regio te bewerkstelligen'. Het Stabiliteitspact biedt een institutioneel kader voor regionale ontwikkeling, alsmede een reëel uitzicht op integratie van de Zuidoost-Europese landen in EU en NAVO. Maar de verwachtingen zijn niet erg hoog gespannen. Na het Dayton-vredesakkoord eind 1995 zijn er al dergelijke regionale initiatieven gelanceerd (het door de EU gefinancierde Royaumont proces en de Amerikaanse South-East European Cooperation Initiative, SECI). Vooralsnog zijn er helaas geen zichtbare resultaten, wat erop duidt dat deze regio niet echt hoog op de prioriteitenlijst van de EU en de Verenigde Staten staat.

Bekeken vanuit de drie belangrijke kwesties die in het kader van het Stabiliteitspact zouden moeten worden besproken, namelijk democratisering en mensenrechten, economische wederopbouw en regionale veiligheid, lijkt het besluit Servië erbuiten te houden

niet echt verstandig. Het is moeilijk voor te stellen hoe economische wederopbouw en regionale samenwerking kunnen worden bewerkstelligd zonder het land dat geografisch gezien in het midden van de regio ligt. Het klinkt bovendien niet echt logisch de Joegoslavische Federatie buiten te sluiten op het gebied van regionale veiligheid. En wat is ten slotte het nut van bespreking van democratisering met de andere staten uit de regio, als iedereen het erover eens dat juist de democratisering van Servië voorwaarde is voor verbetering van de regionale stabiliteit?

De politiek van het verder isoleren van Servië werkt duidelijk averechts. Het leidt tot sterkere dictatoriale tendensen, versterkt de positie van extremisten en *hardliners* en verhardt anti-Westerse sentimenten. De aanklacht van het Joegoslavië-tribunaal tegen de Joegoslavische president en vier andere hoge Servische functionarissen en het politieke besluit geen gesprek met Belgrado te voeren, wekken veeleer de indruk van rechtvaardiging van de oorlog dan van verstandig beleid om vrede en stabiliteit in de regio dichterbij te brengen. Deze stappen beperken de speelruimte van het Westen en vergroten de politieke tegenstellingen in Servië.

Verder is het niet eens waarschijnlijk dat economische malaise en sociale tegenspoed een politieke opstand dichterbij brengen. Zoals president Roosevelt aan het einde van de Tweede Wereldoorlog er terecht op wees, brengen hongerende, werkloze mensen eerder een dictatuur naderbij dan democratische hervormingen. Het betrekken van Servië bij OVSE, Stabiliteitspact en andere Europese organisaties zou democratisering in dit land aanzienlijk vergemakkelijken.

Een beleid dat de gewone Serviër verder van het Westen vervreemdt, biedt geen voordelen. Evenmin kleven er nadelen aan een beleid waarin hem een vriendelijker gezicht wordt getoond. Dit laatste is de beste manier om de heersende overtuiging te ondergraven die het laatste decennium zo zorgvuldig is gekoesterd, namelijk 'het Westen is tegen de Serviërs', de psychologische basis voor de huidige politieke *status quo*.

Conclusie

De oorlog van de NAVO tegen Servië was een succes voor zover het verandering van de politieke status van Kosovo betrof, hoewel de toekomst van de provincie nog onduidelijk blijft. Het Bondgenootschap slaagde er echter niet in het principe van humanitaire interventie te verhelderen en te versterken, terwijl zijn optreden voor de nabije en de wat verdere toekomst de regionale stabiliteit geen goed heeft gedaan. De wijziging van de regering in Belgrado was niet de aanvankelijke doelstelling van de oorlog, tenminste niet de openbare. Op den duur werd het wel een onontkoombaar gegeven van

Westerse beleid ten aanzien van Zuidoost Europa, aangezien het Stabiliteitspact niet zonder deelname van de Joegoslavische Federatie kan worden uitgevoerd.

De directe gevolgen van de NAVO-bombardementen hadden een vernietigende uitwerking op alle liberale en pro-Westerse politieke krachten in Servië. Hun protestbijeenkomsten worden door de regerende coalitie 'voortzetting van NAVO-agressie' genoemd. In nauwe samenhang daarmee wordt de positie van het huidige regime versterkt, wat overigens al tijdens de bombardementen gebeurde. De gemeenschappelijke eis van de oppositie- en burgergroeperingen, opheffing van de sancties, toont aan hoe nadelig de politiek van isolement is. De houding van het Westen ten opzichte van Servië is slechts één aspect van de gecompliceerde binnenlandse politiek aldaar.

Er is ten slotte een ander, nog gevaarlijker en belangrijker tendens ten aanzien van de *lessons learned* van de Kosovo-crisis. Dit betreft de groeiende consensus in het Westen over de noodzaak de militaire capaciteiten te vergroten. Extra bewapening is niet het antwoord op de veiligheidsproblemen van vandaag. Dit zal slechts tot een wapenwedloop met anti-Westerse mogendheden leiden. In plaats daarvan zouden alle intellectuele, politieke en materiële middelen voor preventieve diplomatie, conflictpreventie, constructieve betrokkenheid en behoedzame bemiddeling moeten worden aangewend. *Dat* is de belangrijkste les van de oorlog in Kosovo. ■

Noten

- 1 UNHCR *Country Profiles-FR of Yugoslavia*, september 1999, <http://www.unhcr.ch/world/euro/fryugo.htm>
- 2 Dick Zandee, 'Kosovo in between Dreams and Nightmares', in: *Atlantisch Perspectief*, jrg. 22, no 8, 1998.
- 3 Dick A. Leurdijk, 'Kosovo: A case of coercive diplomacy', in: *Helsinki Monitor*, jrg. 10, no 2, 1999.
- 4 Nico Schrijver, 'NATO in Kosovo: Humanitarian intervention turns into Von Clausewitz war', in: *ISS Bulletin* (Den Haag: Institute of Social Studies), 14 juni 1999.
- 5 Zie ook Wil D. Verwey, 'Humanitarian Intervention under International Law', in: *Netherlands International Law Review*, no 3, 1985, blz. 357-418; Barry M. Benjamin, 'Unilateral Humanitarian Intervention: Legalizing the Use of Force to Prevent Human Rights Atrocities', in: *Fordham International Law Journal*, no 1, 1992-1993, blz. 120-158; Sean D. Murphy, *Humanitarian Intervention: The United Nations in the Evolving World Order*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1996.
- 6 *Human Security in South-East Europe, Special report commissioned by UNDP*, 1999, blz. 24.

Over de auteur

B. MILINKOVIĆ is *Research Fellow* aan het Instituut voor Internationale Politiek en Economie in Belgrado. Voorts is hij redactielid van de *Helsinki Monitor*.

Kosovo na het optrekken van de mist

DICK LEURDIJK & DICK ZANDEE

Reactie op het artikel van Branislav Milinković

Oorlogen zijn altijd gecompliceerder dan ze aanvankelijk lijken. Dat geldt ook voor de NAVO-interventie in Kosovo, die in 78 dagen uitgroeide van een aantal beperkte luchtaanvallen tot een veel bredere lucht-campagne. De 'mist van de oorlog', lang geleden door de Duitse strateeg Carl von Clausewitz gesignaleerd, bleek aan het eind van de twintigste eeuw nog steeds te bestaan.¹ Eerst na beëindiging van de NAVO-operatie 'Allied Force' is meer duidelijkheid ontstaan over de aard en effectiviteit van de luchtaanvallen, maar ook over de afloop van de interventie. De ongenueerde vreugde over het NAVO-succes – het verwijt waarmee Milinković zijn artikel meteen begint – heeft in de westerse wereld vrij snel plaats gemaakt voor kritiek en tevens voor meer evenwichtige oordelen. De vele *lessons learned*-studies van nationale regeringen, van internationale organisaties en van onderzoeksinstituten hebben hiertoe bijgedragen. Zo erkennen de NAVO-opperbevelhebber in Europa, generaal Clark, en de Amerikaanse minister van defensie, Cohen, reeds in juli 1999 dat vele andere factoren, naast de luchtaanvallen, tot de doorbraak in de Kosovo-crisis hadden geleid.² Een officieel rapport van de NAVO-militairen stelde dat het aantal vernietigde tanks, stukken artillerie en pantservoertuigen van de Joegoslavisch-Servische strijdkrachten in Kosovo geringer was dan eerder aangenomen. Het aandeel bedroeg overigens nog altijd ruim veertig procent.³

Wat betreft het aantal Albanese slachtoffers van Servische oorlogsmisdaden zou sprake zijn van grove overdrijving. Voorlopig onderzoek van het Internationale Tribunaal voor Oorlogsmisdaden in voormalig Joegoslavië heeft evenwel duidelijk gemaakt dat duizenden mensen zijn omgebracht.⁴ Een OVSE-rapport, gebaseerd op gedetailleerde rapportages van de *Kosovo Verification Mission* (KVM), inclusief gesprekken met 2.764 Albanese vluchtelingen, concludeerde dat sprake is geweest van een systematische Servische campagne van etnische zuivering, terreur en schending van mensenrechten.⁵ De Servische autoriteiten zelf lij-

ken zich eerder schuldig te hebben gemaakt aan falsificatie van gegevens. Aanvankelijk meldde Belgrado dat meer dan 2.000 Servische burgers waren omgekomen door 'missers' van de NAVO. Nota bene uit de officiële witboeken van het ministerie van buitenlandse zaken van de Joegoslavische Federatie bleek dat het werkelijke aantal slachtoffers 491 bedroeg.⁶

Milinković slaat de plank mis. Het adagium van Carl von Clausewitz is nog altijd van toepassing. Naarmate de mist van de oorlog is opgetrokken en meer gegevens in de openbaarheid komen, zal het beeld steeds genuanceerder worden. Openbare debatten en discussies over de geleerde lessen zijn hierbij instrumenteel. Nu het beeld al veel duidelijker is, kan de vraag worden opgeworpen of het NAVO-optreden een precedent heeft geschapen voor toekomstige interventies. Uiteraard hebben de aanhangers van 'air power' beweerd dat precisiebombardementen een tegenstander tot politieke concessies kunnen dwingen. Zoals Milinković terecht stelt, heeft een combinatie van middelen Belgrado doen zwichten, waaronder de toenemende dreiging van een grondoorlog. Zal de NAVO bij een toekomstige crisis wél bereid zijn vanaf het begin met ingrijpen op de grond te dreigen, of zijn de politieke leiders bereid een massaler lucht-optreden meteen goed te keuren? Beide opties lijken onwaarschijnlijk. Bij een volgende crisis zou de NAVO wel eens terughoudender kunnen zijn met een interventie dan Milinković suggereert.

De auteur roert terecht de kwestie van de legitimiteit van het gebruik van geweld in het kader van operatie 'Allied Force' aan. Hij wijst daarbij op het ontbreken van een uitdrukkelijke machtiging van de Veiligheidsraad voor de luchtacties én op de onduidelijke volkenrechtelijke status van het leerstuk van de 'humanitaire interventie'. De grondslagen van de 'Activation Orders' van medio oktober 1998 waren ook binnen de NAVO zeer omstrede. De onenigheid was zo groot, dat de lidstaten afzagen van een formele, gemeenschappelijke rechtvaardiging. Elk van de lid-

staten moest zelf maar zien de eigen bevolking te overtuigen. Milinković heeft ook gelijk als hij beweert dat de luchtcampagne geleidelijk aan meer gerechtvaardigd is met een beroep op het concept van de humanitaire interventie. Dit gebeurde evenwel door politieke verklaringen van afzonderlijke leiders. Het is zeer twijfelachtig of we hier kunnen spreken van gewoonterecht en het is nog maar de vraag of de NAVO-landen met operatie 'Allied Force' een 'uitstekende gelegenheid' schiepen 'om een sterk precedent in het leven te roepen'. Wél hebben de luchtacties ertoe geleid dat thans over de volkenrechtelijke merites van humanitaire interventie, maar ook over de politieke en militair-operationele kanten ervan, een breed debat op gang is gekomen, zowel binnen als buiten de NAVO en de VN.

Milinković meent dat de NAVO ingreep vóórdat alle mogelijkheden van bemiddeling waren benut. Zo stelt hij dat de OVSE-verificatiemissie meer kansen had moeten krijgen. De KVM-verificateurs zagen dat Belgrado eind 1998 en in de eerste maanden van 1999 de campagne van etnische zuivering en geweld weer opvoerde. Het blijft volstrekt onduidelijk hoe voortzetting van deze missie had kunnen bijdragen aan een politieke oplossing. De auteur stelt ook dat de besprekingen van Rambouillet onder te grote tijdsdruk stonden. Ze waren inderdaad van beperkte duur, maar de auteur vermeldt niet dat de internationale gemeenschap al een jaar lang voorstellen had gedaan om de crisis te beëindigen. Vanaf oktober 1998 hadden de Amerikaanse diplomaat Hill en EU-onderhandelaar Petritsch de ene na de andere variant van een uitgewerkt akkoord gepresenteerd. In januari was voortzetting van de pendeldiplomatie tussen Belgrado en Priština evenwel zinloos geworden vanwege fundamentele onenigheid over de toekomstige status van Kosovo en de legering van een internationale troepenmacht. Een politieke doorbraak op hoog niveau was vereist. Toen na drie weken in Rambouillet geen volledige overeenstemming mogelijk bleek, kregen beide partijen de tijd voor heroverweging van de standpunten. Uiteindelijk gingen de Albanezen medio maart wel akkoord, maar de Joegoslavisch-Servische delegatie niet. Voor Milošević bleven vérgaande autonomie van Kosovo en de overdracht van de controle over het gebied aan een internationale vredesmacht onverteerbaar. Hij gokte op verdeeldheid in de NAVO, wanneer het aankwam op gebruik van geweld. Die miscalculatie resulteerde in een groter verlies dan een handtekening onder de akkoorden van Rambouillet zou hebben opgeleverd.

Wat betreft het diplomatieke eindspel wijst de auteur op een aantal concessies, die het gezichtsverlies voor de Joegoslavische regering beperkten. Natuurlijk, de eindversie van de vredesvoorwaarden

die de Finse president Ahtisaari en de Russische onderhandelaar Tsjernomyrdin op 2 juni voorlegden aan Milošević, bevatte een aantal aanpassingen. Zo was in het document de rol van de VN aangescherpt en was sprake van 'een internationale veiligheidspresentie, met substantiële NAVO-deelname' in plaats van een NAVO-vredesmacht. Met deze aanpassingen was Russische instemming verkregen voor de NAVO-eisen, waardoor Belgrado niet langer kon rekenen op een veto van Moskou in de VN-Veiligheidsraad. De concessies waren echter 'optisch'. De kern van de eisen van het Bondgenootschap was behouden: algehele terugtrekking van de Joegoslavisch-Servische strijdkrachten en stationering van een vredesmacht *onder leiding* van de NAVO in Kosovo. Een vergelijking van de voorwaarden van Ahtisaari-Tsjernomyrdin en eerdere eisenpakketten leert dat inzet van geweld niet alleen instemming van Belgrado met de essentiële vereisten heeft afgedwongen, maar tevens heeft geresulteerd in veel verdergaande internationale civiele en militaire bemoeienis.⁷

Tot slot de beschouwingen van Milinković over de situatie in Kosovo ná het NAVO-ingrijpen. De Albanese campagne tegen de Serviërs en tegen andere minderheden in Kosovo valt uiteraard niet goed te praten. In het tweede deel van het OVSE-rapport, dat betrekking heeft op de periode na de ontplooiing van de KFOR-vredesmacht, is met nadruk gewezen op de wraakacties, intolerantie en het geweld van Albanese zijde.⁸ Milinković stelt dat KFOR en de VN-missie (UNMIK) te kort schieten in hun taken de veiligheid 'van iedere ingezetene in de provincie' te waarborgen. In Veiligheidsraadresolutie 1244 is sprake van 'een veilige omgeving' en van 'handhaving van de openbare orde en veiligheid', niet van bescherming van elke individuele burger. Het is ook onmogelijk, want het zou permanente aanwezigheid van KFOR-personeel of VN-politie vereisen bij elk huis en appartement in Kosovo. Overigens bewaakt KFOR Servische kerken en andere culturele objecten, terwijl de Servische bevolking zoveel mogelijk bescherming wordt geboden.

Op korte termijn rest de internationale gemeenschap geen andere keuze dan het Kosovo-model zo krachtig mogelijk uit te voeren. Dat blijkt al lastig genoeg. Het Stabiliteitspact voor de Balkan biedt wellicht mogelijkheden voor langzame verzoening tussen Serviërs en Albanezen op de lange termijn. Uiteraard kan dit alleen slagen wanneer Servië deel gaat uitmaken van het Pact, waartoe Milinković oproept. De auteur vermeldt helaas niet hoe Servië te integreren is in de internationale gemeenschap zolang Milošević de dienst uitmaakt en internationale hulp voornamelijk zal misbruiken om de machtsbasis van het eigen corrupte bewind te versterken. Voor Kosovo is voorlopig

geen andere oplossing dan het internationale bestuur en de militaire presentie voort te zetten tot de politieke situatie zich ten goede keert. De houding van het voormalige Kosovo Bevrijdingsleger (UÇK) vormt daarbij vooralsnog evenzeer een struikelblok als Milošević. De complexe situatie vereist een zeer langdurige aanwezigheid, voortgezette financieel-economische bijstand en vooral mateloos geduld van de internationale gemeenschap. Een blijvende oplossing kan dit evenwel niet zijn, maar daarvoor is voorlopig het gat tussen de respectievelijke standpunten – namelijk de Albanese eis van ‘een onafhankelijk Kosovo’ versus de opvatting van Belgrado: ‘Kosovo blijft een Servische provincie’ – onoverbrugbaar. ■

Noten

- 1 Aldus NAVO-woordvoerder Jamie Shea. Zie: ‘Voorlichter in de mist van de oorlog’, in: *de Volkskrant*, 16 november 1999. Von Clausewitz gebruikt de term ‘frictie’, maar dit begrip wordt in Engelstalige publikaties ook wel aangeduid als ‘the fog of war’.
- 2 Zie: ‘Conflict of Interest Clouded Kosovo’, in: *International Herald Tribune*, 21 July 1999; ‘Defense Secretary Cohen Testifies on Lessons Learned’, in: *NATO Security Digest No.138*, 20 juli 1999.
- 3 Zie: ‘Press Conference on the Kosovo Strike Assessment by General Wesley K. Clark, Supreme Commander Europe, and Brigadier General John Corley, Chief, Kosovo Mission Effectiveness Assessment Team’, NATO Headquarters Brussels, 16 september 1999.
- 4 Op 10 november meldde de Hoofdaanklager van het Tribunaal, Carla del Ponte, aan de VN-Veiligheidsraad dat haar Bureau rapporten had ontvangen over meer dan 11.000 slachtoffers op 529 locaties. Tot dat moment, bij het invallen van het winterseizoen, waren in opdracht van het Bureau van de Hoofdaanklager 2.108 lichamen geborgen uit 195 massagraven. Het merendeel van de geïdentificeerde massagraven moet dus nog worden onderzocht. Ook moet rekening worden gehouden met ‘verdwenen’ lijken, die later of wellicht nooit worden gevonden.
- 5 ‘Kosovo/Kosova As Seen, As Told – The human rights findings of the OSCE Kosovo Verification Mission’, 7 december 1999.
- 6 ‘Joegoslavië overdrijft cijfers van burgerslachtoffers Navo-acties’, in: *Trouw*, 20 november 1999.
- 7 Zie: Dick Leurdijk en Dick Zandee, *Kosovo – Van crisis tot crisis*, Clingendael Notitie 8, september 1999, blz. 45-46.
- 8 ‘Kosovo/Kosova – As Seen, As Told – Part II – June to October 1999’, OSCE Report, 7 december 1999.

Over de auteurs

DRS D.L. LEURDIJK EN DRS D. ZANDEE zijn verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

SEMINAR INTERNATIONAAL ONDERHANDELEN

25 en 26 mei 2000
27 en 28 november 2000

Onderhandelen is vakwerk. Als gevolg van de toenemende interdependentie in de wereld is dit dan ook steeds meer een onmisbaar instrument in de internationale politieke arena. Intensieve internationale onderhandelingen zijn steeds vaker nodig om tot oplossingen te komen bij complexe problemen.

Doel

Dit seminar beoogt de deelnemer inzicht te verschaffen in het onderhandelen en onderhandelingsvaardigheden aan te scherpen. Aan de orde komen onderhandelingsstijlen en -strategieën, bilaterale en multilaterale onderhandelingen; tevens wordt aandacht besteedt aan het gehele onderhandelingsproces: de voorbereiding, de culturele factor. Theorie en praktijk wisselen elkaar gedurende dit vijf dagdelen durende seminar af.

De docent is dr Raymond Saner, president van Organisational Consultants Ltd gevestigd in Genève en Hong Kong. Dr Saner heeft jarenlange ervaring als trainer en heeft gewerkt voor verscheidene VN-organisaties, zoals de Wereldbank, maar doceert ook aan diverse universiteiten.

Doelgroep

Het seminar richt zich op beleidsmedewerkers van ministeries, vertegenwoordigers van het internationale bedrijfsleven en zij die vanuit Nederlandse bedrijven op de internationale markt opereren, officieren van de Nederlandse Krijgsmacht in (toekomstige) internationale functies en buitenlandse diplomaten. De voertaal is Engels.

Kosten

De kosten bedragen f 2.250,- per deelnemer, inclusief lunches en diner. Subsidënten van Instituut Clingendael (Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie) betalen f 2.000,-.

Inlichtingen

Contactpersoon voor deze cursus is mw F.M. Sprangemeijer, e-mail adres fsprangemeijer@clingendael.nl. Opgeven kan bij het secretariaat Opleidingen van het Instituut.

Niet de VN, maar de internationale gemeenschap heeft gefaald in Srebrenica

SIPKE DE HOOP

Een kritisch rapport, maar voor wie?

HET 'SREBENICA REPORT' VAN DE VN IS IN DE NEDERLANDSE politiek en in de media met instemming ontvangen. Uiteraard heerst opluchting over de milde kritiek op Dutchbat. Het rapport bevestigt wat Nederlandse militairen al vanaf het begin van de missie hebben gezegd: Dutchbat had de opdracht, noch de middelen om de enclave te verdedigen en het luchtwapen was het enig effectief middel geweest dat wellicht uitkomst had kunnen bieden aan de benarde situatie van soldaten en bevolking in de enclave. Luchtsteun, die ondanks herhaaldelijke verzoeken niet is gegeven. Ondanks de jarenlange hetze in sommige media ten opzichte van Dutchbat en de te grote aandacht voor incidenten, was het al lang duidelijk dat Dutchbat weinig te verwijten viel. Het rapport biedt voor ingewijden in het drama-Srebrenica dan ook niet veel nieuwe gezichtspunten.

Ook niet met betrekking tot het functioneren van de VN zelf. Een missie is gedoemd te mislukken als de betrokken partijen niet willen meewerken, een organisatie gebonden is aan haar neutrale status, de middelen die ter beschikking staan beperkt zijn en krachtadig optreden wordt verhinderd door grote onderlinge onenigheid. Dat is zo ongeveer de samenvatting van het probleem. Secretaris-generaal Kofi Annan concludeert dat geweldloosheid en neutraliteit niet werken. Hiermee stelt hij in het rapport het principe van de onpartijdige interventie ter discussie. Het sturen van vredestroepen en verlening van humanitaire hulp waren een 'armzalige vervanging voor door-slaggevende en krachtige actie om de gruwelijkheden

die zich voltrokken te voorkomen', zo bestempelt Annan achteraf de besluitvorming en de *safe area*-politiek. Die politiek is ook mislukt doordat de VN hebben onderschat dat de etnische zuivering van Oost-Bosnië en dus verdrijving van de moslims een belangrijk oorlogsdoel was. Dat inzicht is ook vertoebeld omdat beide partijen even verantwoordelijk werden gehouden voor wat er gebeurde. Annan stelt – ongetwijfeld ook ingegeven door de NAVO-acties in Kosovo – dat het gebruik van geweld het enig juiste middel is om een agressor te weerhouden van systematische etnische zuiveringen. De aarzelingen binnen de VN om het luchtwapen in te zetten, waren uiteindelijk dan ook fout.

De vaderlandse pers concludeerde vrijwel unaniem dat de VN een moedig en zeer kritisch rapport hadden geschreven over de eigen organisatie. Gretig wordt geciteerd uit de conclusies, waar gesproken wordt van 'communicatiefouten, vergissingen en beoordelingsfouten'. Alom heerst er tevredenheid en waardering over dat de VN hun eigen falen toegeven en hun verantwoordelijkheid voor het drama eindelijk op zich nemen. Beeldvorming en berichtgeving lijken echter nogal eenzijdig gebaseerd op de laatste zes pagina's conclusies uit het rapport. Dat doet geen recht aan het gehele onderzoek en komt niet overeen met de analyses in het rapport. In de reconstructie van de VN-politiek en -besluitvorming in Bosnië – de titel *Srebrenica report* is veel te bescheiden – wordt van begin tot eind aangetoond dat een groot deel van de verantwoordelijkheid voor mislukking van de *safe*

area-politiek en de algehele *appeasement*-politiek elders lag. Bezwaren, waarschuwingen en aanbevelingen van hoge politieke en militaire medewerkers van de VN werden voortdurend in de wind geslagen, moesten wijken voor 'hogere' belangen en/of interne verdeeldheid bij de belangrijkste lidstaten.

Waarschuwingen VN in de wind geslagen

Om de complexiteit van het *safe area*-probleem te schetsen, wordt in het rapport een lange aanloop genomen. In de uitvoerige analytische verhandeling – handig en overtuigend onderbouwd door citaten uit VN-bronnen (resoluties, toespraken) – blijken de VN vaak een roepende in de woestijn te zijn. Zo memoreert Annan dat de VN tegen erkenning van de nieuwe lidstaten waren. Deels uit angst voor het versneld uiteenvallen van Joegoslavië en deels uit bezorgdheid over de gevolgen voor de minderheden, vooral in Bosnië. De EU krijgt (terecht) de zwarte piet toegespeeld als het lichaam dat uiteindelijk tot erkenning overging, terwijl Bosnië en Kroatië niet aan de voorwaarden konden voldoen.

De VN hebben, vanaf het moment dat tot het sturen van vredestroepen werd besloten, gewaarschuwd voor de gevaren, zo vervolgt Annan zijn betoog: vredebewarende troepen kunnen alleen hun werk doen als alle partijen instemmen en als er een duidelijke wil tot vrede is, voorwaarden die steeds hebben ontbroken. Al in mei 1992 concludeerde Boutros Ghali dat deze *peace-keeping*-operatie onmogelijk was, dat er geen werkbaar mandaat was en er daarom van UNPROFOR geen effectieve bijdrage te verwachten viel. De toenmalige secretaris-generaal stelde al in een heel vroeg stadium dat succes van de *peace-keeping*-operatie en de humanitaire missie uiteindelijk afhankelijk was van 'commitment' van de Bosnische Serviërs.

De VN waarschuwend niet alleen, maar kwamen in samenwerking met de EU ook met een vredesplan. Dit Vance-Owen Vredesplan (VOPP) voorzag in een decentrale staat, waarbij etnische vermenging de basis was. Door Amerikaans verzet is het nooit officieel van de grond gekomen, zo klinkt in het rapport het (al bekende) verwijt door. Het uiteindelijke plan is afgewezen in het Bosnisch-Servisch parlement, vooral omdat het opgeven van de veroverde gebieden in Oost-Bosnië onbespreekbaar was. Toen was het al duidelijk dat de enclaves het grote probleem waren voor een toekomstige vredesregeling, zo lezen we in het rapport. Helaas begrepen andere actoren dat minder goed of wilden dat om hen moverende redenen niet begrijpen, is welhaast een conclusie die zich aan de lezer opdringt bij het lezen van de reconstructie van de totstandkoming van de *safe area*-politiek. Uit

deze analyse wordt niet duidelijk of en welke acties het VN-secretariaat heeft ondernomen om deze inzichten wijd te verbreiden. Eveneens blijkt niet helder uit het rapport welke consequenties het secretariaat aan deze analyse wenste te verbinden.

Wel laat Annan optekenen dat, toen Srebrenica in het voorjaar van 1993 voor de eerste keer werd overlopen door de Bosnische Serviërs en de VN bijna 9000 kinderen, vrouwen en ouderen evacueerden, dit goede werk noodgewongen moest worden gestopt, omdat de Bosnische regering niet langer wilde meewerken. Annan schetst ook de grote meningsverschillen tussen de lidstaten over hoe de Servische agressie te stoppen. Het instellen van *safe areas* (Resolutie 819), om zo toch nog iets te doen voor de bedreigde moslims, wordt in het rapport een compromis genoemd. Zeer uitgebreid worden belangrijke VN-functionarissen aangehaald, die – al voordat resolutie 819 werd aangenomen – de Veiligheidsraad herhaaldelijk hadden gewaarschuwd tegen dit concept.

VN-onderhandelaar Cyrus Vance vond dat het instellen van veilige gebieden zou leiden tot verdere etnische zuiveringen. Mevrouw Ogata, Hoge VN-commissaris voor de vluchtelingen, waarschuwde al voor het gevaar van misbruik door de betrokken partijen en zij vreesde voor het ontstaan van concentratiekampen. Het VN-secretariaat vroeg zich af of de traditionele *peace-keeping*-regels voldoende waren voor UNPROFOR om geweld tegen enclaves te stoppen. Ook noemde dit lichaam als voorwaarde voor het instellen van deze gebieden dat er controle over lokale partijen in de *safe areas* moest zijn. Ook de commandant van UNPROFOR was uiteindelijk tegen het concept, omdat het niet tot stand kwam na een overeenkomst tussen strijdende partijen, en omdat bescherming van *safe areas* een taak was voor gevechtseenheden en niet voor *peace-keepers*. De, later zo vaak genoemde, les voor de VN vatte hij toen al krachtig samen in een rapport aan het secretariaat: '[o]ne cannot make war and peace at the same time.' Met dit dilemma werden de VN voortdurend geconfronteerd.

Humanitaire missie of echte veiligheid: de paradox tussen *peace-keeping* en *peace-enforcement*

De VN hebben ook in 1994 en 1995 in verscheidene politieke en militaire analyses voortdurend gewezen op de gevaren en tekortkomingen van de *safe area*-politiek. De aanvallen op de enclaves toonden aan dat de Bosnische Serviërs zich niets aantrokken van de aanwezigheid van VN-troepen en dat deze zonder voldoende gevechtsmiddelen en luchtsteun, tot weinig in staat waren. Het sporadisch gebruik van het luchtwapen in 1994 en 1995 leerde echter ook dat dit wapen

op korte termijn weliswaar hielp, maar ernstige gevolgen had voor de voortgang van de humanitaire taken en dus voor de situatie van de burgerbevolking. Bovendien liep het eigen VN-personeel steeds meer gevaar, zo bleek bijv. bij de gijzelaarscrisis in mei 1995. Toen in de loop van 1995 de oostelijke enclaves steeds meer werden afgesloten en UNPROFOR voorstelde de enclaves vanuit de lucht te bevoorraden om zo de humanitaire situatie te verlichten en de militaire capaciteit op peil te houden, werd dit door de lidstaten tegengehouden uit angst dat helikopters uit de lucht zouden worden geschoten.

Uit het gehele rapport spreekt de diepe frustratie over de gang van zaken, vooral ook omdat men geen gehoor vond bij de Veiligheidsraad en de belangrijkste lidstaten. De Veiligheidsraad reageerde ook lang niet altijd op de dringende rapporten van het VN-secretariaat over de vele implementatieproblemen en dilemma's waarmee UNPROFOR worstelde. Toen de VN in de zomer van 1995 alle gebreken van de *safe area*-politiek nog eens op een rijtje zetten en de Veiligheidsraad een aantal keuzen voorlegden voor de toekomst, kregen zij wederom geen antwoord. Het rapport biedt een bewust (maar de feiten zijn ook niet te weerleggen) en ontluisterend inzicht in het falen van de internationale gemeenschap. Tegelijkertijd wordt de lezer zeer overtuigend gevoed met citaten, resoluties en rapporten die bewijzen dat de secretaris-generaal, het secretariaat en belangrijke politieke en militaire VN-functionarissen het er lang niet slecht van afbrachten.

Toch wordt niet verhuuld dat ook binnen de VN-organisatie en UNPROFOR verschil van mening ontstond over de mate waarin met behulp van het luchtwapen of met beter bewapende troepen robuuster kon worden opgetreden tegen de Bosnisch-Servische provocaties. Het inzetten van de Rapid Reaction Forces (RRF) voor het openhouden van de corridors naar *safe areas* werd door de hoogste UNPROFOR-baas Janvier en door Akashi, de speciale VN-vertegenwoordiger voor Bosnië, tegengehouden. Hoewel hun motieven alle ruimte krijgen – er was geen mandaat voor vredesafdwinging, het zou de gehele missie in gevaar brengen en stond haaks op het VN-beginsel van neutraliteit – verraadt Annan in dit rapport toch zijn sympathie voor Rupert Smith. Deze UNPROFOR-commandant in Bosnië was wél voor een veel krachtiger optreden.

Terechte kritiek is er op de wat al te felle en openlijke VN-geluiden dat niet te hard mag worden opgetreden en dat het luchtwapen pas in het uiterste geval mag worden ingezet. Een duidelijk voorbeeld van de soms wat al te vérgaande *appeasement*-politiek is de geruststellende brief van Akashi aan de Bosnisch-Servische leider Radovan Karadžić, waarin

stond dat de pas gevormde RRF onder de vredebewarende 'rules of engagement' zou opereren. Het is een gemiste kans dat Annan niet dieper ingaat op de rol van het VN-secretariaat in deze, te meer daar hij impliciet lijkt te suggereren dat hierover binnen het secretariaat ook meningsverschillen bestonden. Over de afzonderlijke rol van belangrijke personen uit de politieke en militaire VN-hiërarchie komen we echter weinig tot niets te weten. Zo wordt ook niet duidelijk, wie nu eigenlijk verantwoordelijk is voor alle miscommunicatie binnen de VN-organisatie. Weliswaar wordt toegegeven dat het management veel beter kan, maar veel verder reiken de conclusies niet.

Niet Dutchbat en zijn commandant, maar andere Nederlandse officieren onder vuur

Geheel in het patroon om niet teveel op individuele tenen te staan, komen ook Dutchbat en zijn commandant er niet slecht vanaf. Uitgebreid wordt de moeilijke situatie – lichtbewapend, geïsoleerd, te weinig manschappen en middelen – van de eenheid geschetst. Luitenant-kolonel Ton Karremans heeft bovendien in juni 1995 tweemaal een helder rapport gestuurd waarin hij wees op de gevaren van de steeds knellender omsingeling. Het gebrek aan voedsel en brandstof leidde tot een gevaarlijke humanitaire en militaire situatie waarin hij de veiligheid van de enclave niet meer kon waarborgen. Annan vermeldt eerlijk dat Karremans' rapporten, evenals twee van zijn vijf verzoeken tot luchtsteun, het UNPROFOR-hoofdkwartier niet bereikten. Het geklungel op de staven in Tuzla en Sarajevo en de foute inschattingen in Zagreb blijven echter, net als in de media, ook in dit rapport onbelicht. Het is overigens opvallend dat – waar verder in het rapport zoveel mogelijk wordt vermeden nationaliteiten te noemen – nadrukkelijk wordt vermeld dat het steeds Nederlandse (hoge) officieren waren die verantwoordelijk en nauw betrokken waren bij de afhandeling van Karremans' verzoeken om luchtsteun. Op basis van dit rapport wordt eens te meer duidelijk dat, waar (in de media) Karremans inschattingfouten en slecht officierschap worden verweten, dit zeker ook kan gelden voor veel andere militairen in de bevelsketen. Maar hierover is nog veel nader onderzoek nodig.

Het VN-rapport stelt dat New York op de derde dag van de aanval op de enclave nog niet op de hoogte was gebracht van de ernst van de situatie. Annan vindt dat niet alleen miscommunicatie en inschattingfouten in de VN-bevelsketen, maar ook de onwil van westerse inlichtingendiensten om informatie te delen met de VN een rol speelde in het ontbreken van een goed zicht op de gebeurtenissen vlak voor, tijdens en na de val van de enclave. Karremans' rapporten lie-

ten in ieder geval niets aan duidelijkheid te wensen over. Nadat de enclave was gevallen en hij Mladić had ontmoet, rapporteerde hij: 'ik ben niet in staat de mensen hier te verdedigen,' en 'er zijn op hoogste niveau onderhandelingen nodig'. Hij moest het die eerste dagen echter voornamelijk alleen opknappen.

Het VN-rapport is mild over de Nederlandse rol en concludeert dat meer verzet van Dutchbat de val van de enclave niet had kunnen voorkomen. Opvallend is dat, in tegenstelling tot de ophef in de Nederlandse politiek en media, nauwelijks wordt ingegaan op de rol van Dutchbat bij de scheiding van de vluchtelingen. Het enige punt van kritiek in het rapport is bovendien zeer discutabel. Volgens de VN had meer openheid van Dutchbat over de 'sinistere aanwijzingen' voor etnische zuiveringen de internationale gemeenschap wellicht in een eerder stadium 'robuust' doen ingrijpen. Dat is alleen al een heel ongeloofwaardig argument op basis van alles wat daarvoor in het rapport is geschreven over de daadkracht van die gemeenschap. Het ontbrak de Nederlandse eenheid bovendien aan de kennis die wij nu hebben van de systematische wijze waarop in de dagen na de val tienduizenden moslims werden vermoord. Volgens de Bosnische VN-ambassadeur Muhamed Sacirbey was het bovendien voor Westere inlichtingendiensten al een dag na de val van de enclave duidelijk dat mensen werden samengedreven en dat voor moordpartijen werd gevreesd. Het hele rapport maakt duidelijk dat het probleem nooit lag in het ontbreken van informatie, maar in wat hiermee te doen.

Conclusie

Wie zowel in de aanloop, het vervolg en het einde van de *safe area*-politiek verantwoordelijk is voor alle gemaakte fouten in de politieke en militaire besluit-

vorming, wordt door dit VN-rapport niet opgehelderd. Maar dat was ook niet het doel van dit onderzoek. De besluitvormingskant is goed belicht, de uitvoeringszijde behoeft echter nader onderzoek. Ook is het jammer dat in het rapport weinig te lezen is over de relatie tussen VN en NAVO. Wellicht voorziet het NIOD-onderzoek, dat zich ook richt op de internationale context, dit jaar in deze leemte. Veel gras is de Nederlandse onderzoekers echter voor de voeten weggemaaid. Het VN-rapport is een zeer gedegen, uitvoerige en goed onderbouwde analyse van het algemene falen van de *safe area*-politiek van de internationale gemeenschap.

De parallel tussen dit internationale perspectief en vooral de aanloop tot onze nationale besluitvorming vind ik opvallend. Alle bezwaren, kanttekeningen en obstakels met betrekking tot de *peace-keeping*-operatie en de *safe area*-politiek die in dit rapport worden genoemd, waren door Nederlandse militairen al geuit vóórdat het parlement het besluit nam troepen ter beschikking te stellen. Dit rapport laat zien dat hetzelfde geldt voor het internationale niveau. De Veiligheidsraad besloot, ondanks alle tegenargumenten van hoofdrolspelers uit de VN-hiërarchie, toch tot het instellen van veilige gebieden, maar gaf daarna UNPROFOR het mandaat noch de middelen om geloofwaardig te kunnen optreden. De verdeeldheid binnen de internationale gemeenschap maakte de VN, UNPROFOR en Dutchbat tot een speelbal van de Serviërs. De Bosnische moslims, die door het VN-wapenembargo zelfs het recht op zelfverdediging werd bemoeilijkt, waren echter de grootste slachtoffers.

SIPKE DE HOOP doceert moderne Balkageschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij droeg in de *Internationale Spectator* door middel van artikelen en boekbesprekingen al meerdere malen bij aan de discussie over Srebrenica.

De Afrika-notitie: een flinterdun verhaal

CHRIS REIJ

IN AUGUSTUS 1999 HEBBEN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking een Afrika-notitie gepubliceerd waarin zij hun beleid voor Afrika ten Zuiden van de Sahara presenteren.¹ Deze notitie staat vol goede voornemens, waarvan lang niet altijd duidelijk is hoe deze kunnen worden uitgevoerd. Het is lovenswaardig dat Nederland zich wil inspannen om illegale wapenhandel in Afrika te

bestrijden en kindsoldaten te demobiliseren, maar hoe dit in de praktijk kan worden gerealiseerd, wordt onvoldoende duidelijk gemaakt. De notitie is ook oppervlakkig. Op geen enkele wijze wordt gepoogd een echte analyse te maken van de problemen waarmee Afrika kampt of om een visie te ontwikkelen over hoe Afrika er over 15 of 25 jaar uit zou kunnen zien.

Conflictpreventie en conflictoplossing

De twee hoofddoelstellingen van het beleid zijn bevordering van veiligheid en stabiliteit en van goed bestuur en beleid. Nederland wil zich met andere landen inspannen voor conflictpreventie en voor oplossing van lopende conflicten.

De notitie maakt duidelijk dat Nederland hierbij niet alleen wil opereren, maar in samenwerking met andere landen. Nederland is dan ook lid van allerlei contactgroepen en fora die oplossingen moeten vinden voor problemen in het Grote-Merengebied, in Soedan, Somalië en Liberia. Of Nederland vervolgens financiële bijdragen zal leveren aan programma's die uit deze vormen van overleg voortvloeien, hangt af van de 'context van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en de beschikbare middelen' (blz. 10). Het breed gedragen nieuwe Nederlandse beleid is de bilaterale hulp te beperken tot een klein aantal landen. Een direct gevolg hiervan is dat Nederland minder aan conflictpreventie en -oplossing kan doen dan voorheen. Een land als Niger is door een heel moeilijke periode van staatsgrepen en andere vormen van interne onrust gegaan, maar het heeft sinds kort weer een democratisch gekozen parlement en president. Deze prille positieve ontwikkeling zou moeten worden ondersteund, omdat Niger, door de penibele economische situatie, gemakkelijk tot wanorde zou kunnen terugvallen. Het nieuwe beleid van beperking van bilaterale-hulprelaties sluit Niger echter uit van ondersteuning.

Nog betreurenswaardiger is het dat Nigeria volledig aan het eigen lot wordt overgelaten. In de notitie wordt met nadruk aangegeven dat Nigeria in West-Afrika van grote politieke, economische en strategische betekenis is en een stabiliserende rol kan spelen op het continent, mits de positieve ontwikkelingen die in juni 1998 op gang zijn gebracht vruchten afwerpen (blz. 12). Nigeria is een reus op het Afrikaanse continent, maar wel één op lemen voeten. Onlangs zijn conflicten tussen bevolkingsgroepen opgelaaid en de corruptie tiert welig. Het is een volstrekte anomalie om aan de ene kant het grote strategische en economische belang van Nigeria te erkennen en vervolgens aan de zijlijn toe te kijken hoe de situatie zich in dit potentiële kruitvat ontwikkelt. Het minste wat verwacht mag worden, is dat Nederland in EU-kader aandringt op gezamenlijk beleid en gezamenlijke ondersteuning van Nigeria. Verder zou Nigeria niet misstaan op het kleine lijstje landen in Afrika dat in aanmerking komt voor ondersteuning op het gebied van mensenrechten, vredesopbouw en goed bestuur.

Als het gaat om conflictoplossing, mag ook een extra inspanning van Nederland verwacht worden bij het bloedige grensconflict tussen Ethiopië en Eritrea,

dat al tienduizenden slachtoffers heeft gemaakt en honderdduizenden van huis en haard heeft verdreven. Ethiopië en Eritrea behoren beide tot de weinige landen waaraan Nederland bilaterale hulp geeft. De Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAU) worstelt al sinds mei 1998 met dit conflict, en de ene keer gaat Ethiopië akkoord met de voorgestelde vredesregeling en wordt deze verworpen door Eritrea, en de volgende keer is het andersom. Nationale trots blijkt hier sterker dan stopzetting van hulp. Opvoeren van diplomatiek overleg en van externe druk is urgent, omdat beide landen zich onlangs weer bewapend hebben met Russische bommenwerpers, die bij hetzelfde wapenexportbureau in Rusland werden besteld en in recordtijd werden geleverd.²

Goed bestuur en goed beleid

Op de keper beschouwd zijn in Afrika waarschijnlijk alleen Botswana en Mauritius redelijk goed bestuurde landen en elders is sprake van een grijze zone. Het wrange is dat de introductie van democratische verkiezingen in Afrika in nogal wat gevallen heeft geleid tot toeneming van corruptie. Tenslotte moeten de zittende machthebbers kostbare verkiezingscampagnes voeren en stemmen kopen.³ Thans komen Guinee Bissau, Kenia, Namibië, Rwanda en Zimbabwe in aanmerking voor ondersteuning uit het programma voor mensenrechten, vredesopbouw en goed bestuur. Uit dit programma ontvangen deze vijf landen te zamen in 2000 een bedrag van 46,7 miljoen gulden, waarvan 35 miljoen naar Rwanda gaat.⁴ Niet alleen is het lijstje van landen dat in aanmerking komt voor ondersteuning uit dit programma nogal bescheiden, maar het zal ook niet meevallen de beperkte fondsen te besteden. In haar brief aan de Tweede Kamer geeft minister Herfkens het volgende aan bij de begroting voor Kenia, waarop 5 miljoen gulden staat voor mensenrechten, goed bestuur en vredesopbouw:

'Op het gebied van mensenrechten zullen de voorgestelde activiteiten zich richten op mensenrechten-educatie op scholen, burger-educatie over de herziening van de Keniaanse grondwet, identificatie van en hulpverlening aan slachtoffers van marteling, rechtshulp aan gemarginaliseerde groepen, versterking van de rol van de media en *juvenile justice*. De voorgestelde activiteiten met betrekking tot goed bestuur richten zich op de collectieve sector en de kaderstelling voor de *civil society*. Trefwoorden daarbij zijn transparantie, rechtmatigheid, effectiviteit, participatie en democratisering. Een en ander geschiedt in nauw overleg met andere donoren.' (blz. 41)

Niet alleen is een deel van de activiteiten nogal vaag, het is ook een uitgesproken paternalistisch verhaal.

Meer flexibiliteit

Het nieuwe bilaterale beleid is nogal star. Een klein aantal landen die aan zekere criteria voldoen, zoals een relatief goed bestuur en een goed macro-economisch beleid, kan rekenen op een langdurige relatie met Nederland. Daarin schuilt een risico, want nogal wat Afrikaanse landen lijken onderhevig aan een soort varkenscyclus, waarbij goede en slechte tijden elkaar afwisselen. Kenia, Ethiopië, Eritrea en Oeganda vormen daarvan goede voorbeelden. Zelfs Ivoorkust, dat toch als een van de meest stabiele landen van Afrika werd beschouwd, raakte in 1999 in een diepe economische en politieke crisis, die uiteindelijk in december tot een staatsgreep leidde. Het is belangrijk niet alle kaarten op een klein aantal landen te zetten, maar te blijven zoeken naar mogelijkheden om positieve ontwikkelingen te ondersteunen.

Een enkel voorbeeld. Minister Herfkens wil niets meer te maken hebben met Kameroen, dat volgens *Transparency International* de twijfelachtige reputatie heeft het meest corrupte land ter wereld te zijn. Ongetwijfeld geprikkeld door toenemende druk van donorlanden heeft president Paul Biya in september 1999 een 'Operatie Schone Handen' gelanceerd.⁵ Gewoonlijk hebben anti-corruptieplannen van Afrikaanse overheden niet veel om het lijf en zijn zij geen lang leven beschoren. Interessant is wel dat de schoonmaak in Kameroen nu aan de top begint. Ministers en hoge ambtenaren zijn gearresteerd en wachten in de gevangenis op hun berechting. Opvallend is ook dat de gearresteerden kopstukken zijn van Biya's eigen partij en tot zijn eigen stam behoren. De vrije pers heeft zich met verve op de corruptieschandalen gestort en daarmee lijkt een proces op gang gebracht dat niet eenvoudig meer te stoppen is. Waarom dergelijke processen niet ondersteunen vanuit het programma voor mensenrechten, goed bestuur en vredesopbouw? Waarom dit programma niet doteren met een fonds van 100 miljoen gulden per jaar voor Afrika en overal waar mogelijk positieve ontwikkelingen steunen? Of moet de bevolking in landen met corrupte overheden maar lijdzaam wachten op betere tijden?

Lange-termijnvisie

De notitie is niet gebaseerd op een lange-termijnvisie. Welke politieke, demografische, ecologische en economische trends kunnen worden onderscheiden? Hoe ziet Afrika er over 20 jaar uit bij ongewijzigd beleid? Hoe zou Afrika er dan uit kunnen zien en welk beleid is daarvoor nodig?⁶ De formulering van langere-termijnvisies dwingt tot een goede analyse van ontwikkelingsprocessen in de samenleving.

Beleid voor Noord-Afrika

Het valt te betreuren dat de notitie zich beperkt tot Afrika ten Zuiden van de Sahara. De wisselwerking tussen Noord-Afrika en Afrika ten Zuiden van de Sahara lijkt sterker te worden. Kolonel Kadaffi heeft in september 1999 op een buitengewone topconferentie van de OAE in Libië, waaraan door vrijwel alle Afrikaanse staatshoofden werd deelgenomen nieuwe initiatieven ontplooid om te komen tot versterking van de onderlinge samenwerking in Afrika. Verder geldt ook dat ontwikkelingen in Noord-Afrika van direct belang zijn voor bijv. de onderlinge handel tussen Europa en Noord-Afrika en van de migratiestromen naar Europa. Het is van groot belang voor Europa dat de armoede in Marokko vermindert en dat er vrede komt in Algerije. Dat vraagt om gezamenlijk Europees beleid en een gezamenlijke inspanning.

Slotopmerking

De ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Buitenlandse Zaken maken in hun notitie duidelijk dat zij Afrika beschouwen als prioriteit van het Nederlands buitenlands beleid. Het is bekend dat minister Herfkens sinds haar aantreden bezoeken heeft gebracht aan Mozambique, Oeganda, Kenia en Mali, maar hoe vaak is minister Van Aartsen daar geweest?

Noten

- 1 Ministerie van Buitenlandse Zaken, DVL/VM, Postbus 20061, 2500 EB Den Haag (Bestelcode: BZDR 5153/N).
- 2 *Jeune Afrique*, no 2031, 20 december 1999, blz. 66.
- 3 Zie ook 'The (Ab)use of Corruption', in: P. Chabal & J-P. Daloz, *Africa Works: disorder as political instrument*, Oxford: James Currey, 1999, blz. 95-109.
- 4 Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dd 10 november 1999, over Landenbeleid structurele bilaterale hulp.
- 5 *Jeune Afrique*, no 2027, 16-22 november 1999, blz. 26-29. Het gerucht wil dat het IMF de president zou hebben geïnformeerd over de bedragen die zijn ministers en hoge ambtenaren op bankrekeningen in Zwitserland hebben staan. Dit zou hem tot actie hebben geprikkeld.
- 6 Michel van Hulst heeft op 13 december 1999 een voordracht gehouden voor de Evert Vermeer Stichting over het thema 'Afrika en Europa in 2015: een impuls voor het maatschappelijk en politiek debat over het Europese ontwikkelingsbeleid van de toekomst, toegespitst op Afrika'. Dergelijke beschouwingen zijn broodnodig, ook omdat – zoals Van Hulst het uitdrukt – 'een visie hebben op het toekomstig gebeuren, helpt dat toekomstig gebeuren mee waar te maken'.

CHRIS REIJ is verbonden aan het Centrum voor Internationale Samenwerking van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Het etnisch nationalisme van Inkatha

INEKE VAN KESSEL

VOLGENS EEN VAN DE WIJSHEDEN VAN de Zuid-Afrikaanse borreltafel wordt het A-Z van de Zuidafrikaanse politiek bepaald door Afrikaners en Zulu's. De gemeenschappelijke noemer van deze bevolkingsgroepen is een exclusief etnisch nationalisme, dat sterk is geïnspireerd door een gemythologiseerd verleden. Aan de vooravond van de verkiezingen van 1994 leek deze beproefde wijsheid opnieuw opgang te maken. De rechtervleugel van de Afrikaners en de partij van het Zulu-nationalisme, Inkatha, dreigden tot op het laatste moment de eerste vrije verkiezingen te dwarsbomen. Maar de bui trok over. De stembusuitslag was een klinkende overwinning voor een ander concept van nationalisme: het inclusieve, Zuidafrikaanse nationalisme van het African National Congress (ANC). Het vreedzaam verloop van de verkiezingen was mogelijk dank zij een reeks van compromissen, waarin de provincie KwaZulu-Natal een gedeeltelijke uitzonderingspositie bedong, terwijl de rechterflank van de Afrikaners werd gepacificeerd met een raad waarin ze mochten delibereren over hun ideaal van een Afrikaner Volksstaat.

In haar proefschrift *Inkatha en het Zulu nationalisme* buigt Anne Walraet zich over de vraag waarom zich juist in KwaZulu-Natal een etnisch nationalisme heeft ontwikkeld, terwijl elders in Zuid-Afrika een territoriaal nationalisme het pleit won.

In het eerste deel van het boek geeft de auteur een handzaam overzicht van de theorievorming over etniciteit en nationalisme. Achtereenvolgens passeren primordialisme, instrumentalisme en constructivisme de revue. Zijn etnische groepen natuurlijke, quasi-biologische entiteiten, die noodwendig verwickeld zijn in etnische conflicten? Zijn etnische ideologieën het instrument van etnische elites op zoek naar middelen om een eigen achterban en machtsbasis te mobiliseren in de competitie om schaarse middelen? Of is etniciteit helemaal geen natuurlijk gegeven, maar een sociaal-culturele constructie, die al naar gelang de omstandigheden gecreëerd en gemanipuleerd kan worden? Zijn staten voortgekomen uit naties? Of zijn de naties gevormd binnen het verband van de eerder gevestigde staat?

Walraet neemt afstand van de plurale-maatschappijmodellen met hun primordialisistische vooronderstellingen over diepgewortelde etnische loyaliteiten. Deze opvatting leverde de ideologische rechtvaardiging voor de opdeling van zwart Zuid-Afrika in etnische thuislanden. In haar visie op etniciteit en etnische mobilisering is de aandacht niet alleen gericht op de veronderstelde homogene cultuur van een bevolkingsgroep, maar ook op de sociaal-

Anne Walraet: *Inkatha en het Zulu nationalisme*.
Gent: Academia Press, 1999; 420 blz.; 965 Bfr.
ISBN: 90-382-0182-6

economische gelaagdheid binnen die groep en de differentiële incorporatie van verschillende bevolkingsgroepen in de wereldeconomie. Zo komt ze tot haar drie richtinggevende vragen in de *case study* van Inkatha: wie is het volk, wier belangen zijn in het geding en om welke traditie gaat het?

Haar historische schets van de eerste (opgericht in 1922) en de tweede (opgericht in 1975) Inkathabeweging beklemtoont terecht de specifieke historische ontwikkeling van Natal. Binnen de grenzen van het huidige Zuid-Afrika kunnen alleen de Zulu's bogen op een verleden met een groot Zulu-rijk onder centraal gezag, dat eenmaal zelfs het Britse leger een verpletterende nederlaag wist toe te brengen. Het koloniale bestuursmodel dat na de uiteindelijke Britse overwinning in Natal werd ingevoerd, week belangrijk af van het stelsel in de aangrenzende Kaapkolonie. In de Kaapkolonie werd de macht van de *chiefs* ingeperkt ten gunste van gekozen raden, die – onder blanke supervisie – het lokaal en regionaal bestuur uitoefenden. In Natal werd het koloniaal bestuur daarentegen uitgeoefend via de niet-gekozen *chiefs*. Uiteinde-

lijk zou het pseudo-traditionele bestuursstelsel van Natal model staan voor het bantustan-beleid van Hendrik Verwoerd, nadat het assimilatiemodel van de meer liberale Kaapkolonie in de voorafgaande decennia al fors was uitgehold. Deze historische ontwikkeling had verstrekkende gevolgen. In Natal groeide een traditionalistisch, etnisch nationalisme, terwijl de Oost-Kaap de bakermat werd van een breder concept van de Zuidafrikaanse natie, dat ten grondslag ligt aan de dominante ideologie binnen het ANC.

In de niet-legitieme structuur van de bantustans boorde eerste minister Mangosuthu Buthelezi de traditie aan als bron van legitimiteit. Daarmee gaf hij blijk van een vooruitziende blik, want zo verzekerde hij zijn politiek overleven in een post-apartheidstijdperk zonder bantustans. De schijn van de eenheid van de Zulu-natie werd in de jaren '80 verbroken door de opkomst van het United Democratic Front en de vakcentrale COSATU, met het ANC sympathiserende organisaties die ook onder de Zulu's aanhang werven en kregen. Buthelezi's eerste reactie was deze bewegingen af te schilderen als niet-Zulu. In zijn opvatting waren alle leden van de Zulu-natie automatisch lid van Inkatha. Terecht onderstreept Walraet dat de strijd tussen Inkatha en ANC in Natal niet moet worden gekarakteriseerd als etnisch geweld, maar als politiek geweld. De zwarte bevolking van Natal is etnisch vrijwel homogeen: het is een strijd om de macht tussen Zulu's met uiteenlopende politieke loyaliteiten. Deze constatering is niet nieuw, maar herhaling kan geen kwaad, gezien het wijdverbreid geloof in een etnische variant van de predestinatieleer, die ervan uitgaat dat politieke keuzen etnisch voorbeschikt zijn. Zo verklaarde de Nederlandse ex-minister Job de Ruijter, in 1994 hoofd van de EU-waarnemersmissie in Zuid-Afrika, de onverwacht gunstige stembusuitslag voor Inkatha niet als de uit-

komst van een *deal* tussen politieke elites, maar als het natuurlijk gevolg van de numerieke sterkte van de Zulu's.

De verkiezingsuitslag van 1994 onderstreepte intussen dat de Zulu-natie politiek niet homogeen is. In Kwazulu-Natal haalde Inkatha 55% van de Zulu-stemmen, maar het ANC wist hier 40% van de Zulu-stemmen in de wacht te slepen. Bij de verkiezingen van 1999 was het aandeel van de Zulu's in de Zuid-Afrikaanse bevolking niet geslonken, maar het stemmenpercentage voor Inkatha was beduidend lager.

In de jaren '80 vervulde Natal opnieuw een voorbeeldfunctie toen het blanke provinciebestuur, blanke ondernemers en Inkatha gezamenlijk een blauwdruk ontwierpen voor politieke machtsdeling in een niet-raciaal, kapitalistisch bestel. Inkatha was niet alleen de hoeder van het traditionalisme, maar ook een zakenpartner in moderne economische ontwikkeling. De motor achter Inkatha was niet de Zulu-koning, die eerder de speelbal was van uiteenlopende belangengroepen, maar als aandrijfkraft fungeerden de *chiefs* en de middenklasse, die allebei economisch afhankelijk waren van het patronageweb van de bantustans. Walraet kenschetst Inkatha als een poging van een autocratische machtselite om een moderniserende samenleving onder controle te houden.

Er zijn enkele opvallende omissies en een enkele misser. De literatuurstudie situeert Zuid-Afrika in de context van de internationale discussie over staat, natie en etniciteit, maar gaat vrijwel geheel voorbij aan de plaats van Zuid-Afrika in de koloniale geschiedenis van Afrika. De auteur maakt zelfs geen melding van het toonaangevend boek van de – nu in Zuid-Afrika werkzame – Oegandese politicoloog Mahmood Mamdani, die bestrijdt dat apartheid een uniek Zuidafrikaans verschijnsel was.¹ Ook elders in Afrika was het koloniale bestuursmodel van *indirect rule* via

de *chiefs* gebaseerd op een van buitenaf opgelegd etnisch pluralisme.

In de competitie met Inkatha liet trouwens ook het ANC niet na de traditie aan te boren als legitimatiebron. De traditie was te belangrijk om alleen aan Inkatha over te laten. Dus werd eind jaren '80 met succes geprobeerd de *chiefs* te organiseren in een ANC-gezinde bond, het Congress of Traditional Leaders of South Africa (CONTRALESAs), dat al spoedig ook een aantal Zulu-chiefs tot zijn leden kon rekenen. In de stembusstrijd binnen KwaZulu-Natal beriep het ANC zich op vooraanstaande Zulu-leiders in zijn gelederen – zoals Nobelprijswinnaar Chief Albert Luthuli – en luisterde verkiezingsbijeenkomsten op met traditionele of neo-traditionele rituelen. In de strijd om de Zulu-stemmen onderscheidden Inkatha en ANC zich niet door een traditionalistisch discours tegenover een universalistisch moderniseringsprogramma, maar wierpen ze zich beide op als hoeders van de Zulu-traditie.

De bewering (blz. 349) dat het rapport van de waarnemers van de Europese Unie bij de verkiezingen van 1994 nooit is gepubliceerd, is onjuist.²

De theoretische discussies en de historische ontwikkeling van Inkatha worden vaardig samengevat en geanalyseerd, maar het boek voegt weinig toe aan bestaande publikaties over Inkatha. Walraet heeft geen eigen onderzoek gedaan in KwaZulu-Natal en evenmin een eigen bronnenstudie verricht.

Noten

- 1 M. Mamdani, *Citizen and Subject: contemporary Africa and the legacy of late colonialism*, Princeton, 1996.
- 2 *Observing South Africa's 1994 national and provincial elections: final report to the European Commission from the European Union Election Unit*, Johannesburg, 27 mei 1994.

MW DR I. VAN KESSEL is werkzaam bij het Afrika-Studiecentrum te Leiden.

Politiek en juridisch landschap van Indonesië in kaart gebracht

HENK SCHULTE NORDHOLT

OVER DE SITUATIE IN INDONESIA VER-
schijnen de laatste tijd de nodige
publikaties. De meeste daarvan zijn
haastig in elkaar gezet en zijn voor
een deel al weer achterhaald op het
moment van verschijnen. Dat ligt
anders bij het boek dat de Leidse
jurist Sebastiaan Pompe met behulp
van een aantal studenten samenstel-
de over de algemene verkiezingen
die in juni 1999 in Indonesië zijn
gehouden. Pompe belicht vooral de
juridische aspecten van de verkiezingen
en dat is nuttig omdat de meeste
auteurs die over de huidige politiek
in Indonesië schrijven zich vooral op
personen, facties en intriges concen-
treren en minder op de constitutione-
le context waarin dit alles plaats-
vindt. Bovendien kan het hervormings-
proces dat thans onder leiding
van president Wahid al tastend is
ingezet, alleen kans van slagen heb-
ben, indien het in een stevig wette-
lijk fundament wordt verankerd. En
juist op dat vlak moet er in Indone-
sië nog heel veel gebeuren.

Het boek begint met een hel-
dere inleiding over de staatkundige
veranderingen die tussen mei 1998
en oktober 1999 hebben plaatsge-
vonden, d.w.z. vanaf het moment dat
Suharto aftrad tot het aantreden van
de nieuwgekozen president Wahid.
Belangrijk is Pompes constatering
dat het institutionele veranderings-
proces in Indonesië eigenlijk in han-
den was van een kleine groep her-
vormingsgezinde ambtenaren en
politici. Die groep was kwetsbaar
omdat deze hervormers over een
gering politiek draagvlak beschikten.

Zij moesten
steun zoeken bij
machthebbers
die op dat
moment in een
gevecht om de
macht verwik-
keld waren en voor wie bepaalde
maatregelen ronduit nadelig zouden
uitpakken. Daarnaast waren de her-
vormers afhankelijk van instituties
die het vermogen niet hadden veran-
deringen metterdaad door te voeren.
Een schrijnend voorbeeld hiervan is
de rechterlijke macht, die nauwelijks
zelfstandig opereert, moet werken
met een uiterst gebrekkig wettelijk
kader en die evenmin over de mid-
delen beschikt om uitspraken kracht
bij te zetten.

Pompe is goed op dreef als hij
het juridisch landschap in Indonesië
in kaart brengt, maar hij is veel min-
der overtuigend als hij zich een
enkele keer aan politieke typering
en analyses waagt. Gelukkig houdt
hij zich over het algemeen bij zijn
leest, en dat levert goed gefundeerde
informatie op.

Kenmerkend voor het politie-
ke proces onder het presidentschap
van Habibie was de rol die de Natio-
nale Kiesraad speelde. Deze raad, die
toezichthouder bij het verkiezings-
proces was, weerstond aanvankelijk
de druk van de Golkar-partij, de
Hoge Raad en de president in een
conflict over de vraag of ministers
mochten deelnemen aan verkiezings-
campagnes van een partij. De Raad
was hiertegen, omdat de ministers
hun ministerie zouden kunnen

Sebastiaan Pompe: *De Indonesische Algemene
Verkiezingen 1999.*

*Leiden: KITLV Uitgeverij, 1999; 283 blz. geïllustreerd
met kleurenposter; f 45,-; ISBN: 90-6718-154-4*

ombouwen tot propagandamachine.
De Raad won dit conflict en verwierf
hierdoor een groot gezag. Maar niet
lang daarna ging het mis, toen de
Raad zelf ten prooi viel aan corruptie
en interne onenigheid. De Raad telde
naast enkele door de regering
benoemde leden, vertegenwoordigers
van alle 48 partijen die aan de ver-
kiezingen deelnamen. De meeste van
deze partijen waren bij voorbaat
kansloos, en hun vertegenwoordi-
gers zagen er niet tegenop hun stem
aan de hoogste bieder te verkopen.

Het uiteindelijke failliet van
de Kiesraad kwam tot uiting toen de
raad zo verdeeld bleek te zijn, dat hij
niet in staat was de uitslag van de
verkiezingen te bekrachtigen en dit
moest overlaten aan de president.

Naast dit meer analytische
gedeelte bevat het boek een korte
beschrijving van alle 48 partijen die
aan de verkiezingen deelnamen,
waarbij een kleurenposter is gevoegd
met daarop alle partijlogo's. Het
merendeel van deze partijen bestaat
binnenkort niet meer en daarom
vormt deze opsomming een interes-
sante bron voor toekomstig histo-
risch onderzoek. Dit laatste geldt
ook voor de drie belangrijkste wet-
ten die verband houden met de alge-
mene verkiezingen van 1999. Het
betreft de wetten op de politieke par-

tijen, op de algemene verkiezingen en die op de samenstelling en positie van het volkscongres, het parlement en de regionale raden. De drie wetten en hun officiële toelichting worden ingeleid en integraal in vertaling weergegeven.

Tot slot wordt in bijlagen aanvullende informatie gegeven over de

grondwet, de organisatie van de verkiezingen en over de uitslagen van de verkiezingen op nationaal en regionaal niveau.

Daarmee is dit boek van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde een onmisbaar historisch document geworden waarvan de waarde alleen maar zal

stijgen naarmate de tijd verstrijkt. Jammer dat het niet in het Engels is uitgegeven, want het verdient een groter, internationaal publiek.

DR HENK SCHULTE NORDHOLT is hoogleraar Moderne Aziatische Geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam

De dramaserie rond 'de Nederlandse CIA'

J.W.L. BROUWER

BIJ DE VERSCHIJNING KREEG DIT BOEK over de geschiedenis van de voormalige Inlichtingendienst Buitenland (IDB) veel aandacht in de media. Verscheidene vondsten haalden zelfs de voorpagina's van de dagbladen. De lezer herinnert zich ongetwijfeld de onthulling dat de IDB – onder de codenaam operatie-Virgil – tijdens de Nieuw-Guineacrisis een 'mol' had in de Indonesische regering. Hierdoor beschikte het kabinet-De Quay zelfs over de Indonesische aanvalsplannen.

Alle aandacht zorgde ervoor dat de eerste twee drukken van het boek snel waren uitverkocht. Voor een historische publikatie is dat uitzonderlijk. Nog opmerkelijker is misschien dat serieuze besprekingen van het boek uitbleven. Dat is jammer, want het gaat hier om een onderwerp waarover weinig bekend is. Het betreft bovendien een gedegen studie, die het waard is tegen het licht te worden gehouden. Vonden de redacties van de boekenbijlagen dat hun krant er al genoeg aandacht aan had geschonken? Wellicht ligt de verklaring ook in het feit dat het boek zich niet zo gemakkelijk

laat bespreken.

De auteurs kunnen er natuurlijk niets aan doen dat er in de media zoveel aandacht was voor de onthullingen van enkele operaties van de IDB, maar de lezer wordt er toch een beetje door op het verkeerde been gezet. Want het boek is – anders dan óók de wervende tekst op de omslag stelt – bepaald géén 'spannende thriller': de organisatie van de IDB staat in deze studie centraal, niet de operaties.

De eerste reactie na lezing van dit boek is er een van bewondering voor de speurzin en het geduld van de auteurs. In smakelijke bewoordingen doen zij in de inleiding verslag van alle tegenslagen die zij jarenlang ondervonden: onwillige departementen, archieven die illegaal vernietigd bleken, de zwijgplicht die premier Kok aan ex-medewerkers oplegde, enz. Onder juridische druk bleek het departement van Algemene Zaken – waaronder de IDB ressorteerde – uiteindelijk bereid informa-

Bob de Graaff en Cees Wiebes: *Villa Maarheeze. De geschiedenis van de Inlichtingendienst Buitenland.*

Den Haag: SDU-uitgevers, 1999 (derde druk); 535 blz.; f 69,50; ISBN: 90-12-08219-6

tie te verschaffen. Daarnaast bestuurden De Graaff en Wiebes uiteenlopende archiefcollecties in binnen- en buitenland en namen zij interviews af met o.m. (anonieme) ex-medewerkers van de inlichtingendienst.

Met het vergaarde bronnenmateriaal willen De Graaff en Wiebes allereerst een beeld schetsen van de organisatie van de IDB, die in 1972 werd opgericht, en van zijn voorganger, de in 1946 in het leven geroepen Buitenlandse Inlichtingendienst (BID). Tevens stellen zij zich de vraag wat de waarde is geweest van de dienst. Hun eerste doel hebben de auteurs zeker bereikt: de organisatorische geschiedenis van BID/IDB en zijn problemen met de Haagse ambtelijke en politieke wereld komen goed uit de verf. Daarentegen blijft de vraag naar het

nut van de inlichtingendienst helaas gedeeltelijk onbeantwoord.

De taak van de BID was volgens het Koninklijk Besluit uit 1946 'het inwinnen van gegevens in het buitenland welke voor het buitenlandse beleid van belang zijn, alsmede omtrent personen in het buitenland die voor de binnenlandse veiligheid een gevaar kunnen opleveren.' De taakomschrijving in 1972 van de IDB was korter: 'het inwinnen van gegevens betreffende het buitenland welke voor de regering van belang kunnen zijn.' Al in de inleiding waarschuwen de auteurs dat zij (met uitzondering van operatie-Virgil) weinig informatie hebben kunnen vinden over concrete operaties of over individuele menselijke bronnen. Nuttig was in elk geval de BID-IDB-afdeling die verantwoordelijk was voor wetenschappelijke spionage. De Amerikanen waren kennelijk zeer tevreden over de rapporten van deze afdeling. Ook de economische afdeling boekte aantoonbare resultaten. De gegevens over buitenlandse industriële orders en offertes die zij (dank zij de interceptie door de Marine van het internationale radioverkeer) aan Economische Zaken doorspeelde, waren van groot belang voor het Nederlands bedrijfsleven. Maar over het *politieke* spionagewerk van de IDB komt de lezer weinig aan de weet. In hoeverre was de geslaagde operatie-Virgil een uitzondering?

Reizende wetenschapslieden, journalisten en politici waren kennelijk altijd gaarne bereid hun ervaringen aan de IDB door te geven. Een andere belangrijke bron vormden zeelieden, die meestal een fototoestel meekregen als zij havens achter het IJzeren Gordijn of in het verre China aandeden. Hierbij had de IDB overigens concurrentie van de BVD en de Marine Inlichtingendienst (MARID). Soms ontstonden hierover problemen. Zo weigerde op een gegeven moment een kapitein zijn medewerking aan de MARID, omdat hij vond dat zijn schip reeds 'een drijvend spionagenest' was geworden, zeggen-

de dat hij een man had zitten voor de BVD, een man voor de IDB, terwijl nog twee bemanningsleden met dure fototoestellen opnamen maakten ten behoeve van opdrachtgevers die de kapitein onbekend waren. Dit is slechts een van de voorbeelden waarbij de lezer het gevoel krijgt dat het er bij de IDB toch wel erg klungelig aan toeging. Zo had eind jaren '40 de dienst een 'kardinale' bron in het Vaticaan die wel veel rapporten opleverde maar die, zo tonen de auteurs aan, niet al te goed geïnformeerd was – noch over de gezondheid van paus Pius XII, noch over diens opvattingen over de Koude Oorlog. Een paar jaar later produceerde de dienst een 'verbazingwekkend groot' aantal rapporten over de interne politieke verhoudingen in Groot-Britannië, waarbij zelfs analyses van gemeenteraadsverkiezingen niet werden geschuwd. Naar aanleiding van deze voorbeelden concluderen de auteurs dat de politieke rapportage over het algemeen nauwelijks afweek van de normale politieke rapportage van de Nederlandse diplomaten in het buitenland. Was het een wonder dat Buitenlandse Zaken nogal neerkeek op het IDB-werk?

Hoewel op het operationele vlak nog veel onbekend blijft, stellen De Graaff en Wiebes wel dat de IDB een indruk wekt van amateurisme met 'een enkel groot succes in de politieke sfeer', en 'kwalitatief beter werk in de technische en wetenschappelijke inlichtingenvergaring' (blz. 415). Toch merken zij ook ergens op: 'Vaak werd er beleidsmatig weinig gedaan met de informatie van de IDB, maar in een beperkt aantal gevallen droeg zij bij tot de besluitvorming in de ministerraad.' (blz. 62) Alleen van de operatie-Virgil weet de lezer dat die in de ministerraad kwam. Wat waren de andere gevallen?

De auteurs zetten 'het Nederlandse broertje van de CIA' neer als een tragische organisatie. Het is volgens hen inherent aan spionage-

organisaties dat deze vooral elkaar, in plaats van de vijand, het leven zuur maken. Maar in het geval van de IDB maakte men het wel erg bont. Het lijkt erop of de medewerkers het grootste deel van hun energie staken in de interne personele problemen. Dat had te maken met het slechte management en met het droevige feit dat er eigenlijk niemand in de IDB was geïnteresseerd: noch de ambtenarij noch de politiek had maar een greintje belangstelling voor wat er al dan niet in Villa Maarheeze werd bekooktoofd. Ambtelijk Den Haag had geen duidelijke wensen voor de dienst en de Tweede Kamer was veel meer geïnteresseerd in de BVD. Allerlei ingrepen, zoals reorganisatie, versterking van de coördinatie of vervanging van de leiding, hadden geen effect.

De centrale kwestie bij de beoordeling van deze studie is het bronnenprobleem. De Graaff en Wiebes gaan daar overigens meteen in de inleiding openhartig op in: 'De lezer zal er hopelijk begrip voor kunnen opbrengen dat wij schaars moesten zij bij de bronvermelding. Ook wij vinden dat onbevredigend, omdat daardoor de controleerbaarheid van onze beweringen op onderdelen ontbreekt.' (blz. 21) Toch heeft de lezer geen gebrek aan voetnoten. Wanneer de auteurs wél bronnen kunnen vermelden, doen zij dat veelvuldig én uitgebreid. Soms doet het grote aantal voetnoten (en de inhoud ervan) zelfs te uitgebreid aan. Zeker in vergelijking met de passages die niet verantwoord worden. Het lijkt wel alsof de auteurs iets willen goedmaken.

Aan het eind van het boek is een reactie opgenomen van een voormalig hoofd van de IDB. Deze wijst erop dat de auteurs 'een onvolledig, onevenwichtig en op sommige punten feitelijk onjuist beeld van de IDB' hebben gegeven. Helaas kan het voormalig diensthoofd – om redenen van geheimhouding – de beweringen niet weerleggen. Dat maakt de controle op de informatie er niet gemak-

kelijker op. Neem nu de belangrijkste bron van operatie-Virgil. Volgens De Graaff en Wiebes was dat Roeslan Abdulgani, de secretaris-generaal van het Indonesische ministerie van Buitenlandse Zaken en de belangrijkste adviseur van Soekarno inzake Nieuw-Guinea. De auteurs geven toe dat zij nergens zwart op wit vonden wie de Nederlandse 'mol' was. Door een vergelijking tussen zijn loopbaan en de vergaarde gegevens hebben wij echter wel moeten concluderen dat deze bron niemand anders was dan Roeslan Abdulgani' (blz. 137). De auteurs laten echter na die conclusie met enkele voorbeelden toe te lichten.

Onbevredigend zijn soms ook de verklaringen die de auteurs aanvoeren als zij niet over voldoende bronnenmateriaal beschikken. Dat

geldt bijv. voor de veronderstelling dat de KVP haar zo succesvolle premier De Jong op een zijspoor zou hebben gezet omdat hij de inlichtingendienst ('een papieren schijnvertoning', aldus De Jong) had willen opheffen. Ook de suggestie dat de houding van premier Lubbers – die verantwoordelijk was voor de opheffing van de IDB in 1994 – beïnvloed was door de zakelijke belangen van zijn familie, komt nogal uit de lucht vallen.

Het bronnenprobleem doet zich ten slotte ook gelden als het gaat om de conflicten binnen de IDB. De sfeer in Villa Maarheeze moet vooral in de laatste jaren bijzonder slecht zijn geweest – inclusief (vermeende) interne afluisteraffaires en beschuldigingen van malversatie. De Graaff en Wiebes

spreken van 'de dramaserie rond "de Nederlandse CIA"' (blz. 291). Zij beseffen het emotionele karakter van de getuigenissen van de ex-medewerkers, die dikwijls op onbevredigende wijze afscheid moesten nemen van de dienst. Maar de auteurs kunnen natuurlijk niet om dit onderwerp heen – het gaat tenslotte om de rode draad in de geschiedenis van de IDB. Toch zijn het vooral de beschrijving van het 'onverwerkte verleden' van de geïnterviewden en de persoonlijke beschuldigingen over en weer die de lezer van *Villa Maarheeze* met een ongemakkelijk gevoel achterlaten.

DR J.W.L. BROUWER is verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Katholieke Universiteit Nijmegen en het departement geschiedenis van de Universiteit Leiden.

Het uitzichtloze leven van de kindsoldaat

WILLEM VEENSTRA

Er zijn al eerder perioden geweest waarin kindsoldaten een vrij normaal verschijnsel waren in de oorlogvoering. Napoleon had ze in zijn legers en Hitler zette in de laatste fase van de Tweede Wereldoorlog duizenden kinderen van soms nog geen 10 jaar in bij de verdediging van Berlijn. Aan het toenmalige Oostfront sneuvelden vele jonge jongens die eigenlijk nog op school behoorden te zitten.

Ook in deze tijd bestaat het verschijnsel kindsoldaat, zoals de tv ons de laatste jaren op indringende wijze heeft getoond. De Nederlandse journaliste Simone Tangelder heeft een aantal van haar al eerder verschenen reportages gebundeld onder de titel *Spelen met vuur*. Daarin doet

zij verslag van haar bezoeken aan opleidingskampen, revalidatiecentra en tot de tanden toe bewapende

straatbenden van jeugdigen. Hun positie is vaak uitzichtloos; het is schokkend te zien hoe vanzelfsprekend ze hun situatie zelf vaak ervaren en hoe normaal ze het doden van mensen zijn gaan vinden. Kindsoldaten zijn soms een beslissende factor geweest; in landen als Liberia en Oeganda zijn de huidige machthebbers mede dank zij hun inzet aan de macht gekomen.

Uit Liberia bericht Tangelder over de negenjarige bodyguard van

Simone Tangelder: Spelen met vuur, Kindsoldaten en hun strijdtoneel.

Amsterdam/Gent: Jan Mets, 1999; 158 blz.; f 29,90; ISBN: 90-5330-275-1

dictator Taylor die het moorden 'cool' noemt. In dit land worden jongens inmiddels behandeld in zg. traumacentra, waarvoor veel donorgeld beschikbaar is. Maar aan de oorzaken wordt weinig gedaan. Aan goed onderwijs ontbreekt het veelal. Voor de jeugdbenden in Colombia (*joven de conflicto*) heeft de toekomst in feite opgehouden te bestaan. Ze overleven nog, meer niet. Alleen een enkele liefdadigheidsorganisatie trekt zich hun lot nog aan, terwijl de poli-

tieke leiders steeds vaker de andere kant op kijken.

Over de Lord's Resistance Army (LRA) in Oeganda, een compleet kinderleger, hebben we al vele tv-beelden gezien. Tangelder beschrijft hoe ze in contact komt met de 10-jarige Kevin, die de tel is kwijtgeraakt en niet meer weet hoeveel mensen hij heeft vermoord. Na een training van hoogstens 14 dagen moeten de LRA-soldaten het opnemen tegen het goed bewapende regeringsleger. Geen schijn van kans natuurlijk. Hier heerst de wet van de jungle. De kinderen weten in feite niet meer hoe een normale samenleving eruit ziet en wat de begrippen goed en kwaad eigenlijk inhouden.

Ook in Sri Lanka bestaan kindsoldaten, al ontkennen regeringsvertegenwoordigers dat in eerste instantie in alle toonaarden. De schrijfster weet toegang te krijgen tot een zg. *uncleared area*, waar de Tamil Tigers het in feite voor het zeggen hebben. De jonge rekruten – ze hebben het uniform van de lagere school meestal nog aan – krijgen speciale videotraining waarin hun

wordt geleerd dat iedere tegenstander dood moet. In Rwanda ten slotte bezoekt de schrijfster een heropvoedingskamp van UNICEF. De kinderen zitten hier voor onbepaalde tijd, niemand weet wanneer ze weggaan. Wat er precies valt te 'heropvoeden' wordt evenmin duidelijk; ook UNICEF zelf zit er duidelijk mee in haar maag. Het belangrijkste schijnt te zijn dat ze hier relatief veilig zijn voor de aanvallen van (etnische) tegenstanders. Sommige kinderen zitten er al jaren.

Tangelder is niet over een nacht ijs gegaan. Ze bezocht alle besproken landen uitgebreid, ging goed gedocumenteerd op reis en liet zich meestal begeleiden door lokale vertegenwoordigers van NGO's die haar bezoek hadden voorbereid. Tegen de achtergrond van al die moeite is het uiteindelijk resultaat wat tegengevallen. De reportages zijn weliswaar goed leesbaar geschreven, maar het blijven vluchtige, journalistieke impressies, hier en daar wat snel en oppervlakkig opgediend. De lezer wordt weinig gewaar van de achtergronden van de desbetreffende

conflicten en het hoe en waarom van de betrokkenheid van de kindsoldaten.

Geen poging tot analyse of duiding dus; wellicht was dat ook niet de opzet. De schrijfster had er beter aan gedaan haar onderzoek te beperken tot twee of drie landen, zodat iedere casus wat grondiger uitgediept had kunnen worden. De gemiddelde (kranten)lezer wiens nieuwsgierigheid snel bevredigd is, zal er wellicht voldoende houvast aan hebben. Degenen die het naadje van de kous willen weten, moeten wachten tot het volgende boek.

Tot slot: ronduit storend is een spellingfout op blz. 8, waar de naam van de befaamde Oegandese universiteit Makerere, waar vele nieuwe Afrikaanse leiders voor de onafhankelijkheid hun opleiding kregen, wordt verbasterd tot Makery. Zoiets hoort in een dergelijke uitgave gewoon niet voor te komen.

DRS W. VEENSTRA is verbonden aan de Conflict Research Unit van de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Veel slechter dan nu kan het met Suriname niet gaan

P.C. EMMER

De eerste druk (1995) van dit handzame overzicht van de geschiedenis van Suriname is goed ontvangen.¹ De auteur had zich zeer grondig ingelezen en zijn relaas gebaseerd op een uitstekende selectie van de bestaande literatuur. Het meest originele deel was te vinden in de laatste hoofdstukken, die handelen over de periode na de onafhankelijkheid. In het bijzonder de beschrijving van Suriname als draaischijf in de drugs-

handel was interessant, omdat Buddingh' hier gebruik maakte van zijn eigen onderzoek. In de hier besproken uitgave zijn twee nieuwe hoofdstukken over de laatste vijf jaar toegevoegd en daarmee is dit boek verreweg de beste

Hans Buddingh': *Geschiedenis van Suriname. Een volledig overzicht van de oorspronkelijke, Indiaanse bewoners en de ontdekking door Europese kolonisten, tot de opkomst van de drugsbaronnen.*

Utrecht: Het Spectrum, 1999; tweede, vermeerdeerde druk; 488 blz.; f 49,90; ISBN: 90-274-6762-5

samenvatting van de recente geschiedenis van Suriname geworden. De

afbeelding op het omslag geeft aan dat in de tweede druk bijna de helft van de tekst handelt over Suriname na de Tweede Wereldoorlog: Benoits slavenmarkt uit de negentiende eeuw is vervangen door een foto van Bouterse en Wijdenbosch tijdens de laatste verkiezingscampagne.

De nieuwe hoofdstukken maken het boek er overigens niet vrolijker op. In de eerste druk legde de auteur Suriname vaak langs een lat met Nederlandse maatstaven en vol verbazing kwam hij tot de conclusie dat wanbestuur, corruptie, georganiseerde misdaad en vriendschapspolitiek in de Nederlandse ex-kolonie welig tierden. In de nieuwe hoofdstukken wordt Suriname met de buurlanden vergeleken, maar de ergernis over het slechte bestuur wordt er niet minder om. Sedert de dekolonisatie in 1975 zijn de opeenvolgende Surinaamse regeringen erin geslaagd hun land van een van de rijkste tot een van de armste landen in het Caribisch gebied te laten verkommen. De oorzaak moet gezocht worden in een aantal zelfgemaakte rampen: een in drugs handelende dictator in combinatie met een alleen op eigen voordeel bedachte handelselite; onbekwame en zwakke politici; de geringe publieke belangstelling voor handhaving van de rechtsstaat; en een absurd monetair beleid. Zulke wantoestanden kwamen ook wel elders in de regio voor, maar de meeste landen hebben zich eraan ontworsteld. Suriname niet.

Nederland heeft die neergang niet kunnen voorkomen. Noch de uitzonderlijk omvangrijke ontwikkelingshulp noch de opzichtige pogingen de Surinaamse politiek te beïnvloeden hebben succes gehad. De Nederlandse steun voor de regering-Venetiaan (1991-1996) heeft volgens Buddingh' zelfs contraproductief gewerkt. Uit protest tegen deze bemoeizucht stemde een groot deel van het Surinaamse electoraat op de partij van Bouterse.

De nieuwe hoofdstukken doen uitkomen hoe verstandig de

huidige minister van buitenlandse zaken Van Aartsen eraan heeft gedaan Suriname niet langer in het centrum van de Nederlandse buitenlandse politiek te plaatsen. Daardoor kunnen de Surinamers bij de volgende verkiezingen stemmen zonder het gevoel te hebben nog steeds door de ex-kolonisator op de vingers te worden gekeken. Nederland profiteert ook van het feit dat het eindelijk het zelf opgelegde kruis van de bijzondere betrekkingen met Suriname niet langer hoeft te torsen. Zonder gewetenswroeging kan ons land het verstreken van ontwikkelingshulp zoveel mogelijk beperken tot landen die streven naar een goed bestuur. De enige stoorzender in dit aantrekkelijk scenario staat in Washington, dat hardnekkig blijft geloven dat Nederland het in Suriname voor het zeggen heeft en aan de narcocratie in Paramaribo een eind kan maken. De juridische *hocus pocus* rond Bouterse moet de Amerikanen overdreven lijken; zij hebben Panama per slot van rekening ook van Noriega bevrijd. Helaas werkt Buddingh' de Amerikaanse rol nauwelijks uit. Archiefonderzoek en interviews in Washington hadden kunnen aantonen of Nederland nu eindelijk van dit onwerkkelijk subsidiariteitsbeginsel verlost kan worden.

De tweede druk van het hier besproken boek geeft de veranderde tijdgeest goed weer: Suriname wordt niet langer beschreven als een appendix van West-Europa, maar als een deel van het Caribisch gebied. Buddingh' heeft de Surinamers ontslagen van de plicht om als Nederlanders te presteren; ze hoeven het alleen maar beter te doen dan hun burens. Daar was de afgelopen vijftwintig jaar geen sprake van. Er is echter bij alle ellende één troost: veel slechter kan het met Suriname niet gaan. Wie weet eindigen bij een volgende druk van dit uitstekende boek de nieuwe hoofdstukken niet langer in mineur.

Noot

- 1 In dit tijdschrift, onder het kopje 'Suri-naams-Nederlandse omstrengeling', besproken door Hans Ramsoedh (januari 1996, blz. 64-65).

Dr P.C. EMMER is hoogleraar geschiedenis van de Europese expansie, in het bijzonder van het Atlantisch gebied, aan de Universiteit Leiden.

Boekaankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg, die ook alle bijdragen aan deze aflevering voor haar rekening nam. Signalering van aan te kondigen boeken gebeurt door Saskia van Ankeren.

Stanley Hoffmann: *World Disorders. Troubled Peace in the Post-Cold War Era.*

Lanham/Boulder/New York/Oxford:
Rowman & Littlefield Publishers, Inc.,
1998; viii + 279 blz.; f 95,80
ISBN 0-8476-8574-8

Deze bundel is een verzameling essays van Stanley Hoffmann van de afgelopen tien jaar, een tijdperk waarin de verhoudingen van de Koude Oorlog werden vervangen door die van een gecompliceerd internationaal systeem. Krachten die tijdens de Koude Oorlog in toom werden gehouden en zelfs met geweld werden onderdrukt, doen zich opnieuw gelden, terwijl de ex-koloniën worden geconfronteerd met geweld en desintegratie. Twee van de meest zichtbare karakteristieken van het huidige systeem, nationalisme en interventie in binnenlandse aangelegenheden van staten, krijgen in Hoffmanns essays bijzondere nadruk. De bundel bestaat uit drie delen. Het eerste deel bevat artikelen met theoretische beschouwingen (o.a. over realisme en idealisme in de internationale politiek, en over de crisis van het 'liberale internationalisme'). Deel twee bevat artikelen die zich bezighouden met de zoektocht naar een nieuwe wereldorde na de Koude Oorlog. Onder deel drie vallen essays die betrekking hebben op etniciteit, nationalisme en wereldorde. In een conclusie schetst Hoffmann een normatief kader voor een liberale ethiek in het internationale beleid. Deze ethiek is geënt op het individu, maar dan wel het individu als sociaal wezen. Hoffmann verwijst naar de principes van bescherming van mensenrechten en minderheden en het recht op zelfbeschikking. Principes die overigens in strijd kunnen komen met de soevereiniteit van de staat en ook gevaren inhouden. Afscheiding van een gebied van een heterogeen samengestelde staat veroorzaakt niet simpelweg instabiliteit; dat doet beleid om een staat met geweld bij elkaar te houden immers

ook en misschien zelfs wel in ergere mate: afscheidingen veroorzaken 'a calamitous decline in life chances and opportunities of individuals both in the new state and in what is left of the old one' (blz. 248). Joegoslavië is daarvan een goed voorbeeld. De vorming van nieuwe staten hoort slechts een 'laatste toevlucht' te zijn. Andere formules, bijv. federalisme, confederatie of *consociation* (speciale voorzieningen voor niet-territoriaal gebonden groepen) verdienen de voorkeur. Hoffmann verwijst ten slotte naar de contouren van een ethiek in de benadering van vreemdelingen en in het omgaan met de hulpbronnen in de wereld. (F.v.d.B.)

Richard N. Haass (ed.): *The United States, Europe, and Problem Countries. Transatlantic Tensions.*

Washington, D.C.: *The Brookings Institution Press*, 1999; x + 251 blz.; f 54,75
ISBN 0-8157-3351-8

In deze bundel worden de tegenstellingen belicht tussen Amerikanen en Europeanen over de aard van de dreiging die uitgaat van een aantal 'probleemlanden'. Die tegenstellingen geven aanleiding tot onenigheid over het te voeren beleid en tot transatlantische spanningen. Het betreft hier Cuba, Iran, Irak, Libië en Nigeria. De hier gepubliceerde essays zijn herziene *papers* die werden gepresenteerd op het Brookings Institute (maart 1998). In alle gevallen komen een Amerikaans en een Europees onderzoeker aan het woord. Zo treft men in het geval Irak een bijdrage aan van de Amerikaan Kenneth I. Juster en van de Fransman Dominique Moïsi (Institut Français de Relations Internationa-

les). Met betrekking tot Cuba stellen Richard A. Nuccio (Universiteit van Harvard) en Joaquín Roy (Universiteit van Miami) kwesties aan de orde als het Amerikaanse embargo en de wet-Helms/Burton. In een concluderend hoofdstuk stelt Haass (Brookings) dat 'dealings with rogue regimes and difficult countries or situations' in gebieden buiten Europa, als gevolg van verschil van inzicht, de Amerikaans-Europese relaties belasten, in het bijzonder het Amerikaans beleid. Daar komt bij dat de Europeanen heil zien in multilateralisme, institutionele aanpak en internationaal recht; Amerikanen daarentegen zijn geneigd sneller te grijpen naar 'confrontational instruments', zoals economische sancties en kruisraketten, waar Europeanen diplomatie en *engagement* prefereren. Verschillen die aanleiding geven tot karikaturen van elkaars standpunt: 'a European view of U.S. foreign policy as heavy handed and dominated by domestic policies, an American view of European foreign policy as amoral and dominated by a search for profit' (blz. 228). Toch zijn er in alle vijf gevallen aanknopingspunten voor samenwerking, die door Haass worden uitgediept. Hij besluit zijn betoog met waarschuwingen aan het adres van Europa. Herhaalde onwil aan Europese kant Amerika te steunen bij 'fair and reasonable approaches toward problem states' verhoogt het bedreigend potentieel van deze landen en leidt tot 'growing American alienation from Europe'. Europeanen kunnen niet verwachten dat de Verenigde Staten betrokken blijven bij Europa als Europa van zijn kant geen actieve partner van de Amerikanen wil zijn in kwesties elders. (F.v.d.B.)

Paul Elliott: Brotherhoods of Fear. A History of Violent Organizations.
London: Blandford, 1998; 255 blz.;
f 71,00 ISBN 0-7137-2687-3

Er zijn vele groepen en instanties die geweld gebruiken. Er zijn groepen, aldus Elliott, die daarbij elke maatschappelijke norm aan hun laars lapten en allerwege vrees en paniek zaaien: geheime organisaties, broederschappen, sekten. Hun doelen zijn soms helder. Zo predikt de Ku Klux Klan rassenhaat, zo hadden de anarchisten en de Baader-Meinhof groep tot doel de maatschappij omver te werpen door sleutelfiguren te vermoorden en werkt de Mafia met terreur uit winstbejag en uit veiligheidsmotieven. Maar de vraag blijft: waarom? Waarom liet de Aum Shinrikyo-sekte zenuwgas los in de metro van Tokio; waar kwam het idee van het Duitse volk als superras vandaan; wat zat er achter de moord-

dadige heksenvervolgingen in vroeger tijden? Elliott beoogt niet alleen een geschiedenis te schrijven van gewelddadige organisaties 'who have inspired fear, hatred and paranoia across the pages of history', maar hij wil tevens verwijzen naar het 'waarom'. Zo plaatst hij de laat-middeleeuwse heksenvervolgingen tegen de achtergrond van de Spaanse inquisitie en het rooms-katholieke geloof uit die tijden dat er sprake was van een samenzwering en een pact met de duivel, worden activiteiten van de Ku Klux Klan en de neo-nazi's onder de noemer 'haat en religie' geplaatst en is er een hoofdstuk gewijd aan revolutionaire perioden in de geschiedenis van West-Europa, Amerika en Rusland en het optreden in die perioden van groepen als vrijmetselaars, anti-industriële Luddieten en anarchisten. In het hoofdstuk 'Invisible Armies' worden de activiteiten van de Rode Legers, de Baader-Mein-

hof groep en Palestijnse terreurorganisaties behandeld. Ook mafia's en 'tribal organizations' passeren de revue. Het laatste hoofdstuk is gewijd aan sekten die het einde der tijden profeteren en die soms tot massale zelfmoord blijken over te gaan. Elliott meent dat de rode draad tussen al deze organisaties is dat zij hun aanhangers hoop verschaffen, ook al is dit een valse hoop. Ook is het zo dat sommige leden van het menselijk ras helaas beschikken over een 'propensity to commit violent crime'. De broederschappen, sekten en geheime genootschappen bieden deze mensen de gelegenheid hun duistere passies te institutionaliseren. Elliott suggereert: '[W]e may yet see the greatest proliferation of violent sects, religions and secret syndicates that the world has ever known' (blz. 249). (F.v.d.B.)

Agenda

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

<p>Activiteit Stuit Europa op grenzen? (lezing drs D. Benschop, staatssecretaris van Buitenlandse zaken)</p> <p>Plaats Hotel Sofitel (Babylon), Den Haag</p> <p>Organisator Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ)</p> <p>Kosten geen</p> <p>Datum 9 feb. (20.00-21.30 u)</p> <p>Aanmelding NGIZ (tel. 070-3249423)</p>	<p>Ten years after: African nationalism and the retraditionalization of South Africa (seminar)</p> <p>Pieter de la Courtgebouw (kamer 1.A.12, Wassenaarseweg 52, Leiden Afrika Studiecentrum</p> <p>24 feb. (15.00-17.00 u)</p> <p>Afrika Studiecentrum (tel. 071-5273373/5273376)</p>	<p>Activiteit</p> <p>Plaats</p> <p>Organisator</p> <p>Kosten</p> <p>Datum</p> <p>Aanmelding</p>
<p>Vrijheid van media in het Midden-Oosten Dominicanen Klooster, Assendorperstraat 29, Zwolle</p> <p>Amnesty International onbekend</p> <p>19 feb. (13.00-16.00 u)</p> <p>Amnesty (tel. 038-4254400)</p>	<p>Activiteit</p> <p>Plaats</p> <p>Organisator</p> <p>Kosten</p> <p>Datum</p> <p>Aanmelding</p>	<p>Activiteit Enlargement of the European Union: negotiations, effective capacity to implement EU rules and institutional reform (conferentie)</p> <p>Plaats European Institute for Public Administration (EIPA), O.L. Vrouwplein 22, Maastricht</p> <p>Organisator EIPA</p> <p>Kosten 550 euro</p> <p>Datum 24-25 feb.</p> <p>Aanmelding EIPA (tel. 043-3296382)</p>
<p>Activiteit Kosovo: past, present and future (lezing door dr Fatos Tarifa, ambassadeur van Albanie)</p> <p>Plaats Universiteit van Amsterdam, Oudemanspoort 4, Amsterdam</p> <p>Organisator Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ)</p> <p>Amsterdam</p> <p>Kosten geen</p> <p>Datum 22 feb. (20.00-21.30 u)</p> <p>Aanmelding NGIZ (tel. 070-3249423)</p>		

Internationaal terrorisme op het internet

TIM KOOPMANSCHAP

Terrorisme was rond de millenniumwisseling volop in het nieuws, zij het niet vanwege de veel gevreesde reële of virtuele aanslagen op 1 januari 2000. Onlangs werd de wereld immers zes dagen in spanning gehouden door de ontwikkelingen rond de kaping van een Indiaas vliegtuig, gepleegd door terroristen die afwisselend werden aangeduid als 'islamitische fundamentalisten' of 'strijders voor de onafhankelijkheid van Kasjmir'. De aanslag is het meest recente voorbeeld van een type terroristische actie dat we al kennen uit de jaren '70, en daarom als 'ouderwets terrorisme' kan worden omschreven.

De kaping van het toestel van *Indian Airlines* was nog niet van de voorpagina's verdwenen toen de *Sunday Times* met het nieuws kwam dat op de Britse luchthaven Gatwick onderdelen voor Scud-raketten, afkomstig uit Taiwan, waren onderschept. De eindbestemming voor de als auto-onderdelen aangegeven goederen was Libië. De vondst werd veelvuldig uitgelegd als aanwijzing dat Libië nog steeds streeft naar verwerving van massale-vernietigingswapens. Scuds *kunnen* immers chemische of biologische ladingen overbrengen. Sommigen voeren de interpretatie verder. De vondst voedt hun vrees dat *rogue states* als Libië niet-conventionele strijdmiddelen ter beschikking zullen stellen aan terroristen, die daarmee op massale schaal dood en verderf zouden kunnen zaaien. Als die vrees bewaarheid werd, dan zou daarmee een bijzonder gevaarlijke vorm van terreur zijn intrede hebben gedaan, die met recht als 'nieuwe terreur' te definiëren zou zijn.

Op Instituut Clingendael verricht de **Taakgroep Nieuwe Dreigingen** onderzoek naar de verspreiding van niet-conventionele strijdmiddelen onder staten en niet-statelijke actoren, alsmede het agressief gebruik van elektronische netwerken (*cyberwar en cyberterrorism*). Daarnaast verricht zij onderzoek naar de ontschotting van het veiligheidsbeleid.

In deze aflevering van de internetwegwijzer van de *Internationale Spectator* treft de lezer adressen aan

die interessante informatie over internationaal terrorisme bevatten.

Algemeen

http://www.st-and.ac.uk/~www_sem/IR/cstpvlinks.html

Deze internetpagina van het *Centre for the study of terrorism and political violence* (CSTPV) van de St. Andrews University bevat goede *links*, ondergebracht in de volgende rubrieken: *general, terrorism and counter-terrorism, terrorist groups, inlichtingen, general security*, en *security and political risk assessment companies*.

<http://www.terrorism.com/>

Ook deze internetpagina van *The Terrorism Research Center* uit de Verenigde Staten bevat *links*, maar daarnaast onder *documents* en *info-war* veel artikelen over resp. terrorisme in verscheidene opzichten en *information warfare* door terroristen. Deze site is in vergelijking met de vorige meer gericht op de Verenigde Staten.

<http://www.usia.gov/topical/pol/terror/>

Deze site heet *Response to Terrorism* en maakt deel uit van de Amerikaanse *intelligence agency internet site* van het Department of State. De site vermeldt o.a. de officiële houding van de Amerikaanse overheid ten aanzien van terroristische acties en ontwikkelingen. De site bevat tevens officiële documenten betreffende voorstellen en rapporten die dienen om terrorisme in kaart te brengen. De *internet site* van het State Department zelf bevat ook een onderdeel over terrorisme, waarop voornamelijk officiële rapporten staan, zoals de twee jaarlijkse rapporten over de organisaties die door de Secretary of State als terroristische organisaties worden aangemerkt (*the Designations*). Deze site is te vinden op het volgende adres:

<http://www.state.gov/www/global/terrorism/index.html>

Sites van terroristen

Voor informatie van enkele terroristische organisaties zelf kunt u raadplegen:

<http://www.hamas.org/> (onofficieel) en
<http://www.palestine-info.org/> (officieel)

Hamas is de beweging die strijdt voor de bevrijding van (heel) Palestina en pleegt om dat te realiseren op gezette tijden aanslagen op zowel militaire als civiele doelen in Israël.

http://aum-internet.org/index_e.shtml

De Aum Shinrikyo-sekte pleegde een aanslag met zenuwgas in de metro van Tokio. Inmiddels heeft ze zich omgedoopt tot 'Aleph'.

<http://www.sinnfein.ie/>

Sinn Fein is de politieke tak van de terroristische IRA, die decennialang terreuraanslagen pleegde in het kader van het conflict in Noord-Ierland.

Cyberterrorisme

<http://www.fas.org/irp/wwwinfo.html#infowar>
Cyberterrorisme is een onderdeel van *information warfare*. Over *information warfare* is op de site van de *Federation of American Scientists* veel te vinden. (Zie ook hierboven: *The Terrorism Research Center*.) ■

TIM KOOPMANSCHAP studeert politieke wetenschappen aan de Universiteit van Leiden en is als stagiair verbonden aan de Taakgroep Nieuwe Dreigingen op Instituut Clingendael.

NGIZ

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

Lezingenprogramma februari 2000

DEN HAAG

Onderwerp: Stuit Europa op grenzen?
Spreker: Drs Dick Benschop, Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken
Datum: woensdag 9 februari

De lezing wordt gehouden van 20.00 – 21.30 uur in **Hotel Sofitel (Babylon) Den Haag** (naast NS-Centraal) en is voor leden van NGIZ en SIB vrij toegankelijk, zonder aanmelden. Overige belangstellenden zijn welkom na aanmelden.

AMSTERDAM

Onderwerp: Kosovo, past, present and future
Spreker: Dr Fatos Tarifa, ambassadeur van Albanië

De lezing wordt gehouden van 20.00 – 21.30 uur in het gebouw van de **Universiteit van Amsterdam**, Oudemanhuispoort 4 en is voor leden van NGIZ en SIB vrij toegankelijk, zonder aanmelden. Ook overige belangstellenden zijn welkom.

UTRECHT

Onderwerp: De ontwikkelingen in Indonesië
Spreker: Dr. H.G. Schulte Nordholt, Culturele Antropologie en Moderne Geschiedenis van Azië, Universiteit van Amsterdam

Datum: vrijdag 25 februari

De lunchlezing wordt gehouden van 12.15 – 14.00 uur in **Huize Molenaar**, Korte Nieuwstraat 6 (bij de Dom), **Utrecht**. Lunchkosten f 30,- (student f 10,-).

Aanmelden bij secretaris van de afdeling: Dr H.A.H. Audretsch, tel/fax 030 2287408

Ons actuele programma kunt u ook naslaan op: www.clingendael.nl/ngiz.htm

Wanneer u zich als lid van het NGIZ aanmeldt, profiteert u van de voordelen van het lidmaatschap, zoals toegang tot alle NGIZ-bijeenkomsten en tot de bibliotheek van Instituut Clingendael. Verder ontvangt u een gratis exemplaar van de in druk verschenen lezing van Gerald Segal over de Crisis in Azië.

Jaarcontributie NGIZ lidmaatschap f 50,- (student f 25,-)

Secretariaat en ledenadministratie: J.M. Schneiders-van Schie, Postbus 93539, 2509 AM 's-Gravenhage, Tel.: di. t/m do. 9.00-14.00 uur: tel. 070-324 94 23/fax 324 02 64.

Nico Schulte Nordholt

deals with the first months in office of Indonesia's new president Abdurrahman Wahid. In stead of peace and quiet on the political front, Wahid's 'honeymoon' period has been characterised by internal revolt and separatism, on top of the awkward financial and economic situation of Indonesia. Nevertheless, the nearly blind and physically weak president has shown an admirable dynamism in dealing with all these problems and has even had time for very successful foreign visits. His visit to the Netherlands, in early February 2000, will be of vital importance for both countries.

R.F.M. Lubbers

presents the first of four articles on the recent Summit of the *World Trade Organisation* (WTO) in Seattle. The success of the 'globalization' process in its technological, economic, but foremost political-ideological dimensions, which made it possible to continue and develop the GATT into the World Trade Organisation, clashed with its self-created backlash which emerged in the *civil society*. The WTO is at a loss how to continue with its 'deeper integration' in an era of 'globalization'. If one takes as hypothesis that it is no longer feasible to leave everything to the market or to expect the market to do the job and that it is imperative to avoid fragmentation of the world economy, than *global governance* is called for. But this *governance* has to take into account the leading role of the United States.

W.L.E. Quaedvlieg

highlights factors behind the disappointment of Seattle, amongst which the significant differences of opinion between the WTO Member States on the agenda for the Millennium Round; the rather negative attitude of the United States; and the WTO, that had developed into a convenient focus of discontent of non-governmental organizations. The year 2000 will provide a breathing space for preparing reform of the WTO decision-making process in order to build public support for the World Trade Organisation. It all comes down to a balancing act between ratio and emotions.

Pitou van Dijck and Gerrit Faber

analyze the initiatives of the EU to launch the Millennium Round in the context of its changing position in the world economy. They argue that the EU has a growing interest in open world markets which is reflected by the large number of recent initiatives to establish special and preferential trade relations with countries on the basis of reciprocity. These initiatives have been complemented by the EU proposals for a comprehensive WTO-round of trade negotiations in the near future. The EU may contribute to the suc-

cessful start of such a round by showing more willingness to liberalize the Common Agricultural Policy, implementing the WTO panel decisions, improving the transatlantic relationship and making appropriate arrangements for consultation and cooperation with NGOs.

Peter van Aelst

examines the street protest triggered by the recent conference in Seattle. The 'outside-battle' of a plural coalition of peaceful and violent demonstrators even got more (media) attention than the political battle inside. This odd coalition of trade unionists and action groups (environmentalists, anarchists, farmers, etc.) had a common denominator: the WTO lacks the legitimacy for an organisation that, rightly or wrongly, is perceived to hold the key to a future world government. Angry protesters in Seattle didn't stop free trade and globalisation of the economy, but they surely did open the debate on it.

Patrick van Schie

notices a disquieting low level of awareness in the Netherlands regarding the threat of biological weapons. Since the end of the Cold War Western politicians seem to think there is nothing left to fear, so that our forces may be used for humanitarian and peace-enforcing interventions around the globe. This policy meets growing resistance in non-Western countries and overlooks the increasing capability of anti-Western forces to use biological weapons. The author shows why the threat of a biological weapons attack is growing and he urges the Dutch government to prepare defence capabilities in conjunction with NATO allies. NATO forces should be prepared to launch a pre-emptive strike. In conclusion some measures of both active and passive defence against a biological weapons attack are presented.

Branislav Milinković

argues that the dominant simplification in Western public opinion, according to which NATO waged a victorious war over Kosovo for human rights and regional stability, is misleading. Undoubtedly, NATO's intervention was decisive in creating an international protectorate over Kosovo. Yet the victory was only partial since the peace plan contains some face-saving elements for Belgrade. NATO's action was far from the humanitarian intervention it pretended to be. In addition, it also threatened regional stability. The Stability Pact for South-Eastern Europe seems to have better perspectives for the region. However, the decision to exclude Serbia is counter-productive. Serbia's further isolation only alienates Serbs from the West, crystallizes anti-Western sentiments and hinders conditions for political change in Serbia.