

COLOFON

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen te Brussel.

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van de *Internationale Spectator* komen tot stand i.s.m. *de Europese Beweging Nederland* (EBN).

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

REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
email-adres gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
Website Clingendael www.clingendael.nl

KERNREDACTIE

A. van Staden (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

ALGEMENE REDACTIE

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

ADMINISTRATIE-ADRES

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

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:

Particulier € 50,50
Instelling € 58,-
Student € 41,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)

Buitenland:

Particulier € 72,50
Instelling € 82,-
Student € 61,-

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.

Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,50 excl. portokosten

ADVERTENTIETARIEVEN

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

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

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

Inhoud februari 2004

MAARTEN VAN ROSSEM

Onder valse voorwendsels de oorlog in 61

INGRID D'HOOGHE

China en de Verenigde Staten - partners of concurrenten: hoe stevig kan een verstandshuwelijk zijn? 63

PETER VOLTEN

Requiem bij een Pax Americana: macht en legitimatie van imperia 67

PAUL AARTS

De veerkracht van de Amerikaans-Saoedische betrekkingen 73

KRISTOFFEL LIETEN

Het buitenlands beleid van India gekanteld: van confrontatie naar samenwerking 79

DICK A. LEURDIJK

Kofi Annans pleidooi voor 'radicale hervormingen' van de VN: toetssteen voor draag- of breukvlak 84

NICO VAN NIEKERK

Bolivia en zijn aardgas: gidsland zonder spelers? 90

REMMERT WESTERNENG

Missies zonder mandaat: naar grotere parlementaire betrokkenheid bij uitzending van militairen? 95

BESPREKINGSARTIKEL

J.H. SAMPIEMON

Dilemma's voor overwinnaars: terugtrekking, evenwicht of hegemonie? 100

BOEKBESPREKINGEN

MENNO R. KAMMINGA OVER

Tegen het mensenrechtentekort 105

MARTIN VAN DEN HEUVEL OVER

Moskous geplande opmars naar wereldheerschappij 108

CHRIS DEVILLERS OVER

Paaien en zaaien zonder oogsten: diplomatie en Noord-Korea 109

RENS KNEGT OVER

Een waardevol document over Nederland als gasland 111

SIGNALEMENTEN

113

SUMMARIES

115

AGENDA

116

Onder valse voorwendsels de oorlog in

MAARTEN VAN ROSSEM

BEGIN VORIGE MAAND PRODUCEERDE DE CARNEGIE Endowment for International Peace, een gerespecteerde organisatie die zich bezighoudt met de studie van de Amerikaanse buitenlandse politiek en de internationale betrekkingen, een omvangrijk rapport waarin de regering-Bush werd verweten de dreiging van de Irakese massavernietigingswapens systematisch onjuist te hebben weergegeven teneinde de aanval op Irak te rechtvaardigen. Het werd allemaal buitengewoon beleefd geformuleerd, maar het kwam er simpelweg op neer dat de Amerikaanse regering zowel de Amerikanen als de rest van de wereld langdurig en brutaal heeft voorgelogen. Ten behoeve van de goede zaak werden twijfelachtige vermoedens veranderd in spijkerharde zekerheden en opinies in concreet bewijs. Daarbij werd op de Amerikaanse inlichtingendiensten geweldige pressie uitgeoefend om informatie te verschaffen die de oorlogszuchtige plannen rechtvaardigde. Het Carnegie-rapport spreekt daarom van een ingrijpend falen van die inlichtingendiensten en is van mening dat de directeur van de CIA voortaan een politiek onafhankelijke figuur moet zijn, die zich dan wellicht beter kan onttrekken aan pressie van de president en zijn omgeving.

In de Amerikaanse media werd verrassend weinig aandacht aan het rapport besteed. Laten we hopen dat die lauwe reactie op de leugens van de Amerikaanse regering in de komende verkiezingscampagne niet gecontinueerd zal worden. Vanaf het moment dat duidelijk werd dat de Amerikaanse regering had besloten Irak aan te vallen en het daarbij niet al te nauw te nemen met de waarheid, heeft het mij verbaasd dat zij, zowel in eigen land als daarbuiten, zo gemakkelijk is weggekomen met haar oorlogspropaganda. Hoe was het mogelijk dat beweringen waarvan elke aandachtige krantenlezer kon weten dat ze onjuist waren, door zovelen voor zoete koek zijn aangenomen. Laten we niet vergeten dat ook in Nederland diverse deskundigen en journalisten – en ik zwijg dan nog maar van onze goedgelovige regering – ons maandenlang verze-

kerd hebben wat een vreselijk gevaar Irak wel niet vormde voor de wereldvrede. Als de afgelopen twee jaren iets duidelijk hebben gemaakt, dan is het wel hoe effectief regeringspropaganda kan zijn, ook in democratische landen met kritische media. Als de regering maar bereid is langdurig en systematisch te liegen, is vrijwel alles mogelijk. Tot op de dag van vandaag gelooft een meerderheid van de Amerikanen dat Saddam Hoessein op een of andere wijze betrokken is geweest bij de aanslagen van 11 september 2001.

Ondanks het gebrek aan media-aandacht werd Colin Powell direct op pad gestuurd om het Carnegie-rapport tegen te spreken. Hij verkondigde dat hij nog steeds volledig achter de verklaring stond die hij op 5 februari 2003 in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties had afgelegd over de kwade bedoelingen en massavernietigingswapens van Irak. De Verenigde Staten verkeerden in direct gevaar en daarom moest de president wel handelen. Vervolgens gaf Powell met zoveel woorden toe dat hij op die vijfde februari wel degelijk had gelogen en wel over een van de meest essentiële punten van de aanklacht. Hij verklaarde nu dat er geen direct en overtuigend bewijs bestaat dat Saddam Hoessein en Osama bin Laden contact met elkaar hadden. Een klein jaar geleden zei hij echter, zonder enig voorbehoud te maken, dat er een sinistere connectie was tussen Saddam Hoessein en Osama bin Laden en dat er in Irak een terroristisch netwerk actief was dat werd geleid door een directe medewerker van Osama bin Laden. Direct contact tussen bovenstaten met massavernietigingswapens en terroristische organisaties is het kernstuk van de nieuwe Amerikaanse opvattingen over de noodzaak van preventief optreden, en van dat directe contact was dus al bij het eerste het beste preventieve optreden geen sprake.

Een goedgelovige enkeling zal misschien zeggen: ja, nu de massavernietigingswapens in Irak niet gevonden zijn, is duidelijk dat Irak veel minder gevaarlijk is dan we allemaal dachten, maar konden we dat vóór de aanval en bezetting ook al weten? Laat

ik hier weer mijn aandachtige krantenlezer en nieuwsgierige internetbezoeker ten tonele voeren. Deze fictieve persoon wist vóór de aanval dat er geen contacten waren tussen Saddam Hoessein en Osama bin Laden, dat Irak geen functionerend nucleair programma had en dat het maar de vraag was of Irak de biochemische wapens, waarvan hij meende dat Saddam Hoessein die waarschijnlijk nog wel had, effectief kon gebruiken. De Amerikanen konden hun beschuldigingen niet overtuigend waarmaken en de meeste onafhankelijke deskundigen waren van mening dat Irak géén onmiddellijk gevaar voor de wereldvrede vormde. Wat nog niet wil zeggen dat Irak, zeker op termijn, helemaal geen gevaar vormde. Het land moest wel degelijk scherp in de gaten worden gehouden en onderworpen blijven aan een *containment*-regime. Voor een aanval en bezetting waren echter geen goede redenen.

De wijze waarop deze Amerikaanse regering heeft geopereerd in de kwestie-Irak heeft haar definitief gediskwalificeerd. Dat de Amerikaanse kiezers dit gezelschap naar alle waarschijnlijkheid nog vier jaar zullen gunnen, is voor de rest van de wereld geen reden het Amerikaans beleid het voordeel van de twij-

fel te gunnen. Alle Amerikaanse beweringen over de vreselijke gevaren die de wereld bedreigen, dienen met de grootst mogelijke achterdocht bejegend te worden. Van de informatie van Amerikaanse inlichtingendiensten moet in eerste instantie altijd aangenomen worden dat zij met politieke oogmerken is gemanipuleerd. De NAVO-bondgenoten dienen ervoor te waken dat zij ten slotte worden opgezadeld met de verantwoordelijkheid voor de weinig belovende situatie in Irak. Ik hoop van harte dat het Amerikaanse politieke systeem ten slotte in staat zal zijn een langdurig en diepgaand debat mogelijk te maken over een president en regering die het vaderland onder valse voorwendsels de oorlog in hebben geleid, maar ik heb er een hard hoofd in. Wie het niet eens is met deze Bush, is per slot van rekening links, on- of anti-Amerikaans, een sympathisant van terroristen en bovendien een slapjanus die de vrijheid van het Vrije Westen niet werkelijk ter harte gaat. ■

Over de auteur

DR. MAARTEN VAN ROSSEM is hoogleraar geschiedenis aan de Universiteit Utrecht.

Clingendael study 20

The Right to Govern: The Democratic Legitimacy of the European Union

ISBN: 90-5031-088-5

Price: € 12,50

Alfred van Staden

Political parties in EU countries are preparing for the next elections to the European Parliament (EP) in June 2004. Will they succeed in reversing the worrying downward trend in voter turnout at these elections? This study, focusing on the weak democratic legitimacy of the Union, gives little cause for optimism. As long as voters are unable to wield any predictable influence on the direction of EU policies, they are likely to remain indifferent to European elections.

The main thesis of this study may be summarised as follows: the creation of a European government is a necessary condition for stirring up public interest in EU issues and really involving European citizens in EU policymaking. The EU's current complex and diffuse structure of political authority, dividing power between the Commission, Council and European Council, is at the root of the problem of democratic legitimacy. Proposals to extend the power of the EP and expand the role of national parliaments in European policymaking, as submitted by the European Convention, are bound to be rather ineffective, as they fail to address this root cause.

Federalisation of the EU is the obvious choice when it comes to strengthening the Union's democracy. However, legitimacy is not only a matter of delivering goods that satisfy people's needs (output legitimacy) and giving citizens an opportunity to participate in policymaking (input legitimacy), but it is also related to people's sense of community. Two strategies are discussed that might lead to an increased sense of community in the EU.

Dr. Alfred van Staden is Director of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael and part-time Professor of International Relations at Leiden University. He recently co-edited the book *Cannons and Canons: Clingendael views of Global and Regional Politics* (Assen: Van Gorcum, 2003).

This Clingendael Study may be ordered by paying 12,50 euro into giro account 924999 of the Clingendael Institute in The Hague. Please indicate 'Study 20'. For further information: please contact Research Department Clingendael, tel. 31-70-3746622/605.

China en de Verenigde Staten: partners of concurrenten

INGRID D'HOOGHE

Hoe stevig kan een verstandshuwelijk zijn?

OP 1 JANUARI VAN DIT JAAR KEKEN DE Verenigde Staten en de Volksrepubliek China terug op een kwart eeuw turbulente diplomatieke betrekkingen. 'De belangrijkste relatie tussen twee landen ter wereld' worden de betrekkingen tussen de twee door beide zijden veelvuldig genoemd, en deze relatie lijkt beter dan ooit. Zo liet de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Powell zich in het najaar zelfs ontvallen dat 'de relatie nog nooit zo goed is geweest sinds het eerste bezoek van president Nixon [1972] aan China'. Noemde Bush China vlak na zijn aantreden nog een 'strategische concurrent', nu spreekt men van een 'diplomatieke partner'. Dit mag dan in belangrijke mate retoriek zijn, het blijft een feit dat de banden tussen China en Amerika het afgelopen jaar nauwer zijn aangehaald en dat beide hun best doen de altijd aanwezige meningsverschillen niet te laten escaleren. De Amerikaanse 'China-haviken', die China nog steeds als bedreigende concurrent en oorzaak van de Amerikaanse economische malaise zien, hebben niet de overhand in het Witte Huis.

Maar is er werkelijk sprake van een substantiële verandering in de verhoudingen, die een stabiele relatie voor langere duur inhoudt, of zijn de goede betrekkingen brozer van aard en liggen de conflicten slechts dicht onder de oppervlakte? Het is duidelijk dat Amerika en China primair om pragmatische redenen toenadering tot elkaar zoeken. Beide zijden hebben immers veel te verliezen bij een slechte relatie en, belangrijker, veel te winnen bij goede betrekkingen. Amerika en China hebben elkaar hard nodig om een aantal conflicten in Azië te voorkomen of op te lossen. Bovendien zijn de wederzijdse economische belangen kolossaal. Als men echter kijkt naar het buitenlandse beleid van beide landen en naar hun uiteenlopende en vaak botsende belangen, in het bijzonder

Constructieve samenwerking biedt de meeste voordelen, zo vinden China en Amerika. Zij gaan dan ook relatief voorzichtig met elkaar om. Maar voor een blijvend stabiele relatie lopen de belangen en lange-termijnvisies te ver uiteen.

in de Aziatische regio, dan komt men al snel tot de conclusie dat de problemen tussen de twee niet zijn afgenomen, laat staan opgelost. Ze worden voorlopig terzijde geschoven, maar onderhuids is er nog steeds sprake van wederzijdse irritaties, wantrouwen en fundamentele strategische tegenstellingen.

Afgelopen december bracht de Chinese premier Wen Jiabao zijn eerste officiële bezoek sinds zijn aantreden in maart 2003 aan de Verenigde Staten. Dit bezoek is alom tot een succes bestempeld en dat was ook de bedoeling. Er was veel te bespreken, maar drie zaken domineren thans de Chinees-Amerikaanse agenda. In de eerste plaats de kwestie-Taiwan, gevolgd door de Noord-Koreaanse nucleaire crisis, en ten slotte de nogal problematische economische betrekkingen. Daarnaast spelen op de achtergrond natuurlijk onderwerpen als China's vermeende nucleaire proliferatie en de sancties die Washington in dit kader herhaaldelijk aan Chinese organisaties en bedrijven oplegt, de mensenrechtensituatie, de oorlog in Irak, en beider beleid ten aanzien van Azië.

De kwestie-Taiwan

Met hun handen vol in het Midden-Oosten en de strijd tegen terrorisme kunnen de Verenigde Staten een gewapende escalatie van het conflict tussen China en Taiwan niet gebruiken. Via een aantal overeenkom-

sten met China en Taiwan is Washington rechtstreeks betrokken bij de kwestie. Met de *Taiwan Relations Act* uit 1979 heeft Amerika zich verplicht Taiwan te helpen zich te verdedigen en verklaard dat elke poging de toekomst van Taiwan te bepalen op andere dan vreedzame wijze een direct Amerikaans belang raakt. Daartegenover heeft Washington in drie officiële Chinees-Amerikaanse Communiqués China's 'Eén China Politiek' erkend: er bestaat één China en Taiwan is onderdeel van China. Amerika's houding ten aanzien van Taiwan is bewust dubbelzinnig. Al naar gelang de situatie verlegt Washington afwisselend accenten naar de ene of andere zijde.

Amerika's belangen in de regio worden het beste gewaarborgd door handhaving van de huidige situatie. In het geval van vreedzame hereniging van Taiwan met het vasteland zou Amerika een basis in de regio verliezen en een drukmiddel ten aanzien van China. Wanneer Taiwan werkelijk ernst maakt met het streven naar onafhankelijkheid, en daar begint het met de plannen van de huidige Taiwanese president Chen Shui-bian soms wel op te lijken, dan valt te verwachten dat China militair zal ingrijpen en kan Amerika zich niet afzijdig houden. Hoe en in welke mate Amerika Taiwan met militaire middelen te hulp zou schieten in geval het tot werkelijke strijd zou komen, blijft onduidelijk. De Amerikanen hebben zich daar nooit meer dan in vage bewoordingen over uitgelaten.

Met China valt tegenwoordig over veel zaken te praten, maar aan zijn positie ten aanzien van Taiwan valt niet te tornen. Beijing heeft de afgelopen jaren weliswaar zijn toon gematigd, maar uiteindelijk zal het geen acties of stappen dulden die ook maar in de verte rieken naar onafhankelijkheid. Een stap in die richting werd naar maatstaven van Beijing genomen vlak voor het bezoek van premier Wen aan Washington. Eind november 2003 werd in Taiwan een wet aangenomen die het mogelijk maakt referenda te organiseren. Hoewel de wet – met een uitdrukkelijk verbod op referenda over soevereiniteitskwesties, zoals naam, vlag en territoriale status van Taiwan, tenzij een aanval op het eiland op handen lijkt – weliswaar een afzwakking was van het oorspronkelijke voorstel van de Taiwanese president, bood deze hem toch de mogelijkheid een uiterst provocerend referendum aan te kondigen.

Op dezelfde dag als de Taiwanese presidentsverkiezingen, 20 maart 2004, wil Chen de bevolking de vraag voorleggen of China moet worden opgeroepen alle op Taiwan gerichte raketten onmiddellijk te verwijderen en zijn dreiging om eventueel geweld te gebruiken tegen Taiwan terug te nemen. Door tegenstanders wordt dit gezien als een goedkope verkiezingsstunt van president Chen, die in maart hoopt te worden herkozen, maar eigenlijk past dit referendum precies in een reeks acties die de Taiwanese president

heeft ondernomen of aangekondigd en die allemaal als stappen op weg naar onafhankelijkheid van Taiwan beschouwd kunnen worden. Zo begon Chen afgelopen augustus een nationale discussie over Taiwans naam en heeft hij aangekondigd bij herverkiezing te gaan werken aan een nieuwe grondwet voor Taiwan.

China reageerde, zoals verwacht, furieus en dreigde desnoods met geweld in te grijpen. De Verenigde Staten reageerden verrassend: tijdens een persconferentie op het Witte Huis, met de Chinese premier Wen aan zijn zijde, keurde president Bush de Taiwanese plannen af – de eerste directe afwijzing van Amerika aan het adres van Taiwan in lange tijd. Letterlijk zei Bush: '[w]ij zijn tegen elke eenzijdige actie van China of Taiwan die verandering brengt in de status quo' en 'de uitlatingen en acties van de Taiwanese leider wijzen erop dat hij bereid zou kunnen zijn eenzijdige besluiten te nemen die de status quo veranderen, daar zijn wij tegen'. Spraken de Verenigde Staten eerder slechts hun afkeuring uit over 'Taiwanese onafhankelijkheid' en verklaarde Bush in 2001 nog 'alles te zullen doen wat nodig is om Taiwan te verdedigen', nu keerde Washington zich ook tegen 'stappen' in de richting van onafhankelijkheid. Ook al werd later die dag door het Witte Huis verklaard dat Amerika tussenbeide zou komen als China geweld zou gebruiken tegen Taiwan, de woorden van Bush waren een opsteker voor Beijing en een ernstige waarschuwing aan het adres van Taiwan. Begin januari nam de Taiwanese regering gas terug en deelde zij mee dat de plannen voor het referendum van 20 maart a.s. nog niet definitief waren en dat er eerst overleg met de Verenigde Staten zou worden gevoerd.

Tot voor kort beschouwde China de Taiwan-kwestie nog als een interne Chinese aangelegenheid, waar de Verenigde Staten zich niet mee dienden te bemoeien, maar nu lijkt China een bemiddelende rol van Amerika te accepteren. Beijing heeft, evenals Washington, veel te verliezen bij een militair ingrijpen ten aanzien van Taiwan en het hoopt dat Washington zijn invloed zal aanwenden om Taiwan te weerhouden van verdere provocaties.

China als bemiddelaar

Even actueel als Taiwan is de potentieel gevaarlijke Noord-Koreaanse nucleaire kwestie. Ook hier kunnen Amerika en China niet om elkaar heen. Als een van de weinige landen met nog enige mate van invloed in Pyongyang – al weet niemand precies hoe ver die invloed reikt – speelt China een sleutelrol in de multilaterale onderhandelingen met Noord-Korea. Het was de Chinese regering die de Noord-Koreaanse leiders er vorig jaar van wist te overtuigen niet langer vast te houden aan de eis van bilaterale besprekingen met Amerika, maar akkoord te gaan met onderhandelin-

gen waarbij tevens China, Japan, Zuid-Korea en Rusland betrokken zouden worden. China trad op als gastheer van de onderhandelingen in augustus en heeft zich ook daarna via stille diplomatie hard ingespannen Pyongyang ertoe te bewegen de onderhandelingen op korte termijn te hervatten.

Zowel China als Amerika heeft grote, zij het uiteenlopende belangen bij het oplossen van dit conflict. Over één zaak zijn beide landen het eens: het Noord-Koreaanse kernwapenprogramma moet zo snel mogelijk worden ontmanteld. Voor de Verenigde Staten omdat men zich rechtstreeks bedreigd en gechanteerd voelt, voor China vooral om Amerika en Japan geen excuus te geven militaire activiteiten in de regio uit te breiden c.q. te ontwikkelen. Daarna houdt het echter al snel op met de gemeenschappelijke belangen. China wil het regime in Pyongyang in het zadel houden, zodat Noord-Korea kan blijven fungeren als buffer en deel van de Chinese invloedssfeer, vrij van Amerikaanse aanwezigheid. Daarbij komt nog de angst, en niet ten onrechte, dat wanneer de controle van het huidige regime wegvalt, het noorden van China overspoeld zal worden met miljoenen Noord-Koreaanse vluchtelingen. De Verenigde Staten zouden daarentegen het huidige regime van Noord-Korea, onderdeel van de As van het Kwaad, het liefste ten val brengen en vervangen door een democratisch bewind onder invloed van Washington. Een ander verschil van mening tussen China en Amerika betreft de manier waarop de kwestie moet worden opgelost: China, gesteund door Rusland, Japan en Zuid-Korea, houdt vast aan een diplomatieke oplossing via een dialoog, Amerika houdt graag andere opties open, zoals veroordeling door de Verenigde Naties, boycotmaatregelen, en desnoods een militair ingrijpen.

China als zondebok

Niet minder belangrijk op de agenda zijn de handelsbetrekkingen. De Verenigde Staten kijken met argusogen naar de economische groei die China al meer dan twintig jaar doormaakt. Langzaam maar gestaag klimt China op de economische ladder omhoog: het is de zesde economie ter wereld – volgens (omstreden) berekeningen op basis van koopkrachtvergelijking komt China zelfs op de tweede plaats – de vierde handelsnatie en 's werelds grootste ontvanger van buitenlandse investeringen. China was in 2003 de derde handelspartner van de Verenigde Staten en streefde daarmee Japan voorbij. Omgekeerd is Amerika China's tweede handelspartner.

Het grootste probleem van de bilaterale economische betrekkingen zit hem in het enorme Amerikaanse handelstekort met China, dat over 2003 naar verwachting 130 miljard dollar bedroeg.¹ Vele groeperingen in Amerika geven China de schuld van dit

handelstekort en zelfs van Amerika's economische problemen in het algemeen. Ten onrechte, volgens vooraanstaande economen,² maar de China-critici beweren dat de toenemende werkloosheid in Amerika alles te maken heeft met het feit dat China, ondanks WTO-verplichtingen, buitenlandse bedrijven nog steeds geen volledige toegang tot de Chinese markt geeft; dat China te weinig onderneemt om schending van het intellectueel-eigendomsrecht aan te pakken; en ten slotte wordt China verweten de waarde van zijn munt, de *yuan*, kunstmatig laag te houden. Daardoor blijven Chinese exportproducten goedkoop en overspoelen zij de Amerikaanse markt. De Amerikaanse oproep aan China om zijn munt te ontkoppelen van de dollar en op te waarderen, kreeg internationaal veel bijval; een en ander leidde afgelopen najaar tot een korte oprisping in de Chinees-Amerikaanse betrekkingen. China gaf niet toe aan de internationale druk, met als reden dat zijn economie en financiële systeem niet klaar zijn voor een dergelijke monetaire aanpassing.

Binnen enkele weken echter werd dit potentiële conflict in de kiem gesmoord door een overeenkomst tussen beide landen, waarbij een bilaterale studiegroep zich in het Chinese monetaire beleid zal verdiepen. Dit was een mooie illustratie van de wens van vooral ook Amerikaanse zijde om de relaties niet te laten verslechteren. Maar met verkiezingen op komst moet Bush voorzichtig manoeuvreren, want de Amerikaanse anti-China-lobby blijft een factor van betekenis. Premier Wen heeft tijdens zijn bezoek beloofd zijn best te doen de wederzijdse handel meer in evenwicht te brengen; de trend lijkt al gezet: de Chinese export naar Amerika is in 2003 met 25% toegenomen.³ Niettemin wordt in de Verenigde Staten hard gelobbyd voor quota en importbeperkingen voor een reeks van Chinese producten.

Concurrenten

Voorals men kijkt naar hun beider positie en aspiraties in de Aziatische regio wordt duidelijk dat de verbetering van de relatie niet meer dan oppervlakkig is. Want ondanks de goede samenwerking op bovengenoemde drie terreinen blijven beide landen wel degelijk strategische concurrenten. China weet dat Amerika nog lange tijd en op alle terreinen de dominante factor zal zijn in Azië, maar dat weerhoudt Beijing niet van het streven zijn invloedssfeer in de regio gestaag uit te breiden en te versterken. In overeenstemming met China's streven naar een multipolair wereld, met zichzelf als één van de pijlers, heeft het land voor de lange termijn wel degelijk een gelijkwaardige positie in het vizier.⁴ China legt zich voornog neer bij de Amerikaanse militaire dominantie in de regio, al blijft de omsingeling van China door Amerikaanse militaire bases in Zuid-Korea, Japan, de

Filipijnen en Centraal-Azië Beijing een doorn in het oog. Het ironische hierbij is dat China tegelijkertijd heeft geprofiteerd van de stabiliteit die de Amerikaanse aanwezigheid in de regio heeft gebracht, en die mede China's economische groei mogelijk heeft gemaakt.

Op economisch en politiek terrein daarentegen kan China wél zijn vleugels uitslaan en alle activiteiten van het nieuwe Chinese leiderschap wijzen erop dat het land zich sterker dan ooit toelegt op het cultiveren van goede relaties in de regio. China is begonnen aan een waar charme-offensief. Tijdens de bezoeken van premier Wen Jiabao of president Hu dit najaar aan Bangkok (APEC), Bali (ASEAN) en Australië deed China zijn uiterste best zijn gastheren ervan te overtuigen dat het een vriendelijke buur is, met goede bedoelingen, alsmede een betrouwbare en aantrekkelijke handelspartner. De Chinese leiders tekenden overeenkomsten, stelden culturele en andere uitwisselingen voor en boden het Zuidoost-Aziatisch zakenleven een speciale beurs in China aan. Het gaat China hierbij niet alleen om de *goodwill*; veel landen in de regio beschikken over grondstoffen die China nodig heeft om zijn economische groei te voeden.

Voor Amerika lijken de economische ontwikkelingen in Azië geen prioriteit te hebben. Amerika is weliswaar na Japan nog steeds de tweede investeerder in Zuidoost-Azië, maar de investeringen lopen terug, terwijl die van China toenemen. China is intussen de grootste handelspartner van Zuid-Korea en de omvang van Japans import vanuit China is sinds 2002 groter dan die uit de Verenigde Staten. In Bali riep premier Wen Jiabao de Zuidoost-Aziatische landen op hun handel met China in twee jaar te verdubbelen van 55 miljard naar 100 miljard dollar, een directe uitdaging aan het adres van Amerika, waarvan de handel met de regio in 2001 ongeveer 120 miljard dollar bedroeg. Om de competitie te ondersteunen heeft Amerika in navolging van China, dat twee jaar geleden met ASEAN overeenkwam in tien jaar een vrijhandelszone te creëren, bilaterale vrijhandelsverdragen aangeboden aan alle Zuidoost-Aziatische landen die al WTO-lid zijn.

China is ook in economisch opzicht nog lang niet de gelijke van de Verenigde Staten, maar het speelt het diplomatieke spel in de regio veel beter. Waar China voorzichtig, bescheiden en overvriendelijk opereert, hakt Washington nogal eens met de botte bijl. Zo liet Bush zich oktober jl., vlak voor zijn bezoek aan Bangkok, ontvallen dat Australië niet slechts een hulpsheriff voor Azië was, maar een 'sheriff'.⁵ Haastte Bush zich tijdens zijn recente bliksembezoek aan Canberra van de ene naar de andere bijeenkomst zonder veel aandacht te besteden aan het Australische publiek, president Hu, die een dag later in de Australische hoofdstad arriveerde, nam alle tijd voor de Aus-

tralische bevolking en voor persconferenties. Het verschil in benadering en interesse werd direct in de media opgemerkt.⁶

Conclusie

Het verstandshuwelijk tussen China en Amerika bevindt zich in een rustige fase. Beide landen zijn tot het inzicht gekomen dat constructieve samenwerking de meeste voordelen biedt en zij gaan relatief voorzichtig met elkaar om. Het gaat echter te ver de relatie daarmee ook stabiel te noemen. Beider belangen lopen zoveel uiteen en er zijn dermate diepgaande verschillen van mening over buitenlands beleid, wereldvisie en politieke systemen, dat de latente problemen, die nu onderdrukt of genegeerd worden, tot ernstige conflicten kunnen escaleren. China zal zich blijven toeleggen op constructieve samenwerking, zolang er geen vitale Chinese belangen in het geding zijn. Het meest prominente van deze belangen is Taiwan, ten aanzien waarvan, mede afhankelijk van de uitkomst van de Taiwanese presidentsverkiezingen in maart, de spanning gemakkelijk kan oplopen.

Veel van de onderhuidse problemen tussen China en Amerika kunnen gekarakteriseerd worden als die tussen een supermogendheid en een opkomende mogendheid met aspiraties om een gelijkwaardige positie te verwerven, in eerste instantie in de eigen regio. In alle opzichten is China nog minstens een generatie verwijderd van de status van supermogendheid, maar Amerika beseft dat China het enige land ter wereld is dat wel de potentie heeft om er in de toekomst een te worden. ■

Noten

- 1 *Far Eastern Economic Review*, 18 december 2003, blz. 49.
- 2 Zie bijv. Robert Keatly, 'A Turn for the Worse?', in: *South China Morning Post*, 28 oktober 2003.
- 3 James A. Kelly, 'Testimony before the Senate Foreign Relations Committee on U.S.-China Relations', 11 september 2003.
- 4 Zie bijv. de website van het Chinese ministerie van buitenlandse zaken: www.fmprc.gov.cn/eng; Michael Pillsbury, *China debates the future security environment*, Washington DC: National Defense University, 2000; en Denny Roy, 'China's reaction to American Predominance', in: *Survival*, najaar 2003, blz. 57-78.
- 5 Jane Perlez, 'Asian Leaders find China a More Cordial Neighbor', in: *New York Times*, 18 oktober 2003.
- 6 Zie bijv. Anthony Dennis, 'Bush on the burst, but Hu's cruising', in: *Sydney Morning Herald*, 21 oktober 2003.

Over de auteur

DRS INGRID D'HOOGHE is sinologe en doet onderzoek naar China's buitenlandse betrekkingen en diplomatie. Zij is verbonden aan de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael.

Requiem bij een *Pax Americana*

PETER VOLTEN

Macht en legitimatie van imperia

DE SCHERPE INZICHTEN IN DE TOEKOMST van Alexis de Tocqueville zijn onvolprezen, ook zo ten aanzien van de toen opkomende grote mogendheden, Amerika en Rusland. In de jaren dertig van de 19de eeuw schreef hij: 'De een bestrijdt de woestenij en de barbaarsheid; de ander de beschaafde wereld uitgedost met al zijn wapens [...] Om zijn doel te bereiken verlaat de eerste zich op het individueel belang, en laat de kracht en het vernuft van de individuen hun gang gaan zonder ze te leiden. De tweede concentreert min of meer in één man de gehele macht van de samenleving. De een heeft als voornaamste wijze van doen de vrijheid, de ander de slavernij. Hun uitgangspunt verschilt, hun wegen lopen uiteen: toch schijnt, door een geheime beschikking van de voorzienigheid, ieder van hen geroepen om eens het lot van de halve wereld in handen te hebben.'¹

In de loop van de 20ste eeuw is dat inderdaad gebeurd. President Wilson introduceerde het idee van een Volkenbond, maar de Verenigde Staten bleven vooralsnog afzijdig tot de Tweede Wereldoorlog, waarna de strijd tegen het communisme de wereld in twee kampen verdeelde. Amerika waarborgde daarin het 'vernuft van de individuen' en vrijheid en bood uitzicht op een *Pax Americana* in de halve wereld.

De *Pax Sovietica* in Europa was van korte duur en de oorzaken daarvan zijn in wezen ook al door De Tocqueville aangegeven: ten eerste onderdrukking, ten tweede het ontbreken van legitimatie van de machthebbers. Bovendien was de geleide economie niet in staat een blijvende materiële basis te verschaffen voor een sterke staat waarvan de kracht vooral afhankelijk was van militaire macht. Het militair apparaat slokte in de Sovjetunie de moeizaam verdiende roebels op ten koste van maatschappelijke vooruitgang, terwijl de militaire overheersing van

Een Pax Americana waarin macht en legitimatie in evenwicht zijn, zowel in de ogen van de Amerikanen als in die van de anderen, lijkt niet in zicht. De Verenigde Staten leggen te veel nadruk op hun 'exclusieve' plaats in onze complexe wereld.

Oost-Europa meer kosten dan baten meebracht. In tegenstelling tot het historische voorbeeld van een geciviliseerde *Pax Romana* steunde de *Pax Sovietica* op een brute, dure en tegelijkertijd ondermijnende categorie van macht. Die machtsvorm was voornamelijk militair. Rome wist drie eeuwen de 'vrede' te handhaven dank zij politiek gezag en psychologisch overwicht als *strategisch* doel; militaire macht werd slechts als *tactisch* middel en dan ook nog spaarzaam aangewend.² Onderdanen hadden uitzicht op burgerschap en werden ingeschakeld in het politiek-maatschappelijk verkeer, zoals ook later bijvoorbeeld het geval was in het Ottomaanse bewind van geven en nemen. Het Sultanaat was onverbiddelijk streng, maar het onderschatte het belang van betrokkenheid – *inclusiveness* – van de vreemde onderdanen in eigen rijk niet. Het Britse rijk kende een 'formeel' en 'informeel' imperium, bijvoorbeeld uitgedrukt in financiële en monetaire afhankelijkheid in het kader van het Gemenebest. De duurzaamheid van al deze imperia berustte niet alleen op macht, maar ook op legitimatie van de politieke orde.

Zo was het ook na de Tweede Wereldoorlog niet alleen zaak de militaire macht van de Sovjetunie te paren met de oprichting van een collectieve defensieorganisatie, de NAVO, maar speelde vooral de noodzaak uitbreiding van een *Pax Sovietica* tegen te gaan op grond van gedeelde binnenlands-politieke structuren en waar-

den in het Westen. De Verenigde Staten werden daarbij gezien als een 'natuurlijk' leider, mede doordat zij zich ontpopten als een 'benign superpower': het Marshall-plan; de aanmoediging van Europese samenwerking; de belofte van nucleaire vergelding tegen agressie van de Sovjetunie; de monetaire stabiliteit onder het regime van Bretton Woods door de inwisselbaarheid van dollars; het vrijhandelsbeginsel; en het leiderschap wanneer dat nodig was binnen de NAVO. Bovenal werd het 'goedaardig karakter' van de Verenigde Staten gelegitimeerd door hun liberaal-democratische waarden en voorbeeldfunctie, in scherpe tegenstelling tot het dictoriale perspectief dat de Sovjetunie bood. Vanzelfsprekend ging dit 'goedaardig' beleid ook gepaard met eigenbelang, maar dat was geen reden voor wantrouwen. De Verenigde Staten bezaten macht en koppelden die aan gedeelde waarden en een gemeenschappelijke opvatting over democratie en de internationale orde. De bondgenoten erkenden die macht en hadden alle reden dankbaar te zijn voor de aanwending daarvan.

Dankbaarheid en het ontzag voor leiderschap en macht spelen nog altijd een belangrijke rol in de betrekkingen tussen de Verenigde Staten en Europa. Dankbaarheid is echter een vluchtig begrip in de politiek en steeds minder mensen zullen de bevrijding in 1945, de Koude Oorlog en het einde daarvan als een resultaat van Amerikaans beleid (blijven) erkennen. De geforceerde cohesie van de Westerse wereld van de Koude Oorlog is nu voorbij en het is de vraag of het Amerikaans binnenlands-politiek systeem nog nadrukkelijk een voorbeeld is. Wel is elke regering in Washington zich na de Koude Oorlog blijven beroepen op haar voorbeeldfunctie in de strijd voor democratie en vrijheid in de wereld. Het Amerikaans buitenlands beleid is al lang niet meer zo 'benign'. De enige supermogendheid heeft de middelen voor een eenzijdige machtspolitiek en hanteert die ook. Dat is niet iets nieuws van de regering-Bush, zij het dat de kracht waarmee dat gebeurt zijn weerga niet kent. Het gaat evenwel niet om één regering of persoon, maar om de monopoliepositie van één supermogendheid in de wereld.

Welke wereldorde staat ons in dat opzicht te wachten? Een hegemoniale macht met rechten die de *primus inter pares* zich toe-eigent? Een imperium dat orde en recht eenzijdig oplegt door machtspolitiek, zoals onder de *Pax Sovietica*? Of een *Pax Americana* waarin macht en legitimatie in evenwicht zijn, zowel in de ogen van de Amerikanen zelf als in die van andere actoren in de mondiale samenleving?

Hegemoniale of imperiale macht?

Het denkbeeld van een 'empire' is bepaald niet populair in de Verenigde Staten. Het wordt door zowel Republikeinen als Democraten verworpen. 'America

has never been an empire [...] We may be the only great power in history that had the chance, and refused', zo stelde de kandidaat voor de presidentsverkiezingen, George W. Bush, in 2000. Na zijn landing op het vliegveldschip *Abraham Lincoln* in mei 2003 herhaalde hij het nog eens: 'Americans, following a battle, want nothing more than to return home.' De Amerikaanse president is evenwel niet altijd de beste bron voor kennis van werkelijk gevoerd beleid. President Bush' uitspraken lijken vaak sterk op gelegenhedenverklaringen die vooral in het kader van de campagne voor zijn herverkiezing passen, of het nu gaat over vrede en veiligheid, terrorisme, democratie in het Midden-Oosten, protectionisme versus vrijhandel, belastingverlichting of het weggeven van douceurtjes aan het bedrijfsleven. Scherpe oordelen over zijn beleid op deze punten zijn dan ook dagelijks te lezen op de opiniepagina's van gerenommeerde kranten als de *New York Times* of de *Washington Post*, terwijl zelfs het boegbeeld van atlanticisme onder de opinieweekbladen, *The Economist*, ook steeds meer twijfelt aan de 'wijsheid' van de huidige Amerikaanse regering.³ De kritiek betreft deze regering en is niet als zodanig anti-Amerikaans. Het eigenzinnig, imperiale optreden van de supermogendheid is aan de orde.

Imperia komen en gaan. Zij gaan door eigen toedoen ten onder door 'military overstretch' en de gelijktijdige afwezigheid van een voldoende sterke economische basis, zoals Paul Kennedy heeft betoogd.⁴ Er kan ook sprake zijn van een groeiende weerstand die zij bij andere mogendheden oproepen door de militaire dreiging die van deze imperia uitgaat of de politiek-ideologische afkeer die zij wekken. Een internationale orde die niet als 'rechtvaardig' en legitiem wordt ervaren, roept vroeg of laat verzet op; zo verging het de poging tot vestiging van een nieuwe politieke orde annex *Pax Gallica* op grond van revolutionaire ideologie in het Europa van de eerste vijftien jaar van de 19de eeuw en dat was het lot van het communisme in de laatste vijftien jaar van de 20ste eeuw.

In het eerste geval werden vervolgens in het post- of contra-revolutionaire tijdperk dat begon met het Congres van Wenen, bovenal het voortbestaan van de binnenlandse *status-quo* in het conservatieve Pruisen en de overleving van de Russische en Oostenrijkse imperia verdedigd – en met een succes dat bijna een eeuw duurde. Het militair machts-evenwicht werd als grondslag aanvaard, maar de belangrijkste reden voor de instandhouding van de internationale orde was volgens Kissinger 'that the Continental countries were knit together by a sense of shared values. There was not only a physical equilibrium, but a moral one. Power and justice were in substantial harmony.'⁵ De binnenlands-politieke structuren van de betrokken

mogendheden kwamen met elkaar overeen en suggereerden een vreedzame voortzetting van het Concert van Europa na de napoleontische oorlogen. Een revolutionaire *Pax Gallica* vormde een psychologische bedreiging; zij werd door de andere mogendheden gepercipieerd als gevaar voor de bestaande binnenlandse instituties.⁶

Het vérgaand unilateralisme in het buitenlands beleid en het christelijk of – beter – neo-fundamentalisme van de huidige Amerikaanse regering lijken binnenslands brede weerklank te vinden.⁷ Zo ontstaat het probleem dat ‘één van ons’ binnen de Westerse samenleving het politiek handelen als legitiem ervaart, terwijl anderen dat handelen zien als imperiale machtspolitiek. Dit kan niet eenvoudig worden afgedaan als anti-amerikanisme. Belangrijker is de constatering dat sommigen, vooral Fransen, durven te spreken over, bijvoorbeeld, een plutocratie in plaats van een democratie, en dat vele Amerikanen zich zorgen maken over ‘Enronization’ van het economisch beleid. De Amerikaanse Nobelprijswinnaar voor economie George Akerlof spreekt zelfs van ‘a form of looting’ wat betreft het op de pof leven en de volgende generatie Amerikanen op kosten jagen met een ongedekt gezondheidsstelsel.⁸

Dankbaarheid en respect in de Westerse wereld voor de hegemoniale macht hebben plaatsgemaakt voor de vrees voor een democratisch deficit in stijl en onderlinge omgang. Hegemonie is een feit en dreigt een eufemisme te worden voor imperialisme. Er is geen gebied waar het Amerikaanse economisch-financiële aandeel in het mondiale verkeer geen dubbele cijfers kent: consumptie, handel, (stem)gewicht in IMF en Wereldbank, valutaverkeer, de dollar als internationaal betaalmiddel, om maar niet te spreken van de defensie-uitgaven in de wereld. Een derde van de totale Amerikaanse defensieorganisatie en de helft van de landmacht zijn thans operationeel gebonden aan taken in het buitenland en de Verenigde Staten voeren een offensieve oorlog in het Midden-Oosten ten gunste van ‘democratie’ met mondiale proporties in de strijd tegen terrorisme. Een imperium ten voeten uit. Daarbij blijft aan de orde de vraag naar legitimatie door anderen en naar het beeld dat de Amerikanen van zichzelf en van hun rol in de wereld hebben.

Pax Americana: de macht van een keizer? Of...

Leiders van grote mogendheden streven niet alleen naar machtsuitbreiding, maar beweren ook te handelen in dienst van de vrede. Geconfronteerd met het idealistisch streven naar wereldvrede moet men evenwel oppassen voor geloof in ‘valse beginselen’, die geen beginselen maar voorwendsels zijn. Churchill geloofde zonder meer dat wat goed was voor Enge-

land, ook goed was voor de wereld. Goebbels had zijn eigen Europese veiligheidsorde voor ogen.⁹ Lenins Vredesdecreet in 1917 ging aan de *Pax Sovietica* vooraf. De Amerikaanse doelstelling ‘To make the world safe for democracy’ is niets nieuws, maar het offensief karakter daarvan stemt tot bezinning.

De Amerikaanse militaire macht is indrukwekkend, maar ondanks de recordwaarde van \$400 miljard niet onomstreden. Die macht wordt inefficiënt en eenzijdig, zelfs ondiplomatiek aangewend. Het *Pentagon* zwaait (wederom) de scepter in de buitenlandse politiek, *niet* het *State Department*.¹⁰ De gevestigde belangen van de vier krijgsmachtdelen en hun voorkeuren voor een krijgsmacht van klassiek allooi stellen het land in staat tegenover elke mogendheid zijn superioriteit te tonen. Het streven naar blijvende suprematie kan rekenen op ruime steun in eigen land. Geen land – bondgenoot of niet – mag de projectie van macht in de weg staan. Dat is zeker de tendens in de geopolitieke scenario’s die het Pentagon en analisten als Zbigniew Brzezinski op het oog hebben voor in het bijzonder het zuiden van de voormalige Sovjet-unie en voor Azië.¹¹ Niet alleen moet Rusland worden beteugeld in de Kaukasus en Centraal-Azië, maar ook moet worden geanticipeerd op China’s uitgroei tot supermogendheid. Preventief handelen is geboden in deze sterk geopolitiek georiënteerde strategie.

In beide gevallen – Rusland en China – kan het eenzijdige Amerikaans beleid tot een *self-fulfilling prophecy* leiden: de militair-strategische overmacht loopt het gevaar als bedreigend te worden ervaren en roept weerstand op. Rusland kan vooralsnog zelf niet veel uitrichten, maar het kan zich wel bij andere landen aansluiten. Maar wanneer en onder welke omstandigheden zal China de honderden miljarden dollars opeisen, die het inmiddels in obligaties en tegoeden heeft vastgelegd? En wat doen andere schuldeisers? De machtige economische positie van de Verenigde Staten dwingt volgzzaamheid af, maar tot wanneer? Militaire macht is in dit verband van relatief gering belang.

De traditionele opvattingen over strategie en de inrichting van de krijgsmacht staan ook op gespannen voet met de vereisten van de ‘oorlog tegen terrorisme’, thans de hoogste prioriteit. Een vliegkampschip met 5000 man en de omvang van de hele Nederlandse luchtmacht aan boord verandert betrekkelijk weinig aan de effectiviteit van terroristen, fundamentalisten, maffia en etnische zuiveraars in hun barbaarse praktijken. Het gevoel van onveiligheid in de Verenigde Staten, die deze reeks krachten in een mondiale confrontatie weet op te roepen, wordt slechts zeer ten dele gecompenseerd met toewijzing van klassieke middelen in de nationale strategie. Het Amerikaanse defensiebeleid schiet dus in tweeërlei opzicht te kort:

het investeert nog altijd (te) veel in de 'vorige' oorlog tegenover *staten* met traditioneel georganiseerde krijgsmachten en het investeert te weinig in andere uitdagingen, vooral door veronachtzaming van andere actoren, zoals plaatselijke bondgenoten in de betrokken gebieden en liberaal-democratisch gezinde bondgenoten in het Westen.

...of een keizer zonder kleren?

Steun van de West-Europese bondgenoten is afgenomen, zowel in materiële als politiek-inhoudelijke zin. Tijdens de Koude Oorlog gaven de Europese lidstaten van de NAVO 50-60% van het Amerikaanse defensiebudget uit aan defensie; thans is dat al minder dan 50%. Terecht schamperen de Amerikanen op de geringe gevechtskracht van de Europese bondgenoten, maar de Europese tendens is onmiskenbaar: defensiebudgetten zullen niet stijgen en de uitgaven zullen steeds meer plaatsvinden in een breed kader van *veiligheidsbeleid* en niet in dat van een beperkt defensiebeleid.

Opvallend is dat in Europa het woord 'defensie' steeds meer plaatsmaakt voor combinaties met het woord 'vrede': vredeshandhaving, afdwingen van vrede en vredesopbouw. Veiligheid en stabiliteit zijn geen synoniemen, maar ze worden afwisselend gebruikt in het streven naar het voorkómen van *geweld* in een veel bredere zin dan militair geweld. Het dempen van politieke, economische en maatschappelijke bronnen van geweld vergt inzet van andere middelen op het gebied van veiligheid. Het gegroeid besef daarvan in Europa, gesteund door het succes van de Europese integratie en de verbanning van oorlog van het continent, is een werkelijkheid die weliswaar een 'Realistische' kijk op interstatelijk geweld niet uitsluit, maar wel in belangrijke mate vangt. De Verenigde Staten zullen een *defensiebijdrage* van Europa wellicht nodig hebben, maar dan wel meer oog moeten hebben voor de verschuiving in prioriteiten in Europa op het gebied van *veiligheidsbeleid* en de projectie daarvan op mondiaal niveau.

Daarin staan voor alles democratie en democratisering als perspectief op het spel. Liberalisme als bevrijding van de mens van opgelegde waarheden – van godsdienstige tot de communistische 'verplichte' leugens – en als de *verplichting tot verantwoordelijk handelen* is wellicht de ideologisch meest succesvolle, maar geen gewonnen strijd van de mensheid. Het 'Wild-West'-kapitalisme in het voormalig communistische deel van Europa, de corruptie in de samenleving en bij de overheid, het zwarte-geldcircuit en de georganiseerde misdaad zijn alle factoren die veiligheid in een mondiale samenleving bedreigen, en bovenal inlossing belemmeren van het beloftevol toekomstperspec-

tief dat de liberaal-democratische traditie heeft gewekt. De recente 'rozenrevolutie' in Georgië mag een wonder heten, maar zij hoort thuis in de reeks van de vreedzame ('fluwelen') transformaties in Europa.

De staat blijft een belangrijke speler en interstatelijk geweld – oorlog – een veiligheidsvraagstuk van de hoogste orde. Maar 'Georgië' en de politiek-maatschappelijke onveiligheid in die delen van de wereld of de terroristische aanslagen en het geweld in het Midden-Oosten tonen de steeds gecompliceerder verhouding tussen actoren in conflicten: staten van binnen en buiten het gebied, etnische groepen, religieuze gemeenschappen, alsmede transnationale gemeenschappen. Het fundamentalistisch geweld is gericht tegen zowel 'eigen' religieuze verwanten, die zich schuldig maken aan 'modernisme' of heulen met de 'Satan', als tegen de 'Satan' zelf.

De botsing tussen de gefragmenteerde gebieden en de diverse betrokken actoren, enerzijds, en de mondialisering van internationale transacties en integratie anderzijds, is te ingewikkeld voor een militaire 'oplossing' van de klassieke staat of, als we Kissinger parafraseren: 'Power and justice are in disharmony, to a degree in substantial disharmony.' *De aard van binnenlandse regimes – etnisch, religieus, autocratisch of democratisch – en de mondialisering sluiten niet op elkaar aan.* De machtshiërarchie van staten van weleer en de betrekkelijke duidelijkheid daarover zijn vervangen door een proces van 'world governance', dat mede wordt bepaald door krachten van onderop, door maatschappelijke actoren. 'World governance' is een resultante van het handelen van de staten, naties, (etnische en religieuze) gemeenschappen en transnationale actoren op verschillende niveaus. Geen staat kan soeverein handelen binnen de interdependente gemeenschap van staten en te midden van internationale organisaties en transnationale actoren. Evenmin valt veiligheid nog binnen het exclusieve domein van de – klassieke – soevereine staat, maar binnen dat van een staat die *verantwoordelijk* is tegenover vele actoren.¹²

Vreedzame verandering binnen het internationale systeem sluit machtspolitiek vanzelfsprekend niet uit; mondialisering sluit dat evenmin uit. Sommige actoren – staten of exclusieve groeperingen – zullen zich willen onttrekken aan mondialisering of aan verantwoordelijkheid, dan wel aan beide. Anderen, in het bijzonder fundamentalistisch gedreven actoren, zullen bereid blijven elke verandering waardoor hun identiteit dreigt te worden aangetast, met alle middelen tegen te gaan. Geen enkele *Pax* wordt door hen aanvaard. In minder extreme verhoudingen is er wel ruimte voor diplomatie en het scheppen van een gemeenschappelijke, vreedzame orde.

Zolang de Verenigde Staten de nadruk leggen op hun 'exclusieve' plaats in zo'n complexe wereld en

niet of nauwelijks denken over een ‘inclusieve’ wereldorde en hun rol daarin, is een – duurzame – *Pax Americana* ondenkbaar. Het opleggen van een internationale orde druist in tegen de onontbeerlijke legitimatie door gedeelde ‘governance’. Zo is inclusiviteit op het niveau van de Commissie, de Raad, de Europese Centrale Bank, politieke partijen, de vakbewegingen en ‘captains of industry’ enz., deel geworden van de Europese politieke cultuur. Het is een voortdurend *zoeken naar eenheid onder omstandigheden van grote pluriformiteit*. In die cultuur past geen politiek dictaat, van geen enkel land.

Politieke cultuur en Amerikaans denken over internationale betrekkingen

Het denken over internationale betrekkingen is ook in de Verenigde Staten een weerslag van de politieke cultuur, in dit geval die van een supermogenheid. Bij het beoefenen van de Leer der Internationale Betrekkingen (LIB) gaat het niet om een tijdelijke gril, maar om een bezinning van wetenschapslieden op de internationale werkelijkheid in de geschiedenis. Zij maken deel uit van de nationale cultuur en dragen daartoe bij in beschouwelijke en theoretische zin.

Het valt op dat de LIB in belangrijke mate wordt behandeld als een *studie van de Amerikaanse buitenlandse politiek* in en tegenover de wereld. De wereld staat niet centraal, maar de Verenigde Staten en hun rol in de wereld. Het is niet zozeer een zaak van interactie tussen staten en instituties, maar vooral van actie van de kant van de Verenigde Staten. Problemen zijn er om opgelost te worden aan de hand van (nationaal) beleid (*policy*). Het proces van politiek bedrijven (*politics*) is voor de beoefenaren van LIB vaak een toepassing van theorieën die hun oorsprong vinden in de binnenlandse besluitvorming. De oriëntatie van de staat op de wereld is ‘inside-out’ voor de ‘mainstream’ in de Amerikaanse LIB.¹³ Gezien het gewicht van de Verenigde Staten in de algemene machtsverhoudingen is dat niet bevreemdend. Wie macht heeft, zal dat gewicht ook gebruiken. Daarvoor hoef je geen Realist te zijn; de meest liberale staat doet hetzelfde.

De sterke nadruk op eigen beleid en de veronachtzaming van *politics* als het spel van tegenkrachten en met andersdenkenden over politieke geschillen, illustreren echter wel het vérgaand individualistisch karakter van het Amerikaans liberalisme. *Life, Liberty and the Pursuit of Happiness* als pregnante doelstelling van de Onafhankelijkheidsverklaring van 1776 weerspiegelt de individuele vrijheid van de actor zijn omgeving te scheppen naar eigen goeddunken. Dat gebeurt in de lokale gemeenschap, in de staat waar men woont. Het aggregaat van dit individueel-

parochiale liberalisme wordt vervolgens als nationale staat in de wereld geprojecteerd. De maakbare wereld in de directe en vrije omgeving is het voorbeeld van de maakbare wereld in de buitenlandse politiek. *America* is in maatschappelijk opzicht het toonbeeld van vrijheid – exceptionalisme – en van het volgen van beleid naar eigen inzicht; zie ook de individualistische – ‘rational actor’- oriëntatie in *American foreign policy*.

Unilateralisme en exceptionalisme liggen in de Amerikaanse geschiedenis besloten; deze begrippen en denkrichtingen maken deel uit van het denken van de academische elite, of het nu gaat over ‘hard power’, ‘soft power’, ‘transaction costs’, ‘liberal nationalism’ of ‘institutionalism’.¹⁴ Het Realisme vormt, samen met deze liberale en institutionele variaties op de thema’s van macht en nationaal belang van de staat, nog altijd de ‘mainstream’ binnen de LIB in de Verenigde Staten.¹⁵

Zet hiernaast het andere, eveneens revolutionaire adagium uit de tijd van politieke vrijmaking in Europa (1789): *Liberté, égalité et fraternité*. Daaruit ademt eerder de geest van *maatschappelijk gebonden vrijheid*, waarin een mechanisme voor *correctie op het ontstaan van ongelijkheden* is ingebouwd. Liberalisme als bevrijding van theocratische betutteling en onderdanigheid, maar geplaatst in een sociale, en in de loop der eeuwen steeds democratischer, context. Niet het aggregaat of bundeling van meningen (een ‘mainstream’), maar een wezenlijke pluriformiteit ligt aan dit liberalisme ten grondslag. De geschiedenis van Europa is één lang verhaal van interactie en communicatie op zoek naar een ‘gedeelde, intersubjectieve werkelijkheid’. Zo is de EU vooral uitwerking van een idee; ‘het Idee Europa’ is werkelijkheid geworden in de hoofden van de mensen en leiders.¹⁶ De wereldorde als ‘intersubjectieve werkelijkheid’ is Amerikanen vreemd.

Raymond Aron heeft de Verenigde Staten eens aangeduid als een ‘République Imperiale’, met de nadruk op de eigenschappen van een kantiaanse *republiek*. Scheiding der machten is eerste en belangrijkste voorwaarde voor Immanuel Kants ‘Eeuwige Vrede’. Internationaal recht en wereldburgerschap zijn volgens hem de twee andere vereisten waaraan moet worden voldaan om die vrede te bereiken. Hier wringt de schoen wel erg voor de vestiging van een *Pax Americana*. Geen van de twee internationale voorwaarden zijn herkenbaar in het huidige, ‘imperiale’ Amerika, terwijl de kantiaanse ‘république’ van ‘checks and balances’ onder aanzienlijke druk staat. Internationaal recht blijkt immers ongewenst indien het nationale belangen in de weg staat, terwijl de notie van wereldburgerschap grotendeels afwezig is vanwege opvattingen over exceptionalisme en exclusiviteit. De interne democratie en de *trias politica* – Kants ‘burgerlijke republiek’ als moeilijkste voorwaarde voor vrede –

worden bedreigd door een ongebreideld machtsstreven van betrekkelijk kleine, maar gedreven en rijke politieke en maatschappelijke groeperingen, die geen van alle uitblinken in een 'democratisch discours'.

In de internationale politiek werken de Verenigde Staten aan een compositie voor 'orchestrated politics' waarbij repertoire en dirigent al zijn bepaald. De hegemoniale macht zal het loodje niet leggen; de Verenigde Staten zijn een superhegemoniale mogendheid in de geschiedenis. De veronachtzaming van legitimatie van handelen door de Verenigde Staten is wel een slechte voorbode voor een herhaling van de *Pax Romana*. Daarenboven overheerst vooral de binnenlands-politieke toonzetting het partituur voor het Requiem bij een *Pax Americana*. Net als Mozart – een magistrale, maar eenzame gigant temidden van kleinere goden – lijken ook de Verenigde Staten dat sombere werk reeds vóór de teraardebestelling te schrijven. ■

Noten

- 1 A. de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, eerste deel [oorspr. 1835], conclusie, Parijs, 1951, blz. 624.
- 2 Edward N. Luttwak, *The Grand Strategy of the Roman Empire: From the First Century A.D. to the Third*, Baltimore, 1976.
- 3 Bijv. 'A Survey of America', in: *The Economist*, 8 november 2003, blz. 3-15.
- 4 Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Londen, 1988.
- 5 Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York, 1994, blz. 79.
- 6 Zie Henry A. Kissinger, *A World Restored: Metternich, Castlereigh and the Problems of Peace 1812-1822*, Boston.
- 7 Veelal wordt verwezen naar het zogenaamde neo-conservatisme van de huidige regering, alsmede naar haar 'new Christian right'-aanhang. Tzvetan Todorov (*Le Nouveau Désordre Mondial: Réflexions d'un Européen*, Parijs, 2003, blz. 28) wijst daarentegen op het neo-fundamentalistisch karakter van het Amerikaanse beleid. Na de Kruistochten in naam van 'God' wordt nu de Amerikaanse liberale democratie met macht en zonodig geweld uitgedragen.
- 8 Bijvoorbeeld Immanuel Todd, *Après l'Empire: Essai sur la décomposition du système américain* (Parijs: Gallimard, 2002) en de talloze aantijgingen in de Amerikaanse pers ten aanzien van manipulaties van cijfers en nieuws, het onthouden van informatie aan zelfs het

Congres of de bevoordeling van 'corporate America' en het speken van de verkiezingsfondsen van Bush. Voor een Franse analyse met tevens een aanzet tot herstel van de transatlantische betrekkingen, zie Laurent Cohen-Tanugi, *Les Sentinelles de la liberté: L'Europe et l'Amérique au Seuil du XXIe Siècle*, Parijs, 2003.

- 9 E.H. Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*, Londen, 1939.
- 10 De als meer gematigde bewindsman bekend staande Colin Powell klinkt in zijn 'nieuwjaarsboodschap' *America's Agenda for Freedom in 2004* als een woordvoerder van het Pentagon. Bijvoorbeeld: 'America's formidable power must continue to be deployed on behalf of principles that are simultaneously American, but that are also beyond and greater than ourselves.' (*International Herald Tribune*, 2 januari 2004.) Zelfs 'formidable power' kent echter zijn grenzen: '...the immense US military effort has not produced military omnipotence, and it probably cannot. Policymakers need a more nuanced understanding of the favourable US military position to exploit it fully and to ensure that foreign and military policy are mutually supporting.' (Barry R. Posen, 'Command of the Commons: The Military Foundation of US Hegemony', in: *International Security*, vol. 28, no 1 (Summer 2003), blz. 46.)
- 11 *National Strategic Concept*, White House, 2002. Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, New York, 1997.
- 12 Zie Bertrand Badie, 'Realism under Praise, or a Requiem?: The Paradigmatic Debate in International Relations', in: *International Political Review*, vol. 22, no 3 (2001), blz. 253-260.
- 13 Het gaat hier om 'mainstream'-denken, niet om de vele andersdenkenden en alternatieve benaderingen binnen de Amerikaanse LIB.
- 14 Voorbeelden van (liberale en institutionele) variaties op het Realisme van vooraanstaande beoefenaars zijn o.m. Joseph Nye, Robert Keohane, Robert Gilpin en Stephen Krasner.
- 15 Ole Wæver, 'The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations', in: *International Organization*, vol. 52, no. 4 (Autumn 1998), blz. 687-727.
- 16 Zie voor deze constructivistische benadering bijvoorbeeld Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, 1999.

Over de auteur

DR PETER M.E. VOLTEN is hoogleraar Geschiedenis en Theorie van de Internationale Betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het Centre for European Security Studies (CESS).

De veerkracht van de Amerikaans-Saoedische betrekkingen

PAUL AARTS

NA DE AANSLAGEN OP DE TWIN TOWERS en het Pentagon in september 2001 duurde het tamelijk lang voordat de Saoedische autoriteiten durfden te erkennen dat vijftien van de negentien kapers een Saoedisch paspoort hadden. De regering in Riad hulde zich aanvankelijk in stilzwijgen en pas in februari 2002 gaf men openlijk toe dat het inderdaad om eigen staatsburgers

ging. Niet alleen in Riad zat men met deze kwestie in zijn maag. Ook in Washington begon men te beseffen dat Saoedi-Arabië een vat vol tegenstellingen is: aan de ene kant een belangrijke steunpilaar van de Verenigde Staten, aan de andere kant een (indirecte) bron van terreur tegen die zelfde Verenigde Staten.

In de loop van 2002 zwelden de geluiden aan om het Huis van Saoed ter verantwoording te roepen, vooral in kringen van het Amerikaanse neo-conservatieve establishment. De climax werd bereikt met een presentatie van RAND-medewerker Laurent Murawiec voor de *Defense Policy Board* in juli van dat jaar. Hij bestempelde Saoedi-Arabië als de 'bron van het kwaad' en deed zonder enige gêne de oproep 'take "Saudi" out of Arabia'. Weliswaar distantieerden regeringswoordvoerders zich van deze opvatting, maar het gebeuren was illustratief voor de veranderde stemming in Washington. Murawiecs oproep tot *regime change* in Riad werd overigens gevolgd door een niet minder onverholen pleidooi om over te gaan tot de opdeling van Saoedi-Arabië, in het bijzonder de afsplitsing te bewerkstelligen van de oostelijke provincie, waar het merendeel van de Saoedische olie wordt gewonnen. Sindsdien horen we dit soort geluiden steeds vaker, niet alleen in journalistieke kringen, waar *Saudi bashing* altijd al populair was, maar ook onder serieuze analisten.¹

Op zijn beurt deed James Woolsey, voormalig CIA-directeur en een welkome gast in neo-conservatieve

'Nine eleven' heeft ongetwijfeld gezorgd voor verkillig in de betrekkingen tussen Washington en Riad. Maar Amerikaanse geostrategische en oliebelangen waarborgen voorlopig nog handhaving van het verstandshuwelijk.

kringen, een duit in het zakje door Saoedi-Arabië (en Egypte) de wacht aan te zeggen: 'We want you nervous. We want you to realize that now, for the fourth time in 100 years, this country and its allies are on the march, and that we are on the side of those whom you, the Mubaraks, the Saudi royal family, most fear. We are on the side of your own people.'²

In het verhitte debat gaan sommigen zó ver te constateren dat de Amerikaanse regering thans echter nog steeds volledig in de greep zou zijn van de Saoedi's en dat Washington zijn oren volledig laat hangen naar Riad. In *Sleeping with the Devil* schildert voormalig CIA-medewerker Robert Baer dat beeld in nogal schrille kleuren. Er zit in deze situatie niets anders op, verzucht de auteur: een Amerikaanse invasie is de enige uitweg uit de houdgreep van het conservatief regime.³

Moeten we uit dit soort geluiden nu concluderen dat we het begin meemaken van het einde van de 'special relationship' tussen Saoedi-Arabië en de Verenigde Staten? Deze relatie dateert al van begin jaren veertig en leek aardig robuust. Weliswaar waren er met enige regelmaat spanningen – met het olieembargo van 1973-74 als dieptepunt – maar tot een breuk is het vooralsnog niet gekomen. Zijn we dat moment nu wel genaderd? Zeker na de geslaagde militaire campagne tegen het regime van Saddam Hoessein lijkt er minder reden nog langer te bouwen op de as Riad-Washington. Amerikaanse bases in Saoedi-Arabië kunnen immers worden verlaten en de

Amerikanen kunnen hun intrek nemen in het nieuwe Irak – zo gaat de redenering. ‘Daarna kan het corrupte regime in Riad eindelijk worden aangepakt’, zo voorspelde ook Peter van Ham.⁴ De recente reeks van aanslagen in Saoedi-Arabië zelf, minder gericht tegen Amerikaanse dan Saoedische doelen, zouden daarbij al het nodige ‘voorwerk’ hebben verricht en het Huis van Saoed al hevig hebben doen wankelen. Bovendien, zo vervolgt de redenering, zal men minder afhankelijk worden van Saoedische olieleveranties als de Iraakse olie eenmaal volop gaat stromen. Dit lijkt allemaal vanzelfsprekend, maar deze redenering zal bij nadere beschouwing geen stand blijken te houden. Het is aannemelijker dat 1 het Saoedische koningshuis nog behoorlijk vast in het zadel zit; en 2 dat er voorlopig géén einde komt aan het verstandshuwelijk met de Amerikaanse regering.

Coalitie van wereldlijke en geestelijke macht

Hoe vaak is het einde van het regime van het Huis van Saoed al niet voorspeld? Niet alleen de standvastigheid van het Saoedische koningshuis verbaasde menigeen, maar de veerkracht van de Arabische monarchieën in het algemeen trok de aandacht. Inmiddels heeft dit tot een boeiende discussie geleid, waarin een lange reeks van factoren de revue is gepasseerd – sommige factoren met meer verklarende kracht dan andere. Monocausale verklaringen houden in geen enkel geval stand (zoals bleek uit kritische analyses van politieke-cultuurbenaderingen, van de these van de ‘renteniersstaat’ en van de opvatting dat de klassenstructuur in de meeste Arabische monarchieën ‘fluïde’ is).⁵

Het regime in Riad heeft zeker meer dan eens aan kritiek van zijn eigen onderdanen blootgestaan. De islam vormt hier een tweesnijdend zwaard en het is dan ook niet van vandaag of gisteren dat het koningshuis wordt uitgedaagd door kritische delen van de geestelijkheid. Zij wijzen de Saoeds op hun verplichtingen en stellen hun tekortkomingen als ‘Hoeders van de Heilige Plaatsen’ al dan niet openlijk aan de kaak. Dat doen ze al sinds begin vorige eeuw, met als hoogtepunt de bezetting van de Grote Moskee in Mekka in 1979 door een groep zeloten onder aanvoering van Djoehaiman al-Otaibi. Hardhandige repressie in het midden van de jaren negentig – na de Tweede Golfoorlog – had als onbedoeld effect dat de kritiek op het ‘onislamitisch’ karakter van het regime alleen maar toenam; en het was in deze omgeving dat Osama bin Laden met steeds meer nadruk van zich deed spreken. Hij deed dat aanvankelijk via zijn Advies- en Hervormingscomité.

Zolang Bin Laden – en met hem vele andere Saoedi’s (sommige bronnen spreken van 25.000) – zich in Afghanistan of elders met de ‘dijhad van de dag’ bezighielden, was er voor de familie Saoed echter niet al te

veel reden tot zorg.⁶ Er waren weliswaar herhaaldelijk incidenten, soms ook van gewelddadige aard, maar die bleven ‘beperkt’ tot aanslagen op Amerikaanse objecten en personen (zoals in 1995 en 1996). Het Saoedische koningshuis heeft jarenlang een succesvol beleid gevoerd door potentiële onruststokers en hun radicale, islamistische ideologie naar elders te ‘exporteren’.

Voor zover er nog sprake was van opstandige geestelijken in eigen land, werden die geneutraliseerd door een mengeling van *repressie en coöptatie*. Niet zelden ook kreeg dit soort dwarsliggers in ruil voor een belofte van trouw aan het koningshuis de vrije hand om zich openlijker dan voorheen kritisch uit te laten over de Amerikaanse ondersteuning van Israël. Bedenk overigens dat het slechts om een beperkt aantal dwarsliggende geestelijken gaat: volgens schattingen om zo’n 150 op een totaal van rond de 10.000. Velen daarvan zijn echter bijzonder mondig – voor zover ze niet in de gevangenis zitten – en trekken bij gelegenheid veel belangstelling (ook via het Internet). Onlangs heeft zich daar natuurlijk een gewelddadige groep bijgevoegd, al dan niet verbonden met het nebuleuze ‘netwerk’ van Bin Ladens al-Qa’ida.

De overgrote meerderheid van de *ulema* echter heeft zich laten coöpteren. Dat is het geval sinds de begintijden van het Koninkrijk Saoedi-Arabië – en in feite al sinds 1744, toen het bondgenootschap werd gesmeed tussen de familie-Saoed (via Mohammed ibn Saoed) en de familie-Shaykh. De laatste vormen de afstammelingen van Mohammed ibn Abd al-Wahhab (1703-1792), wiens naam verbonden is aan de religieus-puriteïne stroming van het wahhabisme.⁷ Die coalitie van wereldlijke en geestelijke macht (‘de mannen van het zwaard en de mannen van de pen’) heeft geleid tot een taakverdeling die het opvallend lang goed heeft gedaan en tot op grote hoogte nog steeds standhoudt: een soort ‘sociaal contract’, waarbij het religieuze *establishment* zorg draagt voor handhaving van een correcte ‘islamitische moraliteit’ (onderwijs, vrouwen, zedenpolitie). Dat wordt bij die bemoeienis niets in de weg gelegd, zolang de *legitimiteit van de monarchie* maar niet ter discussie wordt gesteld.

Kritiek uit liberale hoek

Het is eigenlijk pas sinds ‘9/11’ dat ook de meer seculier-liberale oppositie van zich doet spreken en zij de ultra-conservatieve islamistische delen van de geestelijkheid enigszins in het defensief heeft gedrongen. Weliswaar hebben zich ook bij eerdere gelegenheden (midden jaren zestig en begin jaren negentig) vergelijkbare liberale oprispingen voorgedaan, maar ditmaal lijken de ideeën breder aan te slaan dan ooit tevoren. Dat begon in januari 2003, toen de kroonprins een petitie kreeg aangeboden (‘Strategische Visie voor het Heden en de Toekomst’) door een honderdtal

vooraanstaande professoren, intellectuelen en voormalige hoge ambtenaren – door een ‘Saudi watcher’ aangeduid als ‘the best and the brightest’.⁸ In september 2003 kreeg dat een vervolg via de petitie ‘Ter Verdediging van de Natie’, waarin de opstellers zich weliswaar achter de kroonprins opstelden in zijn strijd tegen het terrorisme, maar anderzijds uitdrukkelijk op de vele tekortkomingen van het Saoedische politieke bestel wezen. Zowel in het januari- als het september-document wordt duidelijke taal gesproken: er moet meer politieke inspraak komen, geen schending van mensenrechten, meer rechten voor vrouwen en een duidelijke scheiding van wetgevende, rechterlijke en uitvoerende macht. Opvallend was ook dat (in de september-petitie althans) niet alleen openlijke kritiek werd geuit op de bovenmatig grote invloed van de conservatieve geestelijkheid op het religieuze curriculum, maar dat ook de religieuze politie (*mutawwa’in*) op de hak werd genomen en dat zelfs Ibn Taymiyya (1263-1328), een van de ‘geestelijke vaders’ van zowel Abd al-Wahhab als van veel hedendaagse islamisten, niet werd gespaard.

Het kopje ‘economie’ kreeg aparte aandacht en dat is begrijpelijk. Dat er een groeiende ontevredenheid bestaat over de corruptie van de familie Saoed en haar hovelingen, de torenhoge defensie-uitgaven en de voortdurende economische crisis is overduidelijk. In 1980 behoorde Saoedi-Arabië tot de rijkste landen ter wereld; thans moet de Saoedische economie twee keer zoveel mensen onderhouden, met een inkomen dat in reële termen niet veel hoger is dan 25 jaar geleden. Weliswaar blijft het land de grootste olieëxporteur ter wereld (met de grootste reserves), maar het verdient aan die olieëxport niet meer dan (om maar eens een vergelijking te maken) wat Amerikanen jaarlijks aan sigaretten besteden. Sinds 1981 is het inkomen per hoofd van de bevolking pijlsnel gedaald, terwijl vanaf 1983 Saoedi-Arabië een tekort op de begroting kent (slechts af en toe weggewerkt door tijdelijk hogere olieprijsen). Het leger werklozen groeit jaarlijks in een angstaanjagend tempo: 60% van de bevolking is jonger dan 25 jaar, en een kwart (sommige bronnen spreken zelfs van de helft) van de jongeren tussen 18 en 25 jaar heeft geen baan. Hier zou wel eens een rechtstreeks verband kunnen liggen met het rekruteringsvermogen van Al-Qa’ida.

Einde van het regime?

Als gevolg van de bloedige aanslagen van mei en november 2003 lijkt de liberale oppositie de wind in de zeilen te hebben gekregen, maar dat zou wel eens schijn kunnen zijn. Met het binnenlandse terrorisme op de loer ligt het voor kroonprins Abdallah voor de hand deze hervormers op te roepen pas op de plaats te maken totdat de binnenlandse situatie weer ‘onder

controle’ is. Of zij daartoe bereid zijn, valt thans niet te voorspellen, maar zelfs *als* de liberale oppositie zich zou blijven roeren, is daarmee niet gezegd dat het regime serieus in de gevarenzone belandt. Daarvoor lijkt het Huis van Saoed toch nog te vast op de troon te zitten, wellicht ook *by default* vanwege de zwakte van de oppositie.

Via een uitgekende mengeling van strategieën zijn de Saoedische heersers erin geslaagd de macht te behouden. We noemen er drie: allereerst het koesteren van de diepgewortelde traditie van het Huis van Saoed als stichter van de staat Saoedi-Arabië (en hoeder van de heilige plaatsen); ten tweede het gebruik van de oliegeden voor het opzetten van een geraffineerd patronagesysteem en daarmee kopen van socio-politieke stabiliteit (ook al wordt de kracht van dit instrument geringer naarmate de olie-inkomsten blijvend zouden tegenvallen); en ten slotte het hanteren van repressie om dissidente geluiden de kop in te drukken, *rücksichtslos* als dat nodig is.

Naast dit gegeven is er het simpele feit dat een breed georganiseerde *oppositie* die de macht van de familie-Saoed serieus zou kunnen uitdagen, ontbreekt (nog los van de vraag of de eerder genoemde liberale oppositie dat *überhaupt* zou *willen*). Alleen de oppositionele islamisten al zijn intern sterk verdeeld en ze worden aangevoerd door leiders die op niet al te veel prestige kunnen rekenen. Daar komt nog bij dat deze groep er nooit in is geslaagd een brug te slaan naar de shi’itische minderheid (6-7% van de bevolking), die onder andere daardoor sinds 1993 behoedzaam met de regering samenwerkt.⁹ De enige georganiseerde kracht die, in theorie althans, een bedreiging voor het Saoedische regime zou kunnen vormen, is het *leger*. Helaas weten we maar weinig van de ideologische voorkeur van de leden van dit instituut, maar het is duidelijk dat daar op korte termijn weinig van te verwachten valt.¹⁰ Minder voorspelbaar is de reactie van de *jeugd* op de chronische economische problemen. Maar daar geldt waarschijnlijk hetzelfde als voor de situatie in Iran: alsmaar groeiende onvrede zonder de mogelijkheid een vuist te maken en, belangrijker nog, zonder serieus alternatief. En dat laatste geldt waarschijnlijk voor het overgrote deel van de bevolking, dat van mening is dat het alternatief voor het Huis van Saoed *chaos* zou zijn.¹¹ Van *regime change* (van onderuit) zal voorlopig dan ook geen sprake zijn, hooguit van *leadership change*, dat wil zeggen een *paleisrevolutie* in het kader van de naderende troonopvolging.¹²

Een verstandshuwelijk: het militair belang

Niet alleen nationale factoren verklaren de veerkracht van het Saoedische regime, maar ook internationale, in het bijzonder de relatie met de Verenigde Staten. We lezen met enige regelmaat dat de Amerikanen op

het punt zouden staan het regime in Riad te laten vallen (*We're heading for divorce*), maar het is zeer de vraag of de soep zo heet wordt gegeten. Het lijkt er eerder op dat Riad en Washington tot elkaar zijn veroordeeld – zelfs na '9/11', toen immers bleek dat 15 van de 19 kapers een Saoedisch paspoort hadden.

Het valt allereerst op dat de regering-Bush zich veel moeite getroost de betrekkingen niet al te zeer te laten verzuren. Sterker nog, Washington spant zich in om elke suggestie dat Saoedi-Arabië ook maar iets – direct of indirect – te maken gehad zou kunnen hebben met het drama van 11 september, de grond in te boren. Een reeks van gebeurtenissen getuigt van die houding. Hoogtepunt daarvan was ongetwijfeld de rel rond een 900 pagina's tellend document dat het Congres had opgesteld, waarvan er 28 niet aan de openbaarheid werden prijsgegeven omdat ze gevoelige informatie zouden bevatten. 'Veiligheidsredenen', zei president Bush. Veel ophef veroorzaakte ook de door *Vanity Fair* gebrachte onthulling dat vlak na '9/11' vooraanstaande Saoedi's, waaronder zowel leden van het koningshuis als van de familie Bin Laden, met Amerikaanse privé-vliegtuigen het land uit waren gesmokkeld. Daarmee ontzegde de Amerikaanse regering zich de toegang tot een groot aantal bronnen van informatie. De meest waarschijnlijke verklaring hiervoor is de belangenverstrengeling tussen leden van de familie Bush, de familie Saoed en de familie Bin Laden. De *Carlyle Groep*, met daarin prominente rollen voor ex-president George H.W. Bush en voormalig minister van buitenlandse zaken James A. Baker, figureert daarbij als het meest opvallend zakelijk bondgenootschap.¹³

Wat verder opvalt is dat de handelsrelaties tussen de twee landen sinds '9/11' alleen maar sterker zijn geworden. In de afgelopen twee jaar is de bilaterale handel met 61% gestegen; in 2002 waren de Verenigde Staten zelfs de grootste handelspartner van Saoedi-Arabië: 18,7% van de Saoedische export ging naar de Verenigde Staten en 11,2% van de Saoedische import was afkomstig uit de Verenigde Staten.¹⁴ De schattingen variëren, maar ook Saoedische beleggingen in Amerikaans schatkistpapier en op Wall Street lopen in de miljarden dollars. De hoogste schatting, voor beide soorten beleggingen, komt uit op *elk* een *biljoen* (miljoen maal miljoen) dollar.¹⁵

Ook op het gebied van veiligheid heeft men aanzienlijke gemeenschappelijke belangen, die dateren van 1945, toen Ibn Saoed van president Franklin D. Roosevelt de garantie kreeg dat de Verenigde Staten te allen tijde de Saoedi-Arabisch-territoriale integriteit zouden waarborgen. Een en ander is gepaard gegaan met grootschalige Amerikaanse wapenexporten – zó omvangrijk, dat de Amerikaanse wapenindustrie er grotendeels op draaide (en nog steeds op draait). Saoedi-Arabië spendeert per hoofd van de bevolking meer aan defensie dan welk ander land ook. Na de Tweede

Golfoorlog (1990-91) zijn de Amerikaanse wapenexporten explosief gestegen: sinds 1991 is er voor ruim 30 miljard dollar aan wapentuig verscheept. Daarnaast hebben de Verenigde Staten voor miljarden dollars militaire faciliteiten geïnstalleerd in Saoedi-Arabië, waarvan de luchtmachtbasis Prins Sultan wellicht de bekendste is; en sinds 1991 bevonden zich zo'n 5.000 Amerikaanse militairen op Saoedisch grondgebied.¹⁶

Juist de aanwezigheid van die troepen vormde een steen des aanstoots voor Osama bin Laden en zijn aanhangers.¹⁷ Zowel voor Washington als Riad een duivels dilemma: hoe een einde te maken aan die Amerikaanse aanwezigheid zonder de indruk te wekken toe te geven aan Bin Laden? De oplossing deed zich sneller voor dan verwacht: na de met succes gevoerde oorlog tegen Irak verviel de noodzaak van verdere fysieke aanwezigheid op Saoedisch grondgebied. April 2003 werd dan ook aangekondigd dat vrijwel alle Amerikaanse troepen het land zouden verlaten. Daarmee was de gordiaanse knoop doorgehakt die de twee landen sinds 1990 met elkaar had verbonden. Tijdens die oorlog hadden de Saoedi's overigens op allerlei manieren stiekem bijstand verleend aan de Amerikaanse expeditie richting Bagdad. Weliswaar mochten de bommenwerpers niet opstijgen van de luchtmachtbasis Prins Sultan, maar het *command and control center* op die basis stond wel volledig in dienst van de oorlog. Ook op diverse andere manieren verleende Saoedi-Arabië, ondanks officiële ontkenningen, substantiële steun aan de militaire activiteiten tegen het leger van Saddam Hoessein.¹⁸ 'We would never have been able to conduct the war against Iraq as we did without Saudi assistance', verklaarde een Amerikaanse diplomaat in Riad.¹⁹

Er is overigens geen eind gekomen aan de militaire samenwerking tussen de twee landen. Zowel in Riad als Washington is men evenwel blij met de vrijwel volledige verdwijning van de *zichtbare* operationele component op de luchtmachtbasis Prins Sultan, maar het staat als een paal boven water dat er op een andere, minder zichtbare manier – 'over the horizon', zoals in de jaren voor de Tweede Golfoorlog – sprake zal zijn van Amerikaanse betrokkenheid bij de militaire infrastructuur van het koninkrijk Saoedi-Arabië.²⁰

Een verstandshuwelijk: het belang van olie

Naast de veiligheidsdimensie, inclusief de belangen van het Amerikaanse militair-industrieel complex, is er natuurlijk het belang van olie. Dit lijkt een simpele en voor de hand liggende zaak – de Verenigde Staten zijn immers 's werelds grootste olieconsument (een vijfde van de gehele wereldconsumptie) – maar bij nadere beschouwing ligt dat toch iets gecompliceerder. Zelfs al zouden de Verenigde Staten veel minder of zelfs géén olie uit Saoedi-Arabië importeren, dan

nog heeft Washington er het grootste belang bij een werkbare relatie met Riad te onderhouden.

Menigeen in de Verenigde Staten, en vooral in neo-conservatieve kring, heeft sinds '9/11' laten weten dat het nu toch echt tijd wordt de relaties met Saoedi-Arabië op een laag pitje te zetten en de benodigde olie-importen elders vandaan te halen. Rusland scoort daarbij hoog (het is na Saoedi-Arabië de grootste olie-exporteur ter wereld), gevolgd door de landen rond de Kaspische Zee en enkele olieproducenten in West-Afrika. Dichter bij huis importeert men al grote hoeveelheden uit Canada, Mexico en Venezuela.

Kunnen de Verenigde Staten wel zonder Saoedische olie? Op de korte termijn is dit problematisch, zeker omdat de Iraakse olieproductie zo ontzettend traag op gang komt en omdat de uitvoer van olie uit Rusland en de landen rond de Kaspische Zee op transportproblemen stuit.

Overigens zijn de olievoorraden in deze landen *vele malen kleiner* dan in de landen rond de Perzische Golf (zo beschikt Rusland over slechts 5% van de wereldolievoorraden, Saoedi-Arabië over 25%), maar ook zijn de produktiekosten vele malen hoger dan in het Midden-Oosten. Voorlopig blijven de Amerikanen in elk geval aangewezen op een fors aantal olievaten uit Saoedi-Arabië (zo'n 1,7 miljoen vaten per dag op een totale invoer van bijna 11 miljoen).

Er is een *tweede reden* om niet al te lichtzinnig te doen over het verbreken van de goede betrekkingen met 's werelds grootste olieproducent. De groei van de Amerikaanse olieconsumptie zet onverminderd door (1,7% per jaar tot 2025); dit zal dus onvermijdelijk tot een verdere toename van de importen leiden.²¹ Voorzien de olie-importen nu nog 'slechts' voor ongeveer de helft in de Amerikaanse olieconsumptie, over twintig jaar zal dat zijn opgelopen tot ruim 60% – een groot deel daarvan zal afkomstig zijn uit de landen rond de Perzische Golf – meer dan nu het geval is (slechts 25% van de totale olie-importen). Naar alle waarschijnlijkheid zal Saoedi-Arabië een van die landen zijn, zij het wellicht in kleinere hoeveelheden als de olieproductie in Irak eenmaal op gang is gekomen (en de Russische olie in grotere hoeveelheden geëxporteerd kan worden).

Washington maakt zich terecht zorgen over de beschikbaarheid van olie voor de eigen Amerikaanse markt. Die zorg dateert overigens al vanaf januari 1980, toen president Carter de doctrine uitvaardigde dat 'elk noodzakelijk middel gerechtvaardigd is om een onbeperkte toegang te verzekeren tot de olie van de Perzische Golf'. Wat we tegenwoordig kennen als de Bush-dogma – of beter de Wolfowitz-dogma – is in feite niets anders dan de Carter-dogma in een nieuw jasje.

Een *derde reden* sluit daar nauw bij aan. Het gaat niet alleen om het veiligstellen van de eigen voorzie-

ning, maar vooral ook om via de 'controle' over de olie in het Midden-Oosten (niet *per se* in de zin van fysieke controle, maar op basis van relaties met pro-Amerikaanse regimes) potentiële *rivalen* de voet dwars te kunnen zetten. In dat verband is in het bijzonder de positie van de *Volksrepubliek China* relevant (naast Japan en de EU). Thans haalt China al 60% van zijn olie-import uit de Perzische-Golfregio en in de komende twintig jaar kan dat percentage oplopen tot 80-90%. In 2002 zijn de autoverkopen in China met de helft toegenomen en dat is nog maar het begin. Paul Wolfowitz, vice-minister van defensie, sprak medio 2001 al van *area denial and anti-access strategies*.²² Vrijgegeven Amerikaanse overheidsdocumenten hebben overigens ruimschoots aangetoond dat ook dit beleid niet nieuw is. *Denial policy* werd voor het eerst in 1949 onder president Truman geformuleerd en later onder Eisenhower verder geperfectioneerd.²³

Een *vierde reden* om de positie van Saoedi-Arabië niet te veronachtzamen, betreft zijn unieke positie als olieproducent met een tamelijk omvangrijke *spare capacity*. Edward Morse spreekt in dit verband van het 'energy equivalent of nuclear weapons'.²⁴ Los van de vraag of de Saoedi's die capaciteit in het recente verleden al dan niet om altruïstische redenen hebben ingezet, betekent dit dat de wereldmarkt – en 's werelds grootste olieconsument in de eerste plaats – gebaat is bij een coöperatieve Saoedische opstelling.²⁵ De Saoedische reservercapaciteit stelt het land in staat de oliemarkt te reguleren en mogelijke ernstige verstoringen te repareren. De Verenigde Staten hebben de afgelopen 20-25 jaar vertrouwd op die Saoedische capaciteit de oliemarkt te 'managen' – en niet alleen in extreme omstandigheden, zoals ten tijde van de Tweede Golfoorlog (toen zowel de Iraakse als de Koeweitse olieproductie wegviel) of gedurende de Iraanse revolutie in 1979-80. Een ernstige onderbreking van de Saoedische olieproductie (of aantasting van de produktiecapaciteit) zal dan ook voor de Amerikaanse markt niet zonder gevolgen blijven.

Conclusie

Het valt niet te ontkennen dat er na '9/11' een verkieling is opgetreden in de Amerikaans-Saoedische betrekkingen. Het voert echter te ver daaruit de conclusie te trekken dat we daarmee ook het begin van het einde van die 'special relationship' hebben bereikt. De twee landen hebben nu eenmaal te veel gemeenschappelijke belangen en het overleven van het Huis van Saoed is daarbij essentieel. Zelfs de neo-conservatieven in de Amerikaanse regering gaan niet zó ver *regime change* in Riad te bepleiten. De val van het Huis van Saoed is gewoonweg een te eng idee om *überhaupt* in overweging te nemen. Thans zou elk

ander regime immers aanzienlijk minder plooibaar zijn dan het huidige. Het mag dan ook worden verwacht dat de Verenigde Staten doorgaan hun steun te verlenen aan de houder van 's werelds grootste olie-reserves, ondanks de aanzwellende kritiek op alles wat met Saoedi-Arabië te maken heeft in de Amerikaanse media. *It's better to deal with the devil you know.* ■

Noten

- 1 Zie o.a. Lisa Beyer & Scott MacLeod, 'Inside the Kingdom', in: *Time*, 15 september 2003.
- 2 Geciteerd in Jon B. Alterman, 'Not in My Backyard: Iraq's Neighbours' Interests', in: *The Washington Quarterly*, zomer 2003, blz. 158.
- 3 Robert Baer, *Sleeping with the Devil. How Washington Sold Our Soul for Saudi Crude*, New York: Crown Publishers, 2003. Het idee van een Amerikaanse interventie 'ter bescherming' van de olievelden is overigens helemaal niet nieuw. Het werd in 1975 ook al door Robert Tucker geopperd in het januarinummer van *Commentary* ('Oil: The Issue of the American Intervention').
- 4 Peter van Ham, 'Pax Americana als conservatieve revolutie: gevolgtrekkingen voor Europa', in: *Internationale Spectator*, juli-augustus 2003, blz. 332.
- 5 Voor een kort overzicht zie Gary Cambill, 'Explaining the Arab Democracy Deficit: Part I', in: *Middle East Intelligence Bulletin*, Internet: http://www.meib.org/articles/0302_me.htm (1 oktober 2003) of, toegespitst op Saoedi-Arabië: Neil Quilliam & Maggie Kamel, 'Modernising Legitimacy: Saudi Strategies', in: *Alternatives*, vol. 2, no. 3, zomer 2003, blz. 26-65. Uitgever: Michael Herb, *All in the Family. Absolutism, Revolution, and Democracy in the Middle Eastern Monarchies*, New York: State University of New York Press, 1999; en Joseph Kostiner (red.), *Middle East Monarchies. The Challenge of Modernity*, Boulder, Co.: Lynne Rienner, 2000.
- 6 Quilliam & Kamel, *a.w. noot 5*, blz. 51.
- 7 Aanhangers van deze stromingen noemen zich niet 'wahhabieten' maar *muwahidun* (zij die geloven in de eenheid van God en slechts één God erkennen). Het gebruik van het woord 'wahhabiet' zou impliceren dat men een persoon vereert, namelijk Mohammed ibn Abd al-Wahhab, en dat is taboe. Het begrip 'wahhabisme' wordt vaak onjuist gebruikt, zeker in verband met al-Qa'ida. Zie daarvoor o.a. Maha Azzam, 'Al-Qaeda: The misunderstood Wahhabi connection and the ideology of violence', Royal Institute of International Affairs, Middle East programme, *Briefing Paper No. 1*, februari 2003.
- 8 Richard Dekmejian, 'The Liberal Impulse in Saudi Arabia', in: *Middle East Journal*, vol. 75, nr. 3, zomer 2003, blz. 413.
- 9 In april 2003 deden overigens ook de shi'ieten van zich spreken door de kroonprins te confronteren met een petitie; ook daarin de roep om meer vrijheden. *Ibid.*, blz. 411-412.
- 10 Guido Steinberg, *Die innenpolitische Lage Saudi-Arabiens nach dem 11. September 2001*, Hamburg: Deutsches Orient Institut, 2003, blz. 23.
- 11 *Ibid.*
- 12 Zie daarvoor o.a. Daryl Champion, *The Paradoxical Kingdom. Saudi Arabia and the Momentum of Reform*, Londen: Hurst & Co., 2003. Het idee dat het Huis van Saoed op het punt van instorten staat, werd onlangs nog eens door Robert Baer verwoord: 'The Fall of the House of Saud', in: *The Atlantic Monthly*, mei 2003, blz. 53-62.
- 13 Craig Unger, 'Saving the Saudis', in *Vanity Fair*, oktober 2003, via: <http://www1.columbia.edu/sec/bboard/gulf2000/gulf2000.9/msg02154.html> (15 september 2003).
- 14 Peter Browfield, 'Congress, White House at Odds over Saudi Arabia' (*Fox News*), via: <http://www1.columbia.edu/sec/bboard/gulf2000/gulf2000.14/msg06435.html> (25 september 2003); en Javid Hassan, 'Kingdom's Trade With U.S. Has Surged Since September 11' (*Arab News*), via: <http://www1.columbia.edu/sec/bboard/gulf2000/gulf2000.9/msg02146.html> (11 september 2003). In de decennia daarvoor was de handel tussen de twee landen enorm toegenomen: van 56,2 miljoen dollar in 1950 tot 19,3 miljard dollar in 2000 – een gemiddelde jaarlijkse stijging van bijna 70%.
- 15 Baer, *a.w. noot 12*, blz. 60.
- 16 Voor een overzicht zie: James A. Russell, 'Deconstructing the U.S.-Saudi Partnership?', in: *Strategic Insight: Middle East*, Center for Contemporary Conflict (Naval Postgraduate School in Monterey, California), 3 september 2002. Russell becijferde dat de Amerikanen vanaf begin jaren vijftig voor meer dan 65 miljard dollar aan wapens en militaire installaties hebben geleverd. Vóór 1991 bevond zich slechts een klein aantal militairen op Saoedisch grondgebied, merendeels onopvallend ('over the horizon'). Zie ook Josh Pollack, 'Saudi Arabia and the United States, 1931-2002', in: *Middle East Review of International Affairs (MERIA) Journal*, september 2002, via: <http://meria.biu.ac.il>
- 17 Zie bijv. diens 'Declaration of War' (augustus 1996) en de oproep tot vestiging van het 'World Islamic Front for the Jihad Against the Jews and the Christians' (februari 1998).
- 18 Alain Gresh, 'After the Winning of the War. Saudi Arabia: Radical Islam or Reform?', in: *Le Monde Diplomatique* (Engelstalige editie, via internet), juni 2003; ook Guy Dinmore & Roula Khalaf, 'Inside the Desert Kingdom: Part II', in: *Financial Times*, 19 november 2003.
- 19 Gresh, *a.w. noot 18*.
- 20 Dit wordt overtuigend aangetoond door Russell, *a.w. noot 16*.
- 21 *International Energy Outlook 2003*, via: www.eia.doe.gov/oiaf/ieo/oil.html (20 november 2003).
- 22 'From the Editors', in: *MERIP Middle East Report*, winter 2002, nr. 225, blz. 55.
- 23 Shibley Telhami & Fiona Hill, 'Does Saudi Arabia Still Matter?: America's Vital Stakes in Saudi Arabia', in: *Foreign Affairs*, november-december 2002, vol. 81, nr. 6, blz. 170-171.
- 24 Edward L. Morse & James Richard, 'The Battle for Energy Dominance', in: *Foreign Affairs*, maart-april 2002, via: <http://www.foreignaffairs.org/articles/Morse0302.html>, blz. 4.
- 25 Of er al dan niet sprake is van altruïstische motieven bij de Saoedi's, daarover wordt heftig gedebatteerd. Zie Abdullatif A. Al-Othman, 'The Reliable Supplier'; en Cyrus H. Tahmassebi, 'Refuting the Myths', beide in 'Does Saudi Arabia Still Matter?', *a.w. noot 23*, blz. 173-175, resp. blz. 175-176.

Over de auteur

DRS P.W.H. AARTS doceert internationale betrekkingen bij de vakgroep politologie van de Universiteit van Amsterdam.

Het buitenlands beleid van India gekanteld

KRISTOFFEL LIETEN

Van confrontatie naar samenwerking

LANGE TIJD HEEFT INDIA EEN BUITENLANDS beleid gevoerd dat gekenmerkt werd door vijandschap met belangrijke buurstaten (China en Pakistan), een bekoelde relatie met landen die gezien werden als agressieve (en zionistische) westerse mogendheden (de Verenigde Staten en Israël), nauwe samenwerking met het machtige sovjetblok en domineren van de kleinere landen in Zuid-Azië. De laatste tien jaar zijn die posities radicaal gewijzigd. India heeft zijn oude vriendschapsbanden behouden en heeft tegelijkertijd vriendschappelijke betrekkingen aangeknoopt met oude vijanden of is hard bezig die aan te gaan. Het bezoek dat premier Sharon van Israël in september aan India bracht (tien jaar geleden nog ondenkbaar) illustreert deze koerswijziging.

Pakistan: plotse dooi

Tijdens de eerste week van januari 2004 hebben, zoals het er nu naar uitziet, ook de betrekkingen tussen India en Pakistan een dramatische koersverandering ondergaan. In de zomer van 1999 waren beide landen in het hooggebergte van Kasjmir nog verwickeld in een kortstondige oorlog (de *Kargil War*).¹ Vervolgens, na een terroristische aanval op het Indiase parlement in december 2001, trok India het grootste deel van zijn 1,3 miljoen sterke leger samen bij de grens met Pakistan; artilleriebeschietingen over en weer brachten beide landen op de rand van oorlog. In september 2003 werden de vredesoproep van de Pakistaanse president Musharraf in de VN en zijn besluit eenzijdig een staakt-het-vuren af te kondigen, weggehoond als achterbakse huichelarij van een president die volgens de Indiase regeringsleiders zou blijven doorgaan met het ondersteunen van terroristische activiteiten. Ambassadeurs keerden wel weer terug op hun post,

India is de weg van het pragmatisme ingeslagen. De toenadering tot Israël, Pakistan en China weerspiegelt het voornemen van New Delhi het buitenlands beleid te verzakelijken en zich te verzoenen met vroegere vijanden.

maar de diplomatieke staf bleef tot enkele personen beperkt, terwijl luchtverkeer en bus- en treinverbindingen opgeschort bleven. Beide landen hielden de trekker aan het geweer en gingen door met het testen van met kernkoppen uit te rusten raketten – India met de *Agni-2* serie; Pakistan met de *Shaheen*- en de *Ghaur*-raketten.

Na de politieke animositeit die meer dan een halve eeuw geleden ontstond in de periode dat de twee landen elk hun eigen onafhankelijkheid verkregen van het Britse koloniale bestuur, is plotseling de dooi ingetreden. Medio oktober 2003 deed de Indiase overheid een aantal wezenlijke voorstellen – een herhaling van wat eerder door Musharraf was voorgesteld (zoals herstel van de transportverbindingen) – en toen Pakistan daar een week later zonder voorbehoud positief op reageerde, lag de weg open voor verdere toenadering. De verzoening werd officieel beklonken tijdens de jaarvergadering begin januari 2004 van de *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) in Islamabad. Deze bijeenkomst kon een jaar eerder niet doorgaan, omdat de regering in New Delhi domweg weigerde naar Pakistan af te reizen.

De regeringen van de twee buurlanden hebben thans besloten aan een vreedzame toekomst en aan intensieve economische samenwerking te bouwen. Islamabad heeft de eis van een onafhankelijk Kasjmir een lagere prioriteit gegeven, terwijl New Delhi van de ene op de andere dag is afgestapt van zijn hoogop-

geklopte beschuldiging van Pakistan als een 'terroristenstaat'. Indien dit verzoeningsproces doorzet, een trendbreuk van eminent belang, zal het internationale politieke toneel in Zuid-Azië er heel anders gaan uitzien dan de vorige halve eeuw het geval was.

Trendbreuk

Voor een verklaring van de ommekeer is het nodig een breed historisch overzicht te presenteren, teneinde de plaats van het onafhankelijke India in de wereld te duiden. Dan blijkt dat de koerswijziging naar vriendschappelijke betrekkingen even logisch is als vijandschap ten opzichte van een aantal landen in de eerdere periode.

Overigens heeft India, ondanks een weinig pro-westers internationaal beleid, ook in de eerste drie decennia van zijn bestaan (tot de eerste grote liberalisering in 1980) de OESO-landen altijd als belangrijke handels- en investeringspartners beschouwd. Zowel in 1970 als in 2000 ging iets meer dan de helft van de Indiase uitvoer naar die landen. De fricties in de relaties waren niet een gevolg van fundamentele belangentegenstellingen, maar van de geopolitieke strategie die de Indiase overheid volgde.

Het veiligheidsideaal van Nehru

Uitgangspunt van New Delhi tot begin jaren zestig was dat het buitenlands beleid het best gediend zou zijn door behoedzame politieke initiatieven en niet door militaire kracht. Nehru, de eerste premier, redeneerde als volgt. Door opsplitsing van het Indiase subcontinent in twee elkaar vijandig gezinde landen was India opgezadeld met een geweldig veiligheidsprobleem, ingeklemd als het was tussen de westelijke en oostelijke helft van Pakistan, thans Pakistan, respectievelijk Bangladesh. Te veel nadruk op militaire verdediging van het land zou ten koste gaan van de economische ontwikkeling, en dat wilde Nehru vermijden. Anderzijds ontstond er in de wereld een bipolair evenwicht tussen NAVO en Warschaupact, en de wereldomvattende rivaliteit tussen die blokken zou ervoor zorgen dat de territoriale integriteit van India gewaarborgd was.

Het probleem rond Kasjmir gooide echter roet in het eten. New Delhi had gehoopt dat de grote mogendheden de toetreding in 1947 van Kasjmir tot de Indiase Unie zouden goedkeuren en de door Pakistan gesteunde agressie zouden afkeuren. Aanvankelijk gebeurde dat ook.² Vervolgens deden zich echter in de economische sfeer ontwikkelingen voor die ertoe leidden dat de relaties met de westerse landen verkoelden en die met de USSR werden aangehaald.³ Economische geschillen wekten politieke irritaties ten

opzichte van het Westen. De wrijving werd onherroepelijk toen de Verenigde Staten resoluut de kant van Pakistan kozen en dit land aanmoedigden toe te treden tot een militair bondgenootschap – het Bagdad Pact.

Zo had India medio jaren '50 een duidelijke plaats gekregen in de Koude Oorlog, maar voor Nehru leidde dat voorlopig nog niet tot een politieke en militaire keuze voor de USSR. In zijn visie waren politieke allianties met andere ontwikkelingslanden belangrijker, in het bijzonder met China. De relatie tussen India en China, alsmede blokvorming met landen in de Derde Wereld, leek het antwoord op de dominantie van de grote mogendheden. Beide landen waren in 1955 mede-initiatiefnemer van de Afro-Aziatische conferentie van Bandung (Indonesië), een voorloper van de Beweging van Niet-Gebonden Landen; in India raakte de leus *Chini Hindi Bhai Bhai* ('China en India zijn broedervolken') snel ingeburgerd.

De breuk met China

In 1962 brak echter plotseling oorlog tussen India en China uit. Het conflict met China werd door India uitgelokt zonder dat het daar militair op was voorbereid. India had zich nooit neergelegd bij de door het Britse koloniale bestuur vastgestelde grens in het hooggebergte tussen India en China (Tibet), de zg. McMahon-linie, en begon in 1961 aan een 'forward policy'. Na de gestage opmars van de troepen verwachtte New Delhi zijn territoriale aanspraken te kunnen verwezenlijken, zowel in de oostelijke (de McMahon-linie) als in de westelijke Himalaya's (het in Chinees bezit zijnde Aksai Chin, dat China via de *Karakoram Highway* met Pakistan verbindt). Men was ervan uitgegaan dat China zich bij de opmars van het Indiase leger in de richting van de McMahon-linie zou neerleggen. Toen China echter een tegenaanval inzette, stonden de legerenheden van Mao binnen de kortste keren bij het Indiase laagland en de belangrijke olievelden van Noordoost-India. China kondigde vervolgens eenzijdig een wapenstilstand af en trok zich terug op de oorspronkelijke posities.

Deze korte oorlog had twee ingrijpende gevolgen: de diplomatieke optie werd vervangen door de militaire optie en het grote ideaal van een alliantie van twee vredelievende grote mogendheden in Azië als politiek en economisch antwoord op de wereldpolitiek lag aan gruzelementen. In New Delhi werd het buitenlands beleid radicaal herzien. Met twee sterke vijanden aan zijn grenzen en met een opgeklapt nationalisme, waardoor politieke compromissen met Pakistan en China uitgesloten waren, werd Nehru's beleid van alliantie-diplomatie losgelaten. Die diplo-

matie had India in de Derde Wereld een hoog aanzien bezorgd, maar had niet tot meer veiligheid geleid.⁴ De regering besloot in versneld tempo een groot en modern leger op te bouwen.

Van de USSR naar Israël

De meest voor de hand liggende partner in de snelle modernisering van het leger was de USSR – om minstens drie redenen. Met de Sovjetunie had India een grotendeels gemeenschappelijke visie op de wereldpolitiek (en op de kwestie-Kasjmir), het militair materieel kon uiterst goedkoop worden aangeschaft (bovendien met wederzijdse handelscontracten) en de productie van de militaire *hardware* kon ook in India zelf plaatsvinden. Al in 1962 werden de eerste MIG-vliegtuigen aangeschaft. Drie decennia lang zou de USSR de belangrijkste militaire, economische en politieke partner van India blijven. Moskou, in de persoon van Kosygin, speelde een centrale rol bij de beëindiging van de tweede oorlog met Pakistan in 1965. De derde oorlog met Pakistan, toen het Indiase leger in 1971 de afscheiding van Oost-Pakistan (Bangladesh) steunde, ging samen met aanvaarding door India van een veel eerder door Moskou gedaan voorstel voor een Vriendschaps- en Samenwerkingsverdrag. Op basis van dit verdrag, dat wederzijdse steun bij conflicten garandeerde, en de afscheiding van Bangladesh, zonder dat de andere grote mogendheden zich ermee konden bemoeien, werd India in de jaren '70 een regionale grote mogendheid.⁵

Algehele afhankelijkheid van de vroegere Sovjetunie heeft India echter altijd zorgvuldig vermeden; wapenaankopen werden ook in het Westen gedaan (Duitse onderzeeërs, Zweeds veldgeschut, Franse gevechtsvliegtuigen, enz.). Door het gespreide aankoopbeleid kon India veelal het meest geavanceerd wapentuig bemachtigen en, ondanks de militaire alliantie met de Sovjetunie, een onafhankelijk buitenlands beleid voeren, zoals het een aspirant-grote mogendheid betaamt. Na het uiteenvallen van de Sovjetunie kon daarom naadloos worden overgeschakeld naar andere belangrijke wapenleveranciers.

Israël is inmiddels na Rusland de belangrijkste leverancier. Kenmerkend voor de veranderde situatie is het contract voor aanschaf van Israëlische AWACS-toestellen dat in oktober 2003, na het opmerkelijk bezoek van premier Sharon aan India, werd gesloten. The *Phalcon*-radars zullen, met goedkeuring van de Verenigde Staten, aan boord komen van oude Iljoesjin-76-toestellen van Oezbekistan, die door Rusland zullen worden gerenoveerd en doorverkocht aan India. Het contract weerspiegelt het veelzijdig en pragmatisch karakter van de Indiase buitenlandse betrekkingen. Israël is in 2003 ook een belangrijke

partner geworden voor training van speciale legereenheden in Kasjmir.

De Verenigde Staten als partner

In de jaren '90 had India's vriendschapsverdrag met de Sovjetunie van 1971 nog maar weinig waarde. Enerzijds was de Russische Federatie na het uiteenvallen van het sovjetblok niet in staat of bereid India op dezelfde manier van dienst te zijn. Anderzijds hadden de Verenigde Staten, na het uiteenvallen van de Sovjetunie en de nederlaag van het communistisch regime in Afghanistan, Pakistan niet langer nodig als frontlijnstaat en konden de betrekkingen met India eindelijk worden genormaliseerd.

Na de terroristische aanslag op de Twin Towers zag zowel Washington als New Delhi onmiddellijk in dat de strijd tegen het internationale terrorisme een goede mogelijkheid vormde om de banden definitief aan te halen. Voor New Delhi lag het belang vooral in eventuele marginalisering van Pakistan. Zeker na '9/11' ging New Delhi dicht aanleunen bij het Amerikaanse beleid in de strijd tegen het 'internationale terrorisme'. Men ging ervan uit dat Washington, dank zij door India aangedragen bewijzen van betrokkenheid bij het internationale terroristische netwerk, wel geneigd zou zijn Pakistan als schurkenstaat te bestempelen. Zó ver wilde Washington echter niet gaan, mede omdat het de logistieke steun van Pakistan broodnodig had in de strijd tegen het Taliban-regime in Afghanistan. Een succes voor New Delhi was wel dat de Amerikanen niet langer eenzijdig de kant van Pakistan kozen. Door India op gelijke voet te behandelen en tijdens bilaterale ontmoetingen begrip te tonen voor het Indiase argument en dat vervolgens in Islamabad op tafel te leggen, kon met Amerikaanse bemiddeling aan de toenadering tussen beide oude vijanden gewerkt worden.

Het belang van China

Ook de toenadering tot China is in een hogere versnelling gekomen. In 1976, bijna 15 jaar na het einde van de oorlog, waren de diplomatieke betrekkingen hersteld, maar India had als voorwaarde voor verdere toenadering een overeenkomst over het grensconflict geëist. Vajpayee, de huidige premier en destijds minister van buitenlandse zaken in een centrum-rechts kabinet, had snel daarna een bezoek gebracht aan Beijing, maar, omdat India 'zijn grondgebied' opeiste, leidde dat eerder tot meer controversen dan toenadering.

De relaties tussen beide landen bleven bekoeld. Een verschuiving deed zich pas voor tijdens het historisch bezoek van premier Rajiv Gandhi aan China in

1988, gevolgd door het bezoek van de Chinese premier Li Peng aan India (1991) en van de Indiase premier Narasimha Rao aan Beijing (1993). Daarmee werden de bakens verzet. Vastgesteld werd dat het grensconflict wat China betrof zeker onderwerp van discussie mocht zijn, maar dat dit conflict de economische en politieke toenadering niet in de weg mocht staan. Intussen zou gewerkt worden aan vertrouwenwekkende maatregelen opdat de betrekkingen tussen beide Aziatische grote mogendheden konden worden genormaliseerd. Ook bevestigde India dat het Tibet officieel erkende als Chinees grondgebied en dat het de Dalai Lama in India liet verblijven als 'religieus en spiritueel leider' en geen politieke acties vanuit zijn kamp tegen China zou dulden.⁶

In de jaren '90 zou India normalisering van de betrekkingen met China van groot belang beschouwen. Er was India veel aan gelegen, zeker gezien de oplopende spanningen met Pakistan (Kasjmir werd vanaf 1990 een militair conflict), vrede en rust te krijgen in de noordelijke sector. Die rust hoopte India ook te bereiken in het noordoosten van het land, waar China verdacht werd van steunverlening aan de rebellegers in de tribale deelstaten, die naar afscheiding streefden, net zoals China dat in de jaren '70 al had gedaan via steun aan de Naxalieten, de communistische guerrilla. Verder kon wellicht vermeden worden dat China voortging met militaire steun en economische hulp aan Pakistan, waardoor Pakistan, ondanks het wegvallen van overvloedige Amerikaanse militaire steun, India in militair opzicht kon bijbenen. In dit perspectief was China's steun aan Pakistan in de jaren '90, inclusief levering van nucleaire technologie, rakettechnologie, staalfabrieken e.d., vergelijkbaar met de steun van de USSR aan India in de jaren '60 en '70. Verder was er de mogelijkheid elkaar in mondiale handelsbesprekingen te steunen en in het bijzonder een gemeenschappelijk front te vormen tegen wat als eenzijdige interventionistische bemoeizucht van de Verenigde Staten werd gezien. Voorts hoopt het Indiase bedrijfsleven te profiteren van de immense vlucht die China economisch heeft genomen. Ook al wordt dat publiekelijk nooit toegegeven, India kijkt met een zekere afgunst naar de successen van China.⁷

Een laatste factor die toenadering tot China wenselijk maakt, is dat India er met politieke middelen niet in geslaagd is in Zuid-Azië een dominante invloed uit te oefenen. De Chinese economische en politieke penetratie in Nepal, Myanmar, Pakistan en Bangladesh is aanzienlijk. India kan die Chinese vreedzame opmars niet tegengaan en van de buurlanden een vijandige houding ten opzichte van China eisen. De uitdaging voor India is om meer economische invloed te krijgen in de landen van Zuid-Azië. Daarvoor zou de SAARC een goed instrument zijn.⁸ Het in januari op

de jaarvergadering van de SAARC in Rawalpindi afgesproken voornemen een vrijhandelszone in te richten, zou tot gevolg kunnen hebben dat India in Zuid-Azië op handelsgebied het aan China verloren terrein terugwint. Een geopolitiseerd buitenlands beleid, zo lijkt de conclusie, gaat niet samen met integratie in de wereldmarkt.⁹

Toenadering tot China in een stroomversnelling

Aan de toenadering met China is nu geruime tijd gewerkt; in 2003 lijkt zij in een stroomversnelling te zijn geraakt. In juni, tijdens het bezoek van premier Atal Bahari Vajpayee aan Beijing, het eerste bezoek van een Indiase premier aan China in tien jaar, werd afgesproken dat beide landen twee hooggeplaatste speciale vertegenwoordigers zouden benoemen, die op korte termijn een politieke oplossing voor het grensprobleem moeten zoeken. Die vertegenwoordigers (Brajesh Mishra voor India; Dai Bingguo voor China) zijn in oktober met hun werk begonnen. Onmiddellijk daarvoor had China Sikkim afgevoerd van zijn lijst van onafhankelijke landen, waarmee de inlijving bij India, sinds 1975 een feit, werd erkend. Met betrekking tot Kasjmir had China eerder al aangegeven geen voorstander van onafhankelijkheid te zijn, zodat het in deze materie dus eerder India dan Pakistan steunde.

Als resultaat van de tijdens het bezoek van Vajpayee gemaakte afspraken werden in november 2003 voor de kust van Shanghai zelfs gemeenschappelijke marine-oefeningen gehouden. Een dergelijke militaire samenwerking was een jaar eerder nog ondenkbaar. New Delhi stoorde zich blijkbaar ook niet aan het feit dat China enkele weken eerder soortgelijke oefeningen met aartsrivaal Pakistan hield, net zomin als China zich publiekelijk stoorde aan het feit dat India en de Verenigde Staten gedurende drie weken in september gezamenlijke manoeuvres hielden – en dat nog wel in Ladakh, aan de grens met China.

Conclusie

Tot tien jaar geleden had India nauwe banden met de Sovjetunie. Die relatie en de vijandschap met Pakistan bepaalden de politieke verhouding van India tot de rest van de wereld. De politieke intenties van de Verenigde Staten werden met argusogen gevolgd en de betrekkingen met China en Israël werden bewust op het vriespunt gehouden.

Door een aantal ontwikkelingen zijn de verhoudingen fundamenteel aan het verschuiven. De recente toenadering tot Israël, Pakistan en China weerspiegelt het voornemen van India zijn buitenlands beleid te verzakelijken en zoveel mogelijk voordeel te halen uit

handelsbetrekkingen met het buitenland. Waar in 1970 nog slechts 10% van India's export naar landen in Azië ging, is dat aandeel in 2002 gestegen naar 22%. Normalisatie van de betrekkingen met alle landen in Azië, inclusief China en Pakistan, lijkt voor India de weg naar de toekomst. ■

Noten

- 1 Zie Praveen Swami, *The Kargil War*, New Delhi: Leftword Books, 1999.
- 2 De VN-resolutie van augustus 1948 gebood Pakistan de troepen terug te trekken. India moest een deel van zijn leger terugtrekken en mocht Kasjmir voorlopig besturen. In het bijzonder de Verenigde Staten wilden beide landen te vriend houden. Zie o.a. C. Dasgupta, *War and Diplomacy in Kashmir, 1947-48*, New Delhi: Sage, 2002; en M. Zins & G. Boquerat (red.), *India in the Mirror of Foreign Diplomatic Archives*, New Delhi: Manohar, 2004.
- 3 New Delhi wilde zijn eigen industriële ontwikkeling op gang brengen; daarvoor waren buitenlandse investeringen en technologie nodig. Waar de Verenigde Staten en de Europese landen bijvoorbeeld weigerden mee te werken aan de bouw van staalfabrieken, kwam de USSR met tal van samenwerkingsverbanden over de brug.
- 4 Harish Kapur typeerde dat beleid als volgt: 'Waar het Nehruviaanse beleid succesvol was op macroniveau, was het dat niet op microniveau. Waar India op internationaal vlak een geslaagde rol speelde, was ze dat op regionaal niveau niet.' Zie Harish Kapur, *India's Foreign Policy, 1947-92. Shadows and Substance*, New Delhi: Sage, 1994, blz. 93.
- 5 De ontwikkelingen in deze periode zijn goed beschreven in V. Longer, *The Defence and Foreign Policies of India*, New Delhi: Sterling Publishers, 1988. Over de oorlog met China

blijft het boek van Neville Maxwell, *India's China War*, Londen: Jonathan Cape, 1970, onvolprezen.

- 6 Met betrekking tot China zijn de volgende twee boeken interessant: Ajay B. Agarwal, *India, Tibet and China. The role Nehru Played*, New Delhi: NA Books International, 2003; en Bidanda M. Chengappa, *Indo-China Relations. Post Conflict Phase to Post Cold War Period*, New Delhi: APH Publishing, 2004.
- 7 C. Raja Mohan, een van de prominente buitenland-deskundigen in India, schrijft dienaangaande dat India voor alle criteria van economische ontwikkeling en sociaal welzijn achterop was geraakt, en dat de nationale strategie het herstel van evenwicht is: 'Het belangrijkste middel om pariteit met China te bereiken is in zijn voetspoor treden en niet voor altijd onder politieke afgunst gebukt blijven.' Zie C. Raja Mohan, *Crossing the Rubicon. The Shaping of India's New Foreign Policy*, New Delhi: Viking, 2003, blz. 149-150.
- 8 Voor een goed overzicht van de betekenis van SAARC, zie: Eric Gonsalves & Nancy Jetly (red.), *The Dynamics of South Asia. Regional Cooperation with SAARC*, New Delhi: Sage, 1999.
- 9 De ex-diplomaat V.P. Dutt schrijft over normalisering van de betrekkingen met China het volgende: 'Het was het logisch gevolg van het beleid van de opening op de wereld, de vereisten van een vreedzame omgeving voor de ontwikkeling van de economie, de uitbreiding van buitenlandse handel en het aantrekken van buitenlands kapitaal en technologie.' Zie V.P. Dutt, *India's Foreign Policy in a Changing World*, New Delhi: Vikas Publishing House, 1999, blz. 221.

Over de auteur

KRISTOFFEL LIETEN is Zuid-Azië-deskundige aan de Universiteit van Amsterdam en bijzonder hoogleraar in de kinderarbeid.

Kofi Annans pleidooi voor 'radicale hervormingen' van de VN

DICK A. LEURDIJK

Toetssteen voor draag- of breukvlak

SECRETARIS-GENERAAL VAN DE VN, KOFI Annan, trok in het najaar van 2003 de aandacht met zijn pleidooien voor 'radicale hervormingen' van het systeem van de Verenigde Naties. Anders dan bij eerdere oproepen tot aanpassing en verandering, die vaak beperkt bleven tot institutionele voorstellen, ging hij dit keer veel verder, door ook de grondslagen voor het gebruik van geweld in de internationale betrekkingen, toegespitst op het recht op zelfverdediging, aan de orde te stellen. Hij deed dat tegen de achtergrond van de niet door de Veiligheidsraad geautoriseerde aanval op Irak, een aantal maanden daarvóór. De regering-Bush had operatie *Iraqi Freedom* onder meer gerechtvaardigd als een 'pre-emptieve aanval' binnen het kader van de uitoefening van het recht op zelfverdediging.

In zijn rede bij de opening van de jaarlijkse Algemene Vergadering van de VN, op 23 september 2003, maakte Annan duidelijk in de toepassing van deze doctrine een ondermijning te zien van de grondslagen van het VN-Handvest, zoals vastgelegd in artikel 51:

Article 51 of the Charter prescribes that all States, if attacked, retain the inherent right of self-defence. But until now it has been understood that when States go beyond that, and decide to use force to deal with broader threats to international peace and security, they need the unique legitimacy provided by the United Nations.

Now, some say this understanding is no longer tenable, since an 'armed attack' with weapons of mass destruction could be launched at any time, without warning, or by a clandestine group.

Rather than wait for that to happen, they argue, States have the right and obligation to use force pre-emptively, even on the territory of other States, and even while weapons systems that might be used to attack them are still being developed.

Met zijn oproep tot 'radicale hervormingen' tilt de secretaris-generaal van de VN Kofi Annan het debat over hervorming van de VN naar het fundamentele niveau van het gebruik van geweld bij de uitoefening van het recht op zelfverdediging.

According to this argument, States are not obliged to wait until there is agreement in the Security Council. Instead, they reserve the right to act unilaterally, or in ad hoc coalitions.

This logic represents a fundamental challenge to the principles on which, however imperfectly, world peace and stability have rested for the last fifty-eight years.

My concern is that, if it were to be adopted, it could set precedents that resulted in a proliferation of the unilateral and lawless use of force, with or without justification.

But it is not enough to denounce unilateralism, unless we also face up squarely to the concerns that make some States feel uniquely vulnerable, since it is those concerns that drive them to take unilateral action. We must show that those concerns can, and will, be addressed effectively through collective action.

Excellencies, we have come to a fork in the road. This may be a moment no less decisive than 1945 itself, when the United Nations was founded. [...]

Now we must decide whether it is possible to continue on the basis agreed then, or whether radical changes are needed.¹

Voorgangers van Annan hadden zich wel vaker opgeworpen als pleitbezorger van krachtiger samenwerking in VN-verband. Zo beklaagde Perez de Cuellar zich in zijn eerste jaarrapport in 1982 al over de wijze

waarop de lidstaten gebruik, misbruik of helemaal geen gebruik maakten van de Veiligheidsraad bij het oplossen van hun onderlinge geschillen. Hij waarschuwde voor marginalisering van de Raad en concludeerde: 'We bevinden ons gevaarlijk dicht bij een nieuwe internationale anarchie.'⁷² In het volgende decennium probeerde Boutros-Ghali, na het einde van de Koude Oorlog, met de publikatie van een reeks rapporten een draagvlak te creëren voor een krachtiger rol voor de VN. Maar nooit eerder had een secretaris-generaal de moed gehad om, in een pleidooi gericht op hervorming van de VN, zo nadrukkelijk en op zo'n fundamentele wijze de grondslagen van internationale samenwerking in VN-verband aan de orde te stellen als Kofi Annan in het najaar van 2003. Hij stelde de rol van de Veiligheidsraad ter discussie, en riep de leden van de Raad op zich te buigen over de vraag hoe in de toekomst om te gaan met de mogelijkheid dat individuele lidstaten pre-emptief geweld zouden kunnen inzetten bij mogelijke bedreigingen. Tegelijkertijd kondigde hij aan – in een kennelijke poging het 'momentum' niet verloren te laten gaan – zelf een panel van eminente personen in het leven te roepen dat aanbevelingen zou moeten doen, gericht op versterking van de rol van de VN als antwoord op de 'nieuwe dreigingen'. In het licht van alle eerdere pogingen tot hervorming van de VN, zoals in de jaren tachtig en negentig, ben ik uitgesproken sceptisch over de vraag of Annan er dit keer wel in zal slagen het debat over VN-hervorming werkelijk open te breken – juist omdat de beoogde bezinning op de grondslagen van het VN-Handvest zou moeten uitmonden in 'radicale' hervormingen.

Dominante bedreigingen en radicale hervormingen

De oproep van Annan in de Algemene Vergadering de noodzaak van 'radicale veranderingen' in het VN-systeem van collectieve veiligheid onder ogen te zien, stond niet op zich zelf. Begin september, bij het opmaken van een tussenbalans van de vorderingen bij de implementatie van de VN-Millennium-Verklaring uit 2000, had Annan al gewezen op de noodzaak de bestaande 'architectuur' van internationale instellingen eens kritisch tegen het licht te houden en de vraag te stellen in hoeverre deze nog geschikt was voor de taken in het nieuwe millennium. In dat rapport stelde Annan dat het 'klimaat van samenwerking en consensus', dat zo kenmerkend was geweest voor de reactie op de terreuraanslagen van 11 september 2001, inmiddels ernstig was aangetast door de oorlog tegen Irak in het voorjaar van 2003, wat zelfs geleid had tot twijfel over de relevantie van de bestaande multilaterale regels en instituties – inclusief die van de VN zelf, voeg ik er volledigheidshalve aan toe.

In zijn analyse benadrukte Annan het verschil in bestaande veiligheidspercepties tussen de westerse en de niet-westerse wereld in termen van de dominante bedreigingen voor vrede en veiligheid: waar het westen zich vooral zorgen maakte over 'harde bedreigingen', zoals nieuwe vormen van internationaal terrorisme en de proliferatie van massavernietigingswapens (en die van internationale criminele netwerken), werd het denken elders in de wereld vooral bepaald door de zg. 'zachte bedreigingen', zoals armoede, de verspreiding van ziekten en burgeroorlog. Annan onderstreepte in dit verband het belang van het onderkennen van 'een gemeenschappelijke veiligheidsagenda'.

In zijn recente rede voor de Algemene Vergadering van de VN borduurde hij op dit thema voort, en ging zelfs een stap verder. Niet alleen zette hij het pre-emptief gebruik van geweld neer als een fundamentele uitdaging van de beginselen van het VN-systeem van collectieve veiligheid, in het bijzonder van de gangbare interpretatie van art. 51 VN-Handvest, maar ook riep hij zijn toehoorders op zich te verdiepen in de 'zorgen' die ertoe leiden dat 'sommige landen' zich zeer kwetsbaar voelen, omdat het deze 'zorgen' zijn die, zo betoogde hij, die landen aanzetten tot unilateraal optreden. Deze opmerkelijke handreiking naar de Verenigde Staten kreeg een vervolg bij zijn oproep aan de Veiligheidsraad zich te beraden op de vraag hoe te reageren op de mogelijkheid dat sommige lidstaten pre-emptief geweld zouden kunnen gebruiken bij bepaalde dreigingen. In dit verband legde hij de Raad een tweetal suggesties voor:

Its members may need to begin a discussion on the criteria for an early authorisation of coercive measures to address certain types of threats – for instance, terrorist groups armed with weapons of mass destruction.

And they still need to engage in serious discussions of the best way to respond to threats of genocide or other comparable massive violations of human rights – an issue which I raised myself from this podium in 1999. Once again this year, our collective response to events of this type – in the Democratic Republic of the Congo, and in Liberia – has been hesitant and tardy.

Naar mijn opvatting kan hier uit Annans woorden worden afgeleid dat hij het beginsel van het pre-emptief gebruik van geweld, zoals bepleit door de regering-Bush, niet afwijst, en zelfs aanvaardt, of er zich althans bij neerlegt. Daarmee entameert Annan een debat in VN-verband over het concept van de preventieve oorlog, zoals bepleit door de regering-Bush in de nasleep van de terreuraanslagen van '9/11'. In een reeks van beleidsdocumenten, waaronder in het bijzonder een nieuwe Nationale Veiligheidsstrategie, had de Amerikaanse regering onder president-Bush aangegeven zich het recht voor te behouden ook via het

uitvoeren van 'pre-emptieve' aanvallen bedreigingen van haar nationale veiligheid bijtijds ongedaan te maken, met een beroep op haar recht op zelf-verdediging. Annan lijkt met zijn oproep nu aan te sturen op een debat in de Veiligheidsraad over de vraag hoe art. 51 VN-Handvest zich verhoudt tot het concept van de preventieve aanval, met als doel de formulering van criteria voor een vroegtijdig machtigen van dwangmaatregelen – door de Raad wel te verstaan.³

Interessant is voorts te zien hoe Annan het door hem bepleite debat in de Raad over het *pre-emptief gebruik van geweld* vervolgens doortrekt naar de vraag hoe de Raad zou moeten *anticiperen* op bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid in de humanitaire sfeer. Hij verwees hierbij niet alleen naar de meest recente gevallen van massale schendingen van mensenrechten in de Congo en Liberia, waar de wereld andermaal slechts aarzelend op reageerde, maar ook naar '1999'. Daarmee grijpt hij terug op de merites van het NAVO-optreden tegen het regime van voormalig president Milošević in de kwestie-Kosovo. De NAVO ging toen over tot uitvoering van luchtaanvallen (operatie-*Allied Force*), met als meest zwaarwegende rechtvaardiging het beroep op *humanitaire overwegingen* als uitvloeisel van 'een dreigende humanitaire catastrofe'. De NAVO-actie onderscheidde zich ook omdat het bondgenootschap de Veiligheidsraad bewust passeerde, in de veronderstelling dat een resolutie die machtiging voor het gebruik van geweld beoogde, zou worden getroffen door een veto. In de nasleep van dit NAVO-optreden riep Annan op tot een debat binnen de Raad over de merites van 'humanitaire interventie' – een oproep die onbeantwoord was gebleven, laat staan was uitgemond in de formulering van criteria voor een vroegtijdige machtiging van het gebruik van geweld bij massale schendingen van de mensenrechten.

Samenvattend: door beide suggesties als een totaalpakket te presenteren, bracht Kofi Annan, bij de discussie over de wijze waarop de Veiligheidsraad moet anticiperen op mogelijk toekomstig pre-emptief gebruik van geweld door afzonderlijke lidstaten, niet alleen een koppeling aan tussen de dominante veiligheidspercepties in het westen en de wereld daarbuiten, maar zo zette hij tevens de contouren neer van de door hem bepleite 'gemeenschappelijke veiligheidsagenda'. In het verlengde daarvan riep hij de Veiligheidsraad op zich te bezinnen op de wijze waarop de Raad moet anticiperen op mogelijk toekomstig pre-emptief geweld door afzonderlijke lidstaten onder uiteenlopende omstandigheden – of het nu gaat om situaties waarin terreurgroepen beschikken over massavernietigingswapens, of indien zich massale schendingen van het internationaal humanitair recht voordoen. In beide gevallen zou gedacht kunnen worden aan het

opstellen van criteria voor het vroegtijdig legitimeren door de Veiligheidsraad van dwangmaatregelen waaraan al dan niet militair geweld te pas komt. Daarmee stuurde hij enerzijds aan op een debat over de fundamenten van het VN-systeem, zoals in 1945 vastgelegd in het VN-Handvest, met inbegrip van zulke grondbeginselen als het recht op zelf-verdediging, nationale soevereiniteit, nationale veiligheid en het non-interventie-beginsel.

Anderzijds sloot Annans oproep aan op de erkenning door de Veiligheidsraad, in januari 1992, dat internationale vrede en veiligheid, behalve door militaire, ook door *niet-militaire bedreigingen* kunnen worden ondermijnd. Bovendien hadden de humanitaire catastrofes in de jaren negentig (Somalië, Rwanda, Srebrenica en Kosovo) veel vragen opgeworpen over de merites van 'humanitaire interventie', inclusief de precieze rol van de Veiligheidsraad. Zo bracht de kwestie-Kosovo nog eens in herinnering waarom de NAVO al bij haar oprichting uitdrukkelijk had aangegeven niet aangemerkt te willen worden als een regionale organisatie onder hoofdstuk VIII VN-Handvest, uit angst haar handelingsvrijheid ingeperkt te zien door de Veiligheidsraad. De aanslagen van '9/11' hadden nog weer eens de aandacht gevestigd op de merites van de uitoefening van het recht op individuele of collectieve zelfverdediging. En het verloop van de kwestie-Irak onderstreepte opnieuw dat, naast 'regionale organisaties' als de NAVO, ook lidstaten als de Verenigde Staten zich altijd het recht voorbehouden desnoods buiten de Veiligheidsraad om militair in te grijpen indien hun nationale veiligheid in het geding is – ook preventief.

Het wekt dan ook geen verbazing dat een groot deel van deze discussie repercussies heeft voor de positie, de geloofwaardigheid, of zelfs relevantie, van de *Veiligheidsraad*. In dat verband is inmiddels al duizenden keren gepleit voor wijzigingen in de samenstelling van de Raad, vooral gericht op uitbreiding van het aantal (permanente en/of niet-permanente) leden. In navolging van Perez de Cuellar twintig jaar eerder, wees ook Kofi Annan, onder verwijzing naar de achterhaalde *samenstelling* van de Raad, op de noodzaak van een breed draagvlak voor de besluiten, vooral in de ontwikkelingslanden. Ook op dit punt wordt Annan, gelet op de ervaringen in Kosovo en Irak, niet moe de rol van de Veiligheidsraad te beklemtonen als 'the sole source of legitimacy on the use of force', krachtens de grondslagen van het VN-Handvest – een uitgangspunt dat niet voor iedereen vanzelfsprekend is.⁴

Tegen deze achtergrond drong hij ook aan op een aantal institutionele hervormingen, gericht op versterking van de positie van resp. de Veiligheidsraad, de Algemene Vergadering, de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) en de Trustschapsraad.⁵

Kortom, zo concludeerde Annan:

I believe the time is ripe for a hard look at fundamental policy issues, and at the structural changes that may be needed in order to strengthen them.

Hij deelde dan ook mee voornemens te zijn een 'panel van eminente personen' in te stellen, waaraan hij vier taken wilde voorleggen:

First, to examine the current challenges to peace and security;

Second, to consider the contribution which collective action can make in addressing these challenges;

Third, to review the functioning of the major organs of the United Nations and the relationship between them; and

Fourth, to recommend ways of strengthening the United Nations, through reform of its institutions and processes.

Annan zei het panel te zullen verzoeken aan hem terug te rapporteren nog vóór het begin van de volgende jaarvergadering van de Algemene Vergadering, zodat hij zijn aanbevelingen in september 2004 aan de AVVN zou kunnen voorleggen. Begin november 2003 benoemde hij een 16 leden tellend 'High-Level Panel on Threats, Challenges and Change', onder voorzitterschap van de voormalige Thaise premier Anand Panyarachun. De officiële opdracht aan het panel had Annan, blijkens de 'Terms of Reference', inmiddels enigszins aangepast:

The aim of the High-Level Panel is to recommend clear and practical measures for ensuring effective collective action, based upon a rigorous analysis of future threats to peace and security, an appraisal of the contribution that collective action can make, and a thorough assessment of existing approaches, instruments and mechanisms, including the principal organs of the United Nations. [...]

Specifically, the Panel will:

a. Examine today's global threats and provide an analysis of future challenges to international peace and security. Whilst there may continue to exist a diversity of perceptions on the relative importance of the various threats facing particular Member States on an individual basis, it is important to find an appropriate balance at a global level. It is also important to understand the connections between different threats.

b. Identify clearly the contribution that collective action can make in addressing these challenges.

c. Recommend the changes necessary to ensure effective collective action, including but not limited to a review of the principal organs of the United Nations.⁶

Terwijl Annan in een eerder stadium nog verwees naar zijn tussenrapportage over de voortgang van de implementatie van de Millennium-verklaring, gaf hij

in de 'Terms of Reference' nu aan dat het werk van het panel 'beperkt' moet blijven tot het gebied van 'oorlog en vrede, breed geïnterpreteerd'. Dat wil zeggen, dat het panel zijn analyse en aanbevelingen wel zou moeten uitbreiden tot andere vraagstukken en instituties, zoals economische en sociale, maar slechts voor zover deze van directe invloed zijn op toekomstige bedreigingen van vrede en veiligheid.

Het is duidelijk dat Annan als vertrekpunt voor het bepalen van (de reikwijdte van) het mandaat van het panel de diversiteit aan percepties inzake heden-daagse en toekomstige bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid als uitgangspunt heeft genomen, met als inzet te bepalen welke bijdrage 'collectieve actie' (lees: de VN c.q. de Veiligheidsraad) kan leveren om daaraan het hoofd te bieden. Zo geeft hij in de formele 'Terms of Reference' geen nadere specificatie van deze mogelijke bijdrage, en gaat hier dus veel minder ver dan in zijn rede voor de Algemene Vergadering. Niettemin blijkt opnieuw dat Annans initiatief voortkomt uit zorg over de positie van de Veiligheidsraad, niet alleen tegen de achtergrond van de crises rond Kosovo en Irak, maar ook met het oog op toekomstige bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid, uitgaande van de gedachte dat geweldgebruik wel vaker pre-emptief zal worden toegepast en de Raad op die ontwikkeling maar beter kan anticiperen, om niet irrelevant te worden. Annan roept dan ook op aanbevelingen te doen voor 'de noodzakelijke veranderingen' teneinde te komen tot 'effectieve collectieve actie', waarbij hij met nadruk de positie van de hoofdorganen van de VN aan de orde stelt.

Dat laatste roept de vraag op in hoeverre het panel zich bij zijn werkzaamheden zal laten leiden door de voorstellen die onlangs zowel door Annan zelf als door regeringsleiders tijdens de laatste Algemene Vergadering ter sprake zijn gebracht, zowel in de beleids sfeer als op het institutionele vlak. Zo somde Annan in zijn laatste rapportage over de Millennium-verklaring in het hoofdstuk over het vraagstuk van vrede en veiligheid⁷ een breed scala aan deelonderwerpen op, en drong hij onder meer aan op versterking en aanvulling van de bestaande regimes in de strijd tegen proliferatie van massavernietigingswapens (zoals krachtiger inspecties en sancties), op strakkere exportcontroles om de handel in kleine wapens tegen te gaan, en op een veel doelgerichter gebruik van 'slimme sancties' (financiële strafmaatregelen, wapenembargo's en reisverboden) tegen personen en politieke elites die verantwoordelijk worden gehouden voor schendingen van internationale rechtsregels, enz.

President Bush stelde in zijn toespraak voor de AVVN voor dat de Veiligheidsraad een anti-proliferatieresolutie zou aannemen die alle lidstaten zou oproepen de verspreiding van massavernietigingswa-

pens strafbaar te stellen via strakkere exportcontroles en toezicht op gevoelige materialen. De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, Jaap de Hoop Scheffer, steunde het voorstel van de Amerikaanse president, en wilde voortbouwen op de bestaande exportcontroleregimes door deze universeel en juridisch bindend te maken (analoog aan de wijze waarop resolutie 1373 de VN-lidstaten bindende verplichtingen oplegt bij de strijd tegen het internationaal terrorisme). De Franse president Chirac riep op een speciale topbijeenkomst van de Veiligheidsraad te beleggen om tot een VN-plan tegen nucleaire proliferatie te komen.

Annans denkbeelden over een 'effectiever collectieve actie' richtten zich behalve op een serie 'fundamentele beleidskwesities' ook op de institutionele structuur van de VN. Zijn pleidooi op dit onderdeel in het voortgangsrapport over de implementatie van de Millennium-verklaring mondde uit in een oproep tot respectievelijk 'versterking', 'heroverweging', 'herziening' of 'hervorming' van de *hoofdorganen van de VN*, met inbegrip van de Veiligheidsraad. Waar hij in de inleiding tot het document nog sprak in termen van een 'noodzaak tot radicale hervorming', gaf hij verder op geen enkele manier aan wat hij zich daarbij voorstelde. Ook in zijn rede voor de AVVN bleef hij op dit punt vaag. Wel wees hij bij die gelegenheid op de al jarenlang durende discussie over de samenstelling van de Veiligheidsraad die, ondanks een breedgedragen consensus over de noodzaak van uitbreiding, was blijven steken in onenigheid over 'de details', en kwam hij niet verder dan de oproep de kwestie van de samenstelling nu met grote spoed ter hand te nemen: 'If you want the Council's decisions to command greater respect, particularly in the developing world, you need to address the issue of its composition with greater urgency.' In de 'Terms of Reference' geeft hij het panel de opdracht aanbevelingen te doen over 'de noodzakelijke veranderingen' die nodig zijn om te komen tot 'effectieve collectieve actie', mede als uitvloeisel van een 'review' van de hoofdorganen van de VN. Paradoxaal genoeg lijkt het erop dat Annan hier een stuk bescheidener en terughoudender is in zijn ambitieniveau dan wanneer hij spreekt over fundamentele kwesities.

Conclusie

Met zijn recente oproep tot 'radicale hervormingen' zet Kofi Annan aan de ene kant het tot dusverre weinig vruchtbare debat voort over hervorming van de VN langs de lijnen van de afgelopen jaren, anderzijds tilt hij de discussie nu naar een heel ander en veel fundamenteeler niveau van het toekomstig gebruik van (pre-emptief) geweld bij de uitoefening van het recht

op zelfverdediging. De urgentie van de opdracht aan het panel wordt nog eens onderstreept door het feit dat Annan ernaar streeft de aanbevelingen al in september 2004, in zijn eerstvolgend jaarverslag, aan de lidstaten voor te leggen.

Daarmee blijft onduidelijk hoe de VN-leden op die aanbevelingen zullen reageren, ook wat betreft de verder te volgen procedure in de VN. Zal het bijvoorbeeld ooit tot een serieus debat in de Veiligheidsraad over de voorstellen komen? Dat staat allerminst vast. Het is heel aannemelijk dat er onder de leden van de Raad geen enkele animo bestaat voor dat soort discussies, uit vrees voor aantasting van de behartiging van nationale belangen. Een ander gevaar is dat de hele exercitie er slechts toe zal leiden dat de scepsis over internationale samenwerking in VN-verband ('collective action') alleen maar toeneemt, omdat zodoende de inherente tekortkomingen in de opzet van de VN worden blootgelegd.

Wat dat betreft kan de VN zich spiegelen aan de ervaring die binnen de NAVO werd opgedaan met het debat over haar optreden in de kwestie-Kosovo – een 'humanitaire interventie'. De maandenlange onderlinge onenigheid over de vraag of de NAVO zonder mandaat van de Veiligheidsraad mocht overgaan tot aanvallen op het grondgebied van voormalig Joegoslavië, maakte goed duidelijk hoe de NAVO haar verhouding tot de VN markeerde, zich met nadruk het recht voorbehoudend tot militair optreden onder voorwaarden die zij zelf wilde bepalen. 'Honderd procent vastleggen op dat punt kun je niet', aldus de huidige secretaris-generaal van de NAVO in een recent optreden als ambtelos burger in een tv-programma.⁸ Onenigheid in de Veiligheidsraad mag niet automatisch betekenen dat de NAVO zich onthoudt van actie, aldus de rede-natie.

Het interessante is nu dat de discussie binnen de NAVO over deze zaak in de loop van 1998 in hoge mate neerkwam op een herhaling van de discussie die ook aan de oprichting van het Atlantisch bondgenootschap in 1949 was voorafgegaan: toen had de NAVO ook al duidelijk gemaakt zich onder geen beding in haar handelingsvrijheid te willen laten beperken door een Veiligheidsraad die door het gebruik van het veto van een lidstaat (lees: de Sovjetunie) niet kon functioneren. Dat was precies de overweging voor de NAVO zich niet als een organisatie onder hoofdstuk VIII VN-Handvest te willen profileren. De discussie in 1998 weerspiegelde het besef bij de oprichters dat de NAVO, als een 'hoofdstuk VIII-organisatie', haar autonomie zou kunnen verliezen, hetgeen de basis van haar bestaan als collectieve verdedigingsorganisatie zou kunnen ondermijnen.⁹

Ook het door Annan geëntameerd debat over het pre-emptief gebruik van geweld bij de toepassing van

het recht op zelfverdediging zou nog wel eens duidelijk kunnen maken dat lidstaten als de Verenigde Staten zich dat recht altijd al hebben voorbehouden.¹⁰ Ook de NAVO heeft inmiddels aangegeven – o.a. bij haar besluit tot oprichting van de *NATO Response Force* in november 2002 – dat zij zich, geheel in de lijn van het Amerikaanse denken op dit punt, het recht voorbehoudt ‘pre-emptieve’ aanvallen uit te voeren.¹¹ Op deze manier heeft het Amerikaanse beleid om nadrukkelijk een voorbehoud te maken ten aanzien van het unilateraal en pre-emptief gebruik van geweld bij de uitoefening van het recht op zelfverdediging, een pendant gekregen in de NAVO.

Het zijn precies deze overwegingen die er vermoedelijk toe hebben geleid dat Annan zich heeft neergelegd bij de feiten, en nu een uiterste poging doet de positie van de Veiligheidsraad voor de toekomst te waarborgen. Dit is ten principale een debat over de uitoefening van het recht op zelfverdediging, of liever nog: over de *voorwaarden* voor de uitoefening van dat recht. Het alternatief is een voortduren van de huidige situatie, waarin de Raad met enige regelmaat weliswaar buitenspel wordt gezet, maar anderzijds toch ook in staat is zich aan te passen aan veranderde omstandigheden.

Natuurlijk heeft Annan gelijk als hij zegt dat institutionele hervormingen alleen niet voldoende zijn om het functioneren van de VN te verbeteren. Maar zolang het proces van institutionele hervorming nog zo moeizaam verloopt als nu al jaren het geval is, zie ik nauwelijks ruimte voor groter optimisme als het gaat om het in discussie brengen van de grondslagen van het VN-systeem, inclusief de uitoefening van het recht op zelfverdediging. De in de jaren tachtig en negentig doorgevoerde hervormingen binnen de VN zijn het resultaat geweest van de druk die de Verenigde Staten als belangrijkste contribuant van de VN konden uitoefenen – o.a. gericht op het terugbrengen van de omvang van de Amerikaanse bijdragen aan resp. de reguliere VN-begroting en de begroting voor VN-vredesoperaties.

In zijn rapport over de voortgang van de implementatie van de Millennium-verklaring wijst Kofi Annan erop dat de Algemene Vergadering zelf heeft aangegeven dat de voor 2005 voorziene ‘toetsingsconferentie’ wordt gezien als een *major event* – een *deadline* voor het bereiken van overeenstemming over de veranderingen die nodig zijn in ‘onze’ internationale instituties als ze het hoofd willen bieden aan de nieuwe uitdagingen. Ik ben bang dat die *deadline* nog te vroeg komt. ■

Noten

- 1 Secretary-General's address to the General Assembly. Office of the Spokesman, 23 September 2003. <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=517>.
- 2 Zie mijn: ‘Perez de Cuellar en het haperen van de VN’, *Clingendael-cahier* 2, oktober 1983.
- 3 Annan gaat hier uit van een scenario waarbij terreurgroepen de beschikking hebben over massavernietigingswapens. Dat roept de vraag op hoe zich zo'n scenario verhoudt tot operatie-*Iraqi Freedom*, die gericht was op het zittend regime van een VN-lidstaat.
- 4 Zie mijn column ‘Collectieve veiligheid in de marge’, in: *Internationale Spectator*, mei 2003, blz. 217-218.
- 5 Voor een interessant document over de positie van de Algemene Vergadering verwijs ik graag naar het ‘Greentree-rapport’ van de Nederlandse regering aan de voorzitter van de AVVN: A/57/836, 11 June 2003. Voor de inhoudelijke positie van Den Haag bij de onderhandelingen over VN-hervormingen verwijs ik naar de brief aan de Tweede Kamer, dd. 11 december 2003, met als kenmerk DVF/CI-243/03.
- 6 Annan's letter to the General Assembly President, 3 november 2003. UN News Centre/News Focus. Zie ook: Press Release SG/A/857: Secretary-General names high-level panel to study global security threats, and recommend necessary changes. 4/11/2003.
- 7 De andere hoofdstukken hadden betrekking op respectievelijk ontwikkeling, en mensenrechten, democratie en goed bestuur.
- 8 Jaap de Hoop Scheffer, oud-minister van Buitenlandse Zaken, in het televisieprogramma ‘Buitenhof’, 14 december 2003.
- 9 Zie ook mijn bijdrage ‘The UN and NATO: The Logic of Primacy’, in: Michael Pugh & Waheguru Pal Singh Sidhu (red.), *The United Nations and Regional Security; Europe and Beyond*. A Project of the International Peace Academy, Lynne Rienner Publishers, 2003.
- 10 Het is dan ook geen toeval dat al vaker, bij wijze van toelichting op de pre-emptieve doctrine, van officiële Amerikaanse zijde is aangevoerd dat hier allerminst sprake was van ‘nieuw beleid’.
- 11 Zie mijn hoofdstuk: ‘The US after 9/11: The Exercise of its Inherent Right of Individual and Collective Self-Defence’, in: Alfred van Staden, Jan Rood, Hans Labohm (red.), *Cannons and Canons; Clingendael Views of Global And Regional Politics*, Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2003.

Over de auteur

DRS D.A. LEURDIJK, VN-deskundige, is als onderzoeker, docent en politiek commentator verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’ in Den Haag.

Bolivia en zijn aardgas: gidsland zonder spelers?

NICO VAN NIEKERK

HALVERWEGE OKTOBER VORIG JAAR GROEI-
de in Bolivia een omvangrijke protest-
beweging tegen de verkoop van gas
aan het buitenland uit tot een geweld-
dadige opstand, met als inzet het
hoofd van de president. Bolivia werd
even voorpaginanieuws: een conflict
tussen 'Indianen en neo-liberalen', zo
wilden enkele snel geschreven artike-
len ons doen geloven. Zoals meestal,
blijkt de werkelijkheid ingewikkelder.
Het conflict heeft zowel nationale als internationale
achtergronden en de oorzaken ervan moeten vooral
gezocht worden in Bolivia's moeizame gewenning aan
'globalisering'.

Model

Na een turbulente geschiedenis van staatsgrepen en
economische ramspoed beleefde Bolivia in 1985 een
ommekeer. Met de verkiezingsoverwinning van oud-
president Paz Estenssoro brak een periode van lang-
durige politieke stabiliteit aan. Het onder zijn leiding
uitgevoerde orthodoxe economische stabilisatiepro-
gramma bleek succesvol: de hyperinflatie werd
bedwongen en de economie groeide met jaarlijks 3 à
4%. Voor de Wereldbank werd Bolivia een model dat
liet zien hoe de pijnlijke gevolgen voor de bevolking
van een programma voor structurele aanpassing kun-
nen worden gecompenseerd met programma's voor
tijdelijke werkgelegenheid en sociale dienstverlening.

Bolivia werd ten voorbeeld gesteld aan andere lan-
den. De buitenlandse hulp steeg naar recordhoogten.
Het grote aantal missies dat de hoofdstad La Paz aan-
deed, werd gevolgd door een even hoog aantal rap-
porten en beleidsadviezen. Omvangrijke hulp werd
beschikbaar gesteld voor hervorming van het over-
heidsapparaat, privatisering van de staatsbedrijven en
uitbreiding van het wegennet. Tegelijkertijd begon de

*Na de economische en sociale opbloei aan het
eind van de vorige eeuw lijkt in Bolivia de klok
te worden teruggezet. Met de opmars van een
radicale protestbeweging en de indigenistische
herleving dreigt het land zich af te keren van de
buitenwereld.*

regering in samenwerking met de donorgemeenschap
en onder leiding van de Wereldbank een ambitieus
programma voor hervorming van de gezondheidszorg
en het onderwijs. Deze sociale hervormingen bleven
niet zonder resultaat. De deelname van de arme
bevolking aan basisonderwijs en haar toegang tot
gezondheidszorg zijn erdoor vergroot. Op diverse
punten is het sociaal welzijn verbeterd. Maar op het
platteland en vooral in de Indiaanse gemeenschappen
blijft die vooruitgang beperkt.

De hervormingen die in Bolivia na 1985 werden
doorgevoerd, kregen enthousiaste steun van zowel de
multilaterale als de talrijke bilaterale donoren. Het
land werd een nieuwe *donor darling*. Bolivia kwalifi-
ceerde zich als een van de eerste landen voor schuld-
verlichting onder het *Heavily Indebted Poor Countries*
(HIPC)-initiatief. Nederland droeg in de periode
1990-1999 voor meer dan 105 miljoen dollar bij aan
schuldverlichting. Maar terwijl schulden werden
kwijtgescholden, verstrekten de internationale finan-
cieringsinstellingen omvangrijke *nieuwe leningen*. De
Wereldbank en bilaterale donoren werkten steeds
hechter samen om in Bolivia nieuwe concepten en
strategieën van internationale hulp uit te proberen.

De nu door de oppositie verjaagde president Sán-
chez de Lozada was vanaf 1985 een van de sleutelfi-
guren bij deze ambitieuze hervormingsprogramma's.
In de Verenigde Staten opgevoed, Spaans sprekend

met een zwaar Engels accent en blank (*el gringo*), wekte hij wantrouwen bij een deel van de bevolking, die overwegend uit Indianen en mestiezen bestaat. Bolivia moest een modern land worden, zo liet hij weten, en de Bolivianen moesten een voorbeeld nemen aan Zuid-Korea. In zijn eerste termijn als president had hij een soort haat-liefdeverhouding met de bevolking. Enerzijds werd hij gewantrouwd als de architect van het harde neoliberale beleid van 1985, anderzijds verwierf hij ook sympathie dank zij de lancering van een vérgaand decentralisatieprogramma, waarbij plattelandsgemeenten voor het eerst direct toegang kregen tot overheidsfondsen.¹ Een van zijn meest omstreden programma's was de privatisering van de staatsbedrijven, waarvoor hij het zogenoemde *kapitaliseringsprogramma* ontwierp. In ruil voor 50% van de aandelen van de *staatsbedrijven*, zouden *buitenlandse bedrijven* worden uitgenodigd een bedrag gelijk aan de waarde van die aandelen te investeren. Onder deze voorwaarden werden belangrijke staatsbedrijven in de communicatietechnologie, mijnbouw, luchtvaart en de energiesector verkocht. Van de overige aandelen werd 45% overgedragen aan een pensioenfonds, om met de opbrengsten ervan een jaarlijkse uitkering aan de gepensioneerden te financieren.

Twijfel over het succes

Het optimisme onder de donoren over de resultaten van de hervormingen in Bolivia was zeker tot halverwege de jaren negentig groot. Maar als vanaf die tijd de toch al beperkte economische groei stagneert en de effecten op de armoede van het economische model bescheiden blijven, worden de interne Wereldbankrapporten voorzichtiger. Economen van de Wereldbank wijzen erop dat de basis voor economische groei smal is: voornamelijk op de export gericht en geconcentreerd op enkele grondstoffen. Bolivia heeft bovendien te maken met een dramatische verslechtering van de ruilvoet. Wil men werkelijk de armoede verminderen, dan zal de economie over een lange periode veel harder moeten groeien.

Ondanks hoge buitenlandse financiering presteert Bolivia niet wezenlijk beter dan vergelijkbare landen met geringere omvang van de hulp. In de Wereldbankrapporten klaagt men er nu over dat de hervormingen maar halfslachtig zijn doorgevoerd en er nog veel ontbreekt.² Maar ook het eens zo geprezen *Sociaal Investeringsfonds* wordt bekritiseerd, omdat dit de armsten niet zou bereiken. En terwijl de buitenlandse schuld was teruggebracht van 4,4 miljard dollar in 1995 tot 3,8 miljard dollar in 1999, is deze in 2003 weer opgelopen tot 4,3 miljard dollar.³ Het enthousiasme over *Bolivia als gidslând* blijkt voorbarig. Volgens kritische Boliviaanse onderzoekers is het in Boli-

via geïntroduceerde model een *model zonder actoren*. Alles wordt eraan gedaan een gunstig ondernemers- en investeringsklimaat te creëren, maar er zijn nauwelijks ondernemers die willen investeren en risico durven te nemen. Het is kennelijk veel gemakkelijker rijk te worden door nauwe banden met politici aan te knopen, door corruptie of het beleggen van geld in het buitenland.

De als gevolg van de kapitalisering van de staatsbedrijven verwachte impuls voor buitenlandse investeringen blijkt van tijdelijke aard; eind jaren '90 lopen deze weer snel terug. Aangezien aldus ook de opbrengsten voor de pensioenfondsen tegenvallen, is de omvang van het jaarlijks uit te keren bedrag aan de gepensioneerden zeer bescheiden. Bij de bevolking bestaat veel wantrouwen tegen de verkoop van de staatsbedrijven; met het uitblijven van de beloofde resultaten neemt de kritiek erop sterk toe.

Eind jaren '90 zijn er voortekenen van een nieuwe crisis. In 1998 wint Sánchez de Lozada voor de tweede maal de verkiezingen, maar hij krijgt geen meerderheid in het parlement. Ex-dictator Banzer krijgt die meerderheid wél; hij wordt de nieuwe president (1998-2002). Onder zijn regering stagneren veel van de hervormingen, neemt de corruptie snel toe en verslechtert de economische situatie. In 2002 wint Sánchez met de kleinst mogelijke marge en met slechts 22% van de stemmen wederom de verkiezingen. Alleen door veel concessies te doen verkrijgt hij de steun van andere partijen en vanaf dat moment leidt hij een zwakke en conflictieve coalitie. Niet alleen politiek is de situatie gecompliceerd geworden, maar ook economisch-financieel is er zwaar weer op komst. Mede als gevolg van de door Sánchez zelf geïntroduceerde pensioenfondsen is het financieringstekort van de overheid snel opgelopen tot meer dan 8% in 2003. Een onder druk van het IMF afgekondigd belastingplan is aanleiding tot hevige onlusten. Het plan wordt ingetrokken; het IMF is bij toekenning van een nieuwe lening alsnog bereid de voorwaarden aan te passen en een hoger begrotingstekort toe te staan.

Gas op 6000 meter onder de grond

Maar Sánchez en de Wereldbankadviseurs putten nieuwe moed uit omvangrijke gasvondsten. Om de exploitatie ervan aantrekkelijk te maken voor buitenlandse ondernemingen, zal de energiewetgeving worden aangepast en wordt een nieuwe strategie voor de ontwikkeling van de gasector uitgewerkt. De perspectieven lijken plotseling weer verbeterd. De Wereldbank kondigt aan geld in het programma te willen investeren en spreekt uit dat met de opbrengsten ervan Bolivia op korte termijn geen hulp van de Bank meer nodig zal hebben. Een consortium van

Spaans-Britse en Noord-Amerikaanse ondernemingen stelt zich kandidaat voor de exploitatie van de gasvoorraden om deze op de groeiende energiemarkt van Californië te verkopen. Veel economen en experts op het gebied van gaswinning zijn het erover eens dat de export van gas de belangrijkste bron van inkomsten kan worden en als zodanig een uitweg kan bieden uit de crisis.

Toch is het bezit van gas een relatieve rijkdom: in Bolivia zitten de gasvoorraden op een diepte van soms wel meer dan 6000 meter en de investeringen in de benodigde infrastructuur voor exploitatie worden geschat op meer dan 5 miljard dollar. Zonder buitenlands kapitaal is het gas niet te exploiteren en dus niet veel waard. Volgens de door de president voorziene wetswijziging zou de Boliviaanse staat 18% van de opbrengsten ontvangen plus inkomsten uit diverse belastingen, wat zou neerkomen op een jaarlijkse opbrengst van rond de 300 miljoen dollar. Maar de verkoop van gas zou vooralsnog niet de motor worden van economische ontwikkeling, maar van een massale mobilisatie van de oppositie.

Oppositie

Die oppositie wordt aangevoerd door de leider van de cocaboeren, Evo Morales. Deze populaire en radicale leider was zeer succesvol geweest in de laatste presidentsverkiezingen en eindigde met een minimaal verschil als tweede. Het is voor de Noord-Amerikanen wellicht wat wrang dat Morales het produkt is van wat zij beschouwen als succesvol anti-drugsbeleid. In de jaren '90 is er met omvangrijke Noord-Amerikaanse steun een strategie gevolgd waarbij het uitroeien van de cocabouw gepaard ging met soms harde repressie. Na vele mislukkingen in het verleden had de met moderne technieken ondersteunde bestrijding van de verbouw van coca succes: de verbouw werd tot een minimum teruggebracht. Maar de pogingen boeren alternatieve produktiemogelijkheden te bieden lukten slecht. Met het succes van de vernietiging van de coca werden niet alleen de cocaboeren van hun belangrijkste inkomstenbron beroofd, maar ook de vele huishoudens die indirect aan de coca verdienden: als los-vaste arbeiders, bij de toevoer van grondstoffen, in de horeca en de handel. Het effect hiervan op de toename van armoede was groot. En daarmee werd de basis gelegd voor een nieuwe en radicale protestbeweging onder leiding van Morales.

Onder de cocaverbouwers zijn veel *ex-mijnwerkers* die in 1985 ontslagen waren in de staatsmijnen. Met hun lange militante vakbondsgeschiedenis vormen zij de kern van het felle verzet van de cocaboeren. Een andere bron van verzet komt voort uit de structurele *marginalisering van de Indiaanse bevolking*. Vanaf de

jaren '70 is er een snel groeiende opmars van Indiaanse bewegingen geweest, niet zelden enthousiast ondersteund door binnen- en buitenlandse NGO's. De balans van die herleving leek aanvankelijk niet ongunstig.⁴ De nieuwe Indiaanse bewegingen zijn succesvol geweest in het op de agenda zetten van politieke eisen, zoals participatie in de lokale besluitvorming, erkenning voor de eigen taal en (in het oosten van het land) erkenning van hun territorium. Ook in de verkiezingen waren zij succesvol: in gemeenteraden en in het parlement zijn nog nooit zoveel vertegenwoordigers van de Indiaanse bevolking gekozen. Maar in deze bewegingen heeft zich ook een sterke radicalisering voltrokken. Er is zelfs sprake van een ware neo-indigenistische *revival*, waarbij het verleden geromantiseerd wordt en raciale scheidslijnen het centrale thema vormen. Onder leiding van de radicale leider Quispe wordt opgeroepen tot een steeds gewelddadiger verzet tegen de blanke minderheid.

Een derde bron van groeiend verzet komt van de *plattelandsmigranten*, die geconcentreerd wonen in de satellietstad El Alto, nabij de hoofdstad La Paz. Daar heerst een groeiende frustratie over het uitblijven van enig economisch perspectief, vooral onder jongeren, van wie velen inmiddels wel onderwijs hebben genoten, maar voor wie werk en vast inkomen veelal onbereikbaar zijn. De strategische ligging van deze stad, vlakbij het vliegveld en langs de belangrijkste wegen, maakt dat de bewoners via de blokkade van toegangswegen een effectief wapen in handen hebben.

Deze drie verschillende protestbewegingen vonden elkaar in het gezamenlijk verzet tegen de zwakke en besluiteloze regering van Sánchez de Lozada. Kon deze in zijn eerste termijn als president nog rekenen op steun van een deel van de bevolking, nu werd hij afgeschilderd als de *gringo* die Bolivia had uitgeleverd aan buitenlandse belangen. Hij werd steeds meer gezien als een *trouwe volgeling van de internationale financieringsinstellingen*. Ook al is er in de afgelopen twintig jaar wel degelijk een aantal verbeteringen gerealiseerd, de onvrede onder grote delen van de bevolking over het tempo van de vooruitgang, maar bovenal over het uitblijven van economische perspectieven is groot. Daar komt bij dat voor de door de Noord-Amerikanen zo geprezen voortgang met de bestrijding van de cocaverbouw een hoge prijs is betaald.

De aardgasoorlog

De radicale stromingen in de oppositie hebben handig gebruik gemaakt van de onvrede onder de bevolking en van de verkoop van het aardgas het belangrijkste thema van protest gemaakt. Daarmee sluit men aan bij een wijd verbreid sentiment onder de bevolking

tegen de buitenlandse ondernemingen, waarbij teruggegrepen wordt op de koloniale geschiedenis van de zilvermijnen in Potosí. Men is tegen de exploitatie door buitenlandse ondernemingen en wil in plaats van het gas te verkopen dit benutten voor industriële verwerking in het land zelf en binnenlands verbruik. De laatste eis ondervond veel steun onder de arme bevolking, omdat de toevoer van gasflessen onregelmatig en duur is en een dagelijkse bron van zorg vormt.

De protesten kregen een extra impuls, toen bekend werd dat de export via een Chileense haven zou verlopen. In Bolivia bestaan sterke anti-Chileense sentimenten als gevolg van de oorlog van eind 19de eeuw, waarbij Bolivia de toegang tot de zee verloor. Het voorstel het transport dan maar via een Peruaanse haven te laten lopen, zou overigens honderden miljoenen dollars extra kosten.

De protesten begonnen met enige incidenten in een Indiaanse gemeenschap, de gijzeling van toeristen en de eerste doden als gevolg van het ingrijpen van het leger. Vrijwel tegelijkertijd begon de mobilisatie van de bevolking tegen de verkoop van het gas. De protesten namen een ongewoon gewelddadig karakter aan. Het succes ervan was in niet onbelangrijke mate ook te danken aan het eigenzinnig en onhandig optreden van de president. Het grote aantal doden (geschat op rond de 80) bij het neerslaan van de opstand wekte brede verontwaardiging. Toen het leger weigerde de naar de hoofdstad oprukkende mijnwerkers tegen te houden en zowel de vice-president als een van de belangrijkste coalitiepartijen zich terugtrok, was het lot van de president bezegeld. Overigens maakt een aantal leiders van de politieke oppositie er nauwelijks een geheim van dat zij het verzet tegen het gasproject beschouwen als middel om de macht te veroveren. Met het wegzenden van de president heeft men een belangrijke stap in die richting gezet. Of de politieke partij van Morales ('Beweging naar het Socialisme') samen met zijn geestverwanten erin zal slagen bij de nieuwe verkiezingen een meerderheid te verwerven, lijkt overigens twijfelachtig. Volgens de eerste peilingen zou zijn partij het bij de laatste verkiezingen behaalde aantal van 21% van de stemmen niet overtreffen.

Verontruste Noord-Amerikanen

In diverse analyses over Latijns-Amerika is erop gewezen dat in het buitenlands beleid van de Verenigde Staten de bestrijding van het terrorisme en de zorgen over Irak absolute prioriteiten zijn en dat daardoor de relaties met Latijns-Amerika worden verwaarloosd. Toch is er voor de Noord-Amerikanen alle reden tot zorg. Met de links-populistische Chávez in Venezuela

en de nog altijd machtige guerrilla in Colombia zou een links-anti-Noord-Amerikaanse regering in Bolivia, die bovendien af zou willen van het verbod op de cocaverbouw, zeer onwelkom zijn. De Amerikaanse ambassadeur heeft dan ook met moeite ingestemd met het aftreden van Sánchez de Lozada en een aantal waarschuwingsschoten op de nieuwe regering afgevuurd. Hij wees daarbij niet alleen op de voorwaarden voor continuering van de Amerikaanse hulp, maar ook op het gevaar van afnemende belangstelling van buitenlandse investeerders.

De nieuwe regering zit dan ook gevangen tussen twee vuren. Enerzijds moet men de Amerikanen geruststellen, maar anderzijds een radicale oppositie, die in de startblokken staat voor nieuwe volksmobilisatie trotseren. Naarmate de perspectieven voor een verkiezingsoverwinning voor Morales en de zijnen slinken, zal de aandrang mobilisaties en protesten nieuw leven in te blazen alleen maar sterker worden. Bovendien hebben de gebeurtenissen geleid tot verdere aanscherping van de tegenstellingen met het in het oosten gelegen departement van Santa Cruz, waar een belangrijk deel van de agro-industriële activiteiten is geconcentreerd. De plaatselijke elites hier willen zich steeds minder gelegen laten liggen aan de inefficiënte regering uit La Paz en vooral niet aan de stakingen en protesten van de hooglandindianen.

Overwinning of de klok terug?

In een aantal publikaties over de recente gebeurtenissen wordt nogal triomfantelijk gedaan over 'de overwinning' van 'de volksbeweging' op het neoliberalisme. Na het eerdere verzet tegen privatisering van het waterbedrijf in Cochabamba, zou dit een nieuwe overwinning zijn in de *strijd tegen de nadelige gevolgen van 'globalisering'*. Maar een dergelijke analyse gaat voorbij aan Bolivia's afhankelijkheid van buitenlands kapitaal om het gas te exploiteren. De oprechte frustratie en het ongenoegen bij de bevolking over het uitblijven van werkgelegenheid en verbetering van de economische omstandigheden zijn een legitieme bron van protest tegen het huidige beleid. Maar door deze onrust te manipuleren in een protestbeweging tegen de verkoop van het gas aan het buitenland, heeft de oppositie de verkoop zelf in gevaar gebracht. In januari 2004 deelde men vanuit Californië mee geen belangstelling meer te hebben voor het Boliviaanse gas, dat inmiddels is ingeruild voor leverantie vanuit Indonesië. Het wantrouwen van de bevolking over de mate waarin zij van de verkoop van het gas zou profiteren, moge terecht zijn, zij zou er meer bij gebaat zijn indien niet de *verkoop* van het gas tot inzet van het protest was gemaakt, maar de *verdeling van de opbrengsten* ervan.

Met de opmars van een radicale oppositie en de indigenistische *revival* lijkt Bolivia de klok terug te zetten en zich verder af te willen keren van de buitenwereld. De regionale en raciale tegenstellingen zijn er verder door verscherpt. De woede van de protestbeweging is echter ook gericht tegen de corruptie en het onvermogen van de politieke elites. Het gevaarlijke van de situatie is dat daarmee de onvrede gekanaliseerd of gebruikt wordt door populistische en neo-indigenistische politieke leiders die geen enkel perspectief bieden voor het oplossen van de problemen waar het land voor staat. Het gevaar is groot dat Bolivia daarmee nog verder achterop raakt.

Maar het uitblijven van perspectieven voor verbetering van de levensomstandigheden van de bevolking zou ook de Wereldbank zich moeten aanrekenen, net als de andere donoren die zich actief met het land hebben bemoeid. Bijna twintig jaar hervormingsbeleid en omvangrijke buitenlandse hulp heeft de bevolking te weinig opgeleverd. Daarvoor zijn veel interne oorzaken aan te geven, maar ook kan geconstateerd worden dat donoren in een aantal gevallen wel erg sterk vertrouwd hebben op die zelfde politieke elites die nu mikpunt zijn van de protesten. De recente ontwikkelingen maken Bolivia een interessante casus voor kritische reflectie over de uitgangspunten en veronderstellingen die ten grondslag hebben gelegen aan bijna twee decennia buitenlandse hulp.

Intussen lijkt de interim-president Mesa niets meer dan een tussenpauze, die voor de onmogelijke taak staat te laveren tussen de harde eisen van de Noord-Amerikanen, de noodzaak de gasverkoop tot een goed einde te brengen en het wantrouwen van de oppositie. De nieuwe president heeft aangekondigd in maart een referendum te houden over de verkoop van het gas. Maar dat heeft alleen zin indien nieuwe afnemers

voor het gas gevonden kunnen worden. Een groot risico daarbij is dat buitenlandse ondernemingen zullen afhaken vanwege het steeds vijandiger wordend politiek klimaat. Zij zullen daarom ongetwijfeld eerst de uitslag van de verkiezingen willen afwachten en zich ervan willen verzekeren dat Morales straks niet in de nieuwe regering zal plaatsnemen. ■

Noten

- 1 M. Grindle, *Audacious Reforms, Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Baltimore/Londen: The Johns Hopkins University Press, 2000.
- 2 Zie de evaluatie van de *Country Assistance Strategy* van de Wereldbank van onder meer 1998.
- 3 De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie publiceerde onlangs de resultaten van een evaluatie-onderzoek naar schuldverlichting, waarin de conclusie werd getrokken dat slechts in een minderheid van de onderzochte landen positieve voorraad- of stroomeffecten zichtbaar zijn geworden. In geen enkel land is de schuld houdbaar geworden. In deze studie was een *case study* aan Bolivia gewijd. Aangezien deze studie betrekking heeft op de periode 1990-1999, zijn de laatste en hier vermelde ontwikkelingen rond de toename van de buitenlandse schuld van Bolivia hierin niet opgenomen. Ministerie van Buitenlandse Zaken (IOB), 'Resultaten van internationale schuldverlichting 1990-1999', 2003.
- 4 N. van Niekerk, 'Social Scientists as Social Activists: A Short History of the Recent Evolution of *lo Andino* in Peru and Bolivia', in: T. Salman & A. Zoomers (red.), *Imagining the Andes: Shifting Margins of a Marginal World*, Amsterdam: Aksant Academic Publishers/CEDLA Latin America Studies, 2003.

Over de auteur

DR. NICO VAN NIEKERK is werkzaam bij de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsontwikkeling (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

NGIZ

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

Inzendingen voor de Genootschapsprijs 2003

Voor dit jaar stelt het NGIZ een prijs beschikbaar van € 1.000. Naar de prijs kunnen mededingen studenten in de doctoraalfase (of afgestudeerden) aan een Nederlandstalige universiteit, en Nederlanders of Nederlandstalige Belgen, in een vergelijkbare fase (of afgestudeerd) aan een buitenlandse universiteit, die in het jaar 2003 een scriptie hebben geschreven over één van de volgende onderwerpen:

- algemene vraagstukken van internationale betrekkingen, zoals ontwikkelingssamenwerking, be- en ontwapening, het internationale geldstelsel e.d. (waarbij in de probleemstelling de internationale aspecten van deze vraagstukken centraal moeten staan);
- ontwikkelingen in de internationale machtsverhoudingen, zoals die tot uiting komen in allianties, belangrijke vredesverdragen, statensystemen, e.d.;
- de buitenlandse politiek der verschillende landen;
- de wisselwerking tussen binnenlandse en buitenlandse politiek;
- internationale organisaties en integratieproblemen;
- theorievorming over internationale betrekkingen.

De criteria op basis waarvan de jury de ingezonden scripties zal beoordelen zijn: wetenschappelijke kwaliteit; oorspronkelijkheid, presentatie en vormgeving. De scriptie moet beoordeeld zijn door een lid van het wetenschappelijk personeel van een Nederlandse of Nederlandstalige Belgische universiteit. De inzending van de scripties kan slechts geschieden door deze laatste persoon, op anonieme basis, d.w.z. de naam van de auteur(s) niet te vermelden. De scriptie moet in het Nederlands, Frans, Duits of Engels zijn gesteld en zijn getypt.

Inzendingen voor de **Genootschapsprijs 2003** dienen te geschieden **vóór 1 maart 2004, in tweevoud** aan de Secretaris van de Jury van de Genootschapsprijs, Mw drs I.M.A. d'Hooghe, Postbus 93539, 2509 AM, 's-Gravenhage.

Missies zonder mandaat

REMMERT WESTERNENG

Naar grotere parlementaire betrokkenheid bij uitzending van militairen?

ONLANGS LANCEERDE MINISTER VAN Defensie Kamp het plan Nederlandse eenheden beschikbaar te stellen voor inzet in de voorste linies van toekomstige militaire dwangacties. Daarmee neemt het risico aanzienlijk toe dat mariniers, commando's en soldaten van de luchtmobiele brigade zullen sneuvelen tijdens internationale operaties. Bovendien zal Nederland meer dan ooit geconfronteerd worden met internationaal-politieke consequenties van deelname aan dergelijke missies. Deze en andere ontwikkelingen op het gebied van crisisbeheersing maken het debat over de gezagsverhouding parlement-regering inzake uitzending van militairen weer actueel na de grondwetswijziging van 2000. Opnieuw kan de vraag worden gesteld: op grond van welke staatsrechtelijke en internationaal-politieke argumenten moet de parlementaire betrokkenheid bij uitzendingen worden vergroot, en hoe moet die actieve betrokkenheid eruit zien?

Grondwetswijziging 2000; slechts (beperkte) inlichtingenplicht

In 2000 werden de grondwettelijke bepalingen inzake de verdediging gewijzigd. Vooral de artikelen 97 en 100 Grondwet sprongen daarbij in het oog. Artikel 97, lid 1 geeft een doelomschrijving van de krijgsmacht, bestaande uit drie taken. *Allereerst* richt de krijgsmacht zich op de verdediging van het Koninkrijk. Onder deze taak valt bovendien de bondgenootschappelijke verdediging die voortvloeit uit verdragsverplichtingen (NAVO, WEU). De *tweede taak*, bescherming van de (andere) belangen van het Koninkrijk, ziet vooral op hulpverlening, bijvoorbeeld op grond van de Politiewet en Rampenwet. Voor het onderwerp van dit artikel is de *derde taak*, de inzet

Het lijkt hoog tijd dat de Tweede Kamer meer zeggenschap krijgt over de uitzending van Nederlandse militairen naar internationale crisishaarden. Welke staatsrechtelijke en internationaal-politieke argumenten geven de doorslag?

van de krijgsmacht in het kader van de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde, van groot belang. Deze bepaling vormt de grondslag voor uitzending van militaire eenheden ten behoeve van crisisbeheersingsoperaties.¹

Lid 2 van art. 97 bepaalt dat het oppergezag over de krijgsmacht in handen is van de regering. Het parlementaire aandeel in de besluitvorming omtrent Nederlandse deelname aan crisisbeheersingsoperaties is vastgelegd in het nieuwe art. 100 Grondwet, dat moet worden gelezen in samenhang met het *Toetsingskader militaire uitzendingen 2001*.² Lid 1 van art. 100 verplicht de regering tot het verstrekken van *inlichtingen* aan het parlement voorafgaand aan de inzet of terbeschikkingstelling van delen van de krijgsmacht. Aan de hand van deze inlichtingen (de 'artikel 100-brief') kan een parlementair debat plaatsvinden over het dan al genomen regeringsbesluit tot uitzending. Dit debat kan leiden tot een *herziening* van het besluit.³ De regering is echter formeel *niet gebonden* aan het oordeel van het parlement. Zwaarwegende motieven kunnen de regering ertoe brengen een bepaalde uitzending door te zetten, ongeacht het oordeel van de parlementaire meerderheid.⁴ Deze situatie is tot nu toe niet voorgekomen. Doorgaans streeft de regering naar een zo breed mogelijk politiek draagvlak in de Tweede Kamer alvorens een besluit tot uitzending uit te voeren. In bepaalde gevallen kan de

regering zich bovendien beroepen op lid 2 van art. 100 Grondwet. Dwingende redenen kunnen namelijk aanleiding geven de *inlichtingenplicht* ex art. 100, lid 1 op te schorten. Men moet dan denken aan uitzonderlijke situaties die snel ingrijpen en/of geheimhouding vereisen, zoals het bevrijden van Nederlandse burgers uit gijzeling (het Entebbe-scenario) en het arresteren van gezochte oorlogsmisdadigers.⁵ Als de regering zich beroept op dergelijke dwingende redenen, dan zal de informatieverstrekking aan het parlement wel zo spoedig mogelijk moeten geschieden, dus wanneer de onderhavige actie dat toelaat.

De inlichtingenplicht ex art. 100, lid 1 Grondwet geldt ten aanzien van alle uitzendingen in het kader van de *internationale rechtsorde*. In de praktijk zullen die uitzendingen plaatsvinden in VN-verband (*peace-keeping* en *peace-enforcement* op grond van de hoofdstukken VI en VII VN-Handvest), in het raamwerk van NAVO- en WEU-operaties, dan wel betrekking hebben op een interventiemacht van de Europese Unie. Uitgezonderd van de informatieplicht is Nederlandse deelname aan operaties die voortvloeien uit *verdragsverplichtingen* (collectieve-verdedigingsmaatregelen van NAVO of WEU).⁶

Parlementair instemmingsrecht?

Artikel 100 Grondwet is te beschouwen als een codificatie van een bestaande gewoonterechtelijke praktijk waarin het parlement op de hoogte werd gehouden van de besluitvorming van de regering omtrent uitzendingen,⁷ en voegde dus niet of nauwelijks iets toe aan de parlementaire bevoegdheden. De uitkomst van het proces van grondwetswijziging was in die zin teleurstellend. Het einde van de Koude Oorlog, de gewijzigde mondiale veiligheidssituatie en de herwaardering van het VN-veiligheidssysteem brachten rond 1990 een nieuw activisme teweeg ten aanzien van crisisbeheersing. Gezien de risico's die de uitzendingen van militairen zouden lopen en eventuele internationaal-politieke complicaties als gevolg van deelname aan missies, gingen al gauw stemmen op uitzendingen te beschouwen als gedeelde verantwoordelijkheid van regering en parlement. In de motie-Van Middelkoop (1994) werd de regering dan ook aangespoord voorstellen te doen met betrekking tot een grondwettelijk (formeel) vastgelegd parlementair instemmingsrecht inzake uitzendingen. Een dergelijk recht zou de uitvoering van het regeringsbesluit tot uitzending afhankelijk maken van formele instemming door een parlementaire meerderheid.⁸

De regering bleek niet bereid de eigen bewegingsvrijheid te beknotten door een formele parlementaire stem. Tijdens de behandeling van de voorstellen tot grondwetswijziging gaf zij blijk van constitutionele en

operationele bezwaren. Ten *eerste* zou een parlementair medebeslissingsrecht haaks staan op de bestaande grondwettelijke verhouding tussen regering en parlement, verwoord met de zinsnede 'de regering regeert, het parlement controleert'. *Bovendien* zou voornoemd recht niet zijn te verenigen met art. 97, lid 2 Grondwet: de regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht. Een *derde bezwaar* betrof de operationele gevolgen van een parlementair instemmingsrecht. De slagvaardigheid en geloofwaardigheid van de regering op het internationale toneel zouden te veel worden beperkt door het maken van een parlementair voorbehoud.⁹

Deze bezwaren mogen flinterdun worden genoemd. In landen als Duitsland en Denemarken, die veelvuldig bijdragen leveren aan crisisbeheersingsoperaties, is formele parlementaire zeggenschap over uitzendingen geen beletsel voor het *internationaal functioneren* van de regering.¹⁰ Daar komt bij dat de regering herhaaldelijk te kennen heeft gegeven dat uitvoering van het regeringsbesluit tot uitzending onder normale omstandigheden pas plaatsvindt nadat de Tweede Kamer zich heeft uitgesproken.¹¹ Voor spoedeisende situaties die geen uitstel dulden, kan de regering bovendien een beroep doen op art. 100, lid 2 Grondwet: dwingende redenen om het overleg met de Kamer over een uitzending uit te stellen.

Ook het *oppergezag-argument* heeft bij nadere beschouwing weinig om het lijf. Na lezing van de Kamerstukken blijkt de desbetreffende bepaling niets meer of minder te zijn dan een bevestiging van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid ex art. 42 Grondwet voor het reilen en zeilen van de krijgsmacht.¹² In die zin is art. 97, lid 2 dus overbodig en zou het zonder bezwaar kunnen worden geschrapt, zoals ook het oppergezag van de regering over de buitenlandse betrekkingen in 1983 uit de Grondwet verdween. Hecht men aan handhaving van deze regel, dan kan het geïnterpreteerd worden als het initiatiefrecht van de regering ten aanzien van uitzendingen. Dit recht is onomstreden, doch uit geen enkele andere bepaling rechtstreeks af te leiden. Voorts heeft het oppergezag betrekking op het 'full command' van de regering over de uitgezonden eenheden, waarbij de minister te allen tijde verantwoordelijk blijft, ongeacht het feit dat de militairen tijdelijk onder internationaal – operationeel – bevel staan.¹³

Tot slot wijs ik erop dat de bepaling over het oppergezag uit de 19de eeuw dateert, toen van deelname aan internationale crisisbeheersing nog geen sprake was. Pas na het verstrijken van de Koude Oorlog werd optreden ten behoeve van de internationale rechtsorde de overheersende functie van de krijgsmacht ten koste van de twee klassieke taken (verdediging en bescherming van de belangen van het

Koninkrijk). Zo redenerend zou men kunnen stellen dat het oppergezag van de regering de klassieke krijgsmachtstaken betreft, waarbij niets in de weg staat van parlementaire medezeggenschap over uitzendingen in het kader van de internationale rechtsorde.

Missies zonder expliciet mandaat

Op het gebied van crisisbeheersing zijn de laatste jaren ontwikkelingen gaande die verdere *argumenten* opleveren voor een *grondwettelijk vastgelegd instemmingsrecht* van het parlement inzake uitzendingen. Nederlandse deelname aan missies zonder uitdrukkelijke machtiging tot geweldgebruik wordt vooral sinds de NAVO-interventie in Kosovo (1999) gebaseerd op reeds bestaande resoluties van de VN-Veiligheidsraad, waarin via de methode van *extensieve interpretatie* de grondslag voor uitzending van militairen wordt gevonden. Een tweede rechtvaardiging voor deelname aan operaties zonder expliciet mandaat is het beroep op de *leer van de humanitaire interventie*. Volgens de regering is een dergelijke militaire tussenkomst als noodoplossing rechtmatig, ook zonder mandaat van de VN-Veiligheidsraad, wanneer sprake is van structurele schending van fundamentele mensenrechten in een bepaald land.¹⁴ Ook het *voorkomen van deze misstanden* is in de optiek van de regering een grond voor gewapende interventie.¹⁵

Dit lijkt op gespannen voet te staan met de overige, in het *Toetsingskader militaire uitzendingen 2001* vastgelegde grondslagen voor uitzending. Dit beleidsstuk bevat naast een uiteenzetting van de inlichtingenprocedure ex art. 100, lid 1 Grondwet een reeks aandachtspunten die ten aanzien van elk te nemen uitzendingsbesluit in overweging wordt genomen. Wat betreft de grondslag voor deelname vermeldt het *Toetsingskader* dat uitzendingen op basis van een qua politieke en militaire doelstelling duidelijk *internationaal mandaat* plaatsvinden, bij voorkeur een resolutie van de VN-Veiligheidsraad, als de operatie zich richt op het militair afdwingen van vrede en veiligheid. Bovendien moet de operatie te allen tijde in overeenstemming zijn met het internationale recht.¹⁶

De – begrijpelijke – reden waarom de regering dan toch bereid is deelname te baseren op een niet uitdrukkelijk gestelde resolutie (bijvoorbeeld door het ontbreken van een machtiging aan het adres van de lidstaten om ‘alle noodzakelijke maatregelen’ te nemen ter handhaving of tot herstel van de vrede en veiligheid), is het feit dat de permanente leden van de Veiligheidsraad het in veel gevallen niet eens kunnen worden over een kordate vervolgresolutie, en crisissituaties als een kankergezweel laten voortwoekeren.¹⁷

Teneinde uit deze impasse te geraken, accepteert de regering blijkbaar dat militair ingrijpen zonder uit-

drukkelijk mandaat in strijd kan komen met het geweldverbod voor lidstaten ex art. 2, lid 4 VN-Handvest, alsmede met het (achterhaalde?) beginsel van non-interventie in de aangelegenheden van een andere staat, zoals verwoord in art. 2, lid 7 VN-Handvest. In ieder geval ondergraaft de regering met haar vrijzinnige stellingname de toch al aan erosie onderhevige positie van de VN-Veiligheidsraad ten aanzien van de handhaving van vrede en veiligheid (hoofdstuk VII Handvest). Aldus kan men concluderen dat de regering door het besluit tot deelname aan niet expliciet geautoriseerde operaties in het gedrang komt met haar verplichting de *internationale rechtsorde* te bevorderen (art. 91 Grondwet). Deze kritiek moet niet worden opgevat als pleidooi voor passiviteit, maar als argument voor een grotere parlementaire betrokkenheid bij het besluit tot uitzending.

Kosovo: een discutabele interventie

De NAVO-luchtacties tegen de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) vormden in het licht van het bovenstaande een belangrijk precedent. De interventie vond haar grondslag in resolutie 1199 via extensieve interpretatie. De tekst was eigenlijk te beschouwen als laatste waarschuwing aan het adres van de Joegoslavische regering. Als de (para-)militaire eenheden van de FRJ niet uit Kosovo werden teruggetrokken, zou dit kunnen leiden tot militair ingrijpen.¹⁸ De constatering in de resolutie dat de situatie in Kosovo een ernstige bedreiging vormde voor de internationale vrede en veiligheid, mag op zich zelf niet worden gelezen als machtiging tot geweldgebruik. Als de VN-Veiligheidsraad tot deze gevolgtrekking komt in een resolutie ex art. 39 VN-Handvest, staan de Raad nog andere maatregelen ter beschikking dan strikt militaire.¹⁹ De Nederlandse regering rechtvaardigde deelname aan de luchtacties bovendien door een beroep op de leer van de humanitaire interventie, gelet op de repressie van de Kosovaarse bevolking.²⁰

Hoe begrijpelijk ook in moreel (de schending van mensenrechten was evident) en politiek opzicht (een vervolgresolutie met een concrete machtiging tot geweldgebruik was niet te verwachten, gezien de opstelling van de permanente leden Rusland en China), door een juridische bril bezien was de interventie dus discutabel. Tot een soortgelijke conclusie kwamen overigens ook de directies Juridische zaken van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.²¹ De Nederlandse deelname aan de acties werd desondanks ondersteund door bijna alle fracties in de Tweede Kamer, op de SP na.²² Wat was dan de *meerwaarde* geweest van een *formeel parlementair instemmingsrecht* in de kwestie-Kosovo?

In de *eerste plaats* mag uit art. 96 Grondwet (de

in-oorlogverklaring) worden afgeleid dat Nederland niet uit eigen beweging betrokken raakt in een *oorlogssituatie*, zonder dat het parlement zich daarover formeel heeft uitgesproken. In het bijzonder in de zg. fase 'twee-plus' van de luchtacties werden niet-militaire doelen aangevallen in de FRJ,²³ zodat ook de bevolking de gevolgen van de interventie moest dragen. Ten *tweede*, als de internationale besluitvorming als grondslag voor het regeringsbesluit tot deelname aan een operatie internationaal-rechtelijke gebreken vertoont, moet dit in ieder geval ten dele *gecompenseerd* worden door een *versterkte legitimiteit op nationaal niveau*. Een formeel parlementair instemmingsrecht dient aldus de politieke, democratische en juridische legitimiteit van het besluit tot uitzending. De daaraan gekoppelde medeverantwoordelijkheid is noodzakelijk, gelet op de gevaren voor het uit te zenden personeel (die in de nabije toekomst nog zullen tonemen, als minister Kamp zijn zin krijgt) en de eventuele internationaal-politieke repercussies van de operatie.

Irak: legitimiteitscorrectie noodzakelijk

Nederlandse deelname aan operaties met een twijfelachtige internationale grondslag bleef niet beperkt tot de interventie in Kosovo, getuige de uitzending van militairen naar Irak in het kader van de stabilisatiemacht (2003). Anders dan gewoonlijk, kon het regeringsbesluit dit keer niet rekenen op een breed draagvlak in de Tweede Kamer. De fracties van GroenLinks, SP en een minderheid van de PvdA stemden tegen uitzending. Redenen voor deze terughoudendheid waren gevoelens van twijfel over de mate van legitimiteit die resolutie 1483 aan een stabilisatiemacht verschaft, over het kunstmatig onderscheid tussen de Amerikaans-Britse bezettingsmacht en de multinationale, door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk ingestelde en geleide stabilisatiemacht, over de geringe rol van de VN ten aanzien van Irak en ten slotte de constatering dat de strijd in Irak nog niet gestreden was.²⁴ Ook op internationaal niveau was de gang van zaken rond Irak omstreden. Men denke aan de wig die de interventie in Irak dreef in het Euratlandsch partnerschap.

Het is niet de bedoeling hier het besluit tot deelname aan de stabilisatiemacht ter discussie te stellen. Wel is de manier van totstandkoming van die beslissing van eminent belang. De huidige gezagsverhouding tussen regering en parlement inzake uitzendingen volstaat als de VN-Veiligheidsraad een klip en klare machtiging tot geweldgebruik aan het adres van de lidstaten heeft gegeven, zoals ten tijde van de Koreaanse kwestie (1950) en van de Golfoorlog tegen Irak (1990). Het parlement heeft destijds immers het VN-verdrag geratificeerd en daarmee ingestemd met

een beperkt soevereiniteitsverlies op het gebied van veiligheid. Beantwoorden aan een dergelijke robuuste resolutie is in die gevallen zelfs te beschouwen als het voldoen aan een rechtsplicht ex art. 48 VN-Handvest. Anders wordt het als de Veiligheidsraad zijn verantwoordelijkheid op het gebied van vrede en veiligheid niet volledig neemt. In dat geval lijkt het besluit tot uitzending te moeten voldoen aan verzwaarde democratische vereisten. Een *grondwettelijk instemmingsrecht* is in deze situatie als *legitimiteitscorrectie* te beschouwen met betrekking tot de plichtsverzaking van de Veiligheidsraad.

Kosovo en Irak kunnen niet worden gezien als afwijkende incidenten in het regeringsbeleid op het gebied van crisisbeheersing. Ten aanzien van de onlangs opgerichte *NATO Response Force* huldigt de regering het standpunt dat het NAVO-beleid niet doorkruist mag worden door een geblokkeerde besluitvorming in de VN-Veiligheidsraad.²⁵ Met andere woorden: in voorkomende gevallen behoudt de NAVO zich het recht voor op eigen houtje en naar eigen inzicht op te treden ten behoeve van de internationale rechtsorde, ook als men daarmee voorbijgaat aan de regels van het VN-Handvest.

Ook jegens de *Petersbergtaken* van de Europese Unie (waaronder crisisbeheersing door een interventiemacht ex art. 17, lid 2 Unieverdrag) acht de regering 'andere constructies' mogelijk dan militaire acties op basis van een VN-mandaat.²⁶ Er kunnen de komende jaren dus méér uitzendingen plaatsvinden waarbij de rechtsgrond wankel is te noemen of zelfs geheel ontbreekt, bijvoorbeeld in het kader van een humanitaire interventie. Aan dit vooruitzicht kan een extra argument worden ontleend voor een parlementair instemmingsrecht: dit recht kan dienen als instrument om een al te gretige regering te weerhouden van omstreden uitzendingen (*checks and balances* tussen regering en parlement). Alleen als het parlement, *in casu* de Tweede Kamer, zich kan beroepen op een formeel medebeslissingsrecht, is de regering gehouden aan het oordeel van de parlementaire meerderheid.

Verdediging of rechtsorde?

Verdere argumentatie voor een versterkt parlementair aandeel in de besluitvorming omtrent uitzendingen is af te leiden van een tweede ontwikkeling op het gebied van crisisbeheersing. Sinds de tegen al-Qaeda en het faciliterend Taliban-regime in Afghanistan gerichte operatie-*Enduring Freedom* (2001) mag gesproken worden van een qua grondslag *nieuw type interventie*, die het midden houdt tussen (collectieve) verdediging enerzijds en optreden ten behoeve van de internationale rechtsorde anderzijds. Dit onderscheid is van belang voor de Nederlandse staatsrechtelijke

situatie, aangezien de informatieplicht van de regering richting parlement ex art. 100, lid 1 Grondwet alleen geldt als een uitzending plaatsvindt in het kader van de internationale rechtsorde.

De Nederlandse deelname aan *Enduring Freedom* vloeide voort uit art. 5 NAVO-verdrag (de collectieve-bijstandsverplichting). De regering achtte zich formeel dan ook *niet gehouden aan de informatieplicht*.²⁷ Er is echter wat voor te zeggen ook in dit soort gevallen de Tweede Kamer een grondwettelijke stem in het kapittel te gunnen. Ten *eerste* is het onderscheid tussen de twee functies van de krijgsmacht, deelname aan collectieve verdediging in NAVO- of WEU-verband en optreden ten behoeve van de internationale rechtsorde, kunstmatig te noemen. Minister Voorhoeve van defensie karakteriseerde destijds de taken als 'elkaar overlappende cirkels', en gaf toe dat NAVO-operaties in veel, zo niet alle gevallen dienstbaar zijn aan de internationale rechtsorde.²⁸ Zo beschouwd kan voornoemd verschil dus nooit als criterium dienen voor de beantwoording van de vraag of op deelname aan een bepaalde missie de informatieplicht ex art. 100 Grondwet van toepassing is.

Ten *tweede*, art. 5 NAVO-verdrag is geschreven voor de klassieke situatie dat één of meer lidstaten geconfronteerd worden met een aanval door een andere mogendheid. De categorie *Enduring Freedom*, daarentegen, is de bondgenootschappelijke reëliek op terrorisme door *non-state actors*. Bovendien is het voorstelbaar dat preventieve interventies ter bestrijding van het (al dan niet vermeend) bezit van massavernietigingswapens (zie de casus-Irak) in de toekomst tot verdere oprekking van het begrip 'collectieve verdediging' kunnen leiden, bijvoorbeeld omdat er geen rechtsgrond voor interventie in een VN-resolutie gevonden kan worden. Deze bedreigingen raken rechtstreeks de bestaande internationale rechtsorde. Nederlandse deelname aan een militaire reactie op terrorisme of aan een preventieve actie tegen massavernietigingswapens zou dus zonder meer onder het bereik van art. 100 Grondwet moeten vallen. Met een dergelijk toekomstscenario (denk ook aan de EU-solidariteitsclausule over collectieve bijstand tegen terrorisme)²⁹ wordt het hoog tijd dat de Tweede Kamer opnieuw een *formeel medebeslissingsrecht* onderwerp van discussie maakt met de regering, en zich ditmaal niet met drogredenen laat afschepen. ■

Noten

- 1 Kamerstukken II 1996-1997, 25 367 (R 1593), nr. 3, blz. 3-4 en B, blz. 2.
- 2 Kamerstukken II 2000-2001, 23 591 en 26 454, nr. 7.
- 3 Kamerstukken II 1996-1997, 25 367 (R 1593), B, blz. 3-4; Kamerstukken I 1999-2000, 26 243 (R 1622), nr. 165a, blz. 6.

- 4 Handelingen II 1997-1998, blz. 40-3271.
- 5 *Ibid.*, blz. 40-3272.
- 6 Handelingen I 1997-1998, blz. 22-1074; Kamerstukken I 1999-2000, 26 243 (R 1622), nr. 165a, blz. 2; Kamerstukken II 1998-1999, 26 243 (R 1622), nr. 6, blz. 2.
- 7 Handelingen II 1997-1998, blz. 40-3248/3249.
- 8 Kamerstukken II 1996-1997, 25 367 (1593), nr. 13, blz. 1-2.
- 9 Handelingen II 1997-1998, blz. 40-3264 en 40-3270; Kamerstukken I 1999-2000, 26 243, nr. 165, blz. 3-4; nr. 165a, blz. 7.
- 10 Kamerstukken II 1999-2000, 26 454, nrs 7-8, blz. 35-36; P.P.T. Bovend'Eert, 'De inzet van strijdkrachten zonder toestemming van de Staten-Generaal', in: *Nederlands Juristenblad* (NJB), 1998, blz. 1598.
- 11 Handelingen II 1997-1998, blz. 40-3266 en 40-3271.
- 12 Kamerstukken I 1999-2000, 26 243 (R 1622), nr. 165a, blz. 5; Handelingen I 1997-1998, blz. 22-1070.
- 13 Kamerstukken I 1999-2000, 26 243 (R 1622), nr. 165, blz. 4; Kamerstukken II 2000-2001, 26 454, nr. 18, blz. 1-3.
- 14 Kamerstukken II 2001-2002, 27 742, nr. 5, blz. 1-9.
- 15 Kamerstukken II 2000-2001, 23 591 en 26 454, nr. 7, blz. 5.
- 16 *Ibid.*, blz. 5-6.
- 17 Kamerstukken II 2002-2003, 21 501-02, nr. 485, blz. 3.
- 18 Kamerstukken II 1998-1999, 22 181, nr. 221, blz. 1-12.
- 19 P.H. Kooijmans, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 1994, blz. 162-163.
- 20 Kamerstukken II 1998-1999, 22 181, nr. 213.
- 21 Kamerstukken II 2000-2001, 26 454, nr. 13, blz. 29-30.
- 22 Kamerstukken II 1998-1999, 22 181, nr. 221, blz. 1-12.
- 23 Kamerstukken II 1999-2000, 22 181, nr. 310, blz. 16.
- 24 Kamerstukken II 2002-2003, 23 432, nr. 120, blz. 41-43.
- 25 Kamerstukken II 2002-2003, 21 501-02, nr. 485, blz. 3.
- 26 Kamerstukken II 1999-2000, 24 128, nr. 4, blz. 9.
- 27 Kamerstukken II 2001-2002, 23 591 en 26 454, nr. 8, blz. 4-5.
- 28 Handelingen I 1997-1998, blz. 22-1074; II 1997-1998, blz. 40-3268.
- 29 D. Kooy & F. Osinga, 'Turbulente stagnatie voorbij? Europese defensie in de IGC', in: *Internationale Spectator*, december 2003, blz. 598.

Over de auteur

MR DRS R. WESTERNENG studeerde nieuwe en nieuwste geschiedenis en Nederlands recht aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is werkzaam als juridisch adviseur. Hij publiceerde in dit blad over het GBVB (1996) en de uitbreiding van de NAVO (1997).

Dilemma's voor overwinnaars: terugtrekking, evenwicht of hegemonie?

J.H. SAMPIEMON

DE OORLOG DIE OORLOG UITBANT. DE laatste oorlog. De oorlog tegen het internationale terrorisme bijvoorbeeld. In de gangbare voorstelling van zaken de oorlog tegen de *kongsi* van terroristen, potentaten, schurkenstaten en massavernietigingswapens die de vrije wereld bedreigt. Deze coalitie-oorlog, een mengsel van militaire, politieke en politieke elementen, die volgens de schatting van het Witte Huis jaren, zonedig tientallen jaren zal duren, en die uiteindelijk in een overwinning van de vrije-marktdemocratieën onder aanvoering van Amerika zal uitmonden. Dat complex geheel wordt de nieuwe uitdaging genoemd sinds op 11 september 2001 moslimfundamentalisten vier grote verkeersvliegtuigen kaapten en drie daarvan de *Twin Towers* in New York en het *Pentagon* in Washington injoegen, met afschuwelijke gevolgen.

De 'laatste oorlog' had eigenlijk de Tweede Wereldoorlog moeten zijn. Die mondde uit in de totale overwinning van de geallieerden en de onvoorwaardelijke capitulatie van de agressors, de AS-mogendheden Duitsland en Japan. De derde in dat verbond, Italië, had eerder van partij gewisseld en bijtijds de banier van de zegevierenden gehesen. Al tijdens die oorlog werden plannen gesmeed voor wat daarna zou komen, een nieuwe orde, geschetst in het Atlantisch Handvest (1941) en geïnstitutionaliseerd in de Verenigde Naties.

In het concept van de Amerikaanse president Roosevelt zouden de 'vier politiemannen', de Verenigde Staten, de Sovjetunie, het Verenigd Koninkrijk en China, de bondgenoten in de strijd tegen Duitsland en Japan, de orde handhaven, ieder in hun eigen regio. Als permanente leden in de VN-Veilighedsraad zouden zij het onderling evenwicht handhaven. Met behulp van het vetorecht zou elk van hen hem onwelgevallige maatregelen kunnen tegenhouden, een blokkade waarbij de anderen zich dienden neer te leggen. (Frankrijk werd op het laatste moment, op Britse voorpraak, tot dit exclusieve gezelschap toegelaten.)

De Verenigde Naties zijn er gekomen, maar de duurzame vrede liet op zich wachten. Het bondgenootschap uit de Tweede Wereldoorlog brokkelde af en verwerd tot de bipolaire impasse die als Koude Oorlog geschiedenis zou maken – doorgaans 'Koud' maar met hete erupties als de oorlogen in Korea en Indo-China. Vanaf 1972, de opening naar China van het duo Nixon-Kissinger, kon van een tripolaire balans worden gesproken, met ook weer gewelddadige verboden en gevolgen: de grensoorlog tussen China en de Sovjetunie; de grensoorlog tussen China en Vietnam; en de Vietnamese bezetting van Cambodja.

Met voorbijgaan aan deze bloedige ontsparingen en aan de momen-

Naar aanleiding van:

G. John Ikenberry: *After Victory, Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars.*

Princeton: Princeton University Press, 2001; 293 blz.; € 23,95; en

G. John Ikenberry (red.): *America Unrivaled, the Future of the Balance of Power.*

Cornell University Press, 2002; 317 blz.; € 19,95

ten waarop de wereld langs de rand van de nucleaire afgrond manoeuvreerde – de crisis over Berlijn van 1961; de oktober-crisis over Cuba van 1962; en de Israëlische oversteek van het Suezkanaal in de laatste fase van de Oktoberoorlog van 1973, om de bekendste te noemen – is de *Koude Oorlog* intussen bijgeschreven als een *stabiele periode* in de betrekkingen tussen de grote mogendheden.

In *After Victory* brengt G. John Ikenberry het evenwicht van de bipolariteit zelfs onder bij instituties als NAVO, OESO, Wereldbank, IMF en de instellingen van de Europese integratie – die te zamen tot een nieuwe theorie met betrekking tot de internationale verhoudingen leidden. De spanningen en onzekerheden van het moment zijn in die institutionele terugblik gesteld tot zuilen onder een duurzame stabiliteit, die volgens de auteur bovendien de twaalf jaren tussen de val van de Muur en het verschijnen van dit boek hebben getekend.

Ikenberry's radius is ruim, in ruimte en tijd. De hoogleraar internationale betrekkingen aan Georgetown University en *Senior Fellow* aan het vermaarde Brookings Institution kiest als uitgangspunt, zoals

de titel van zijn boek aangeeft, de zegevierende partij(en) in grote conflicten. In 1815 waren dat Groot-Britannië en Rusland, in 1919 de geallieerden rondom Amerika en in 1945 hetzelfde gezelschap als in 1919, zij het onder sterk gewijzigde omstandigheden. In 1815 zette Engeland de toon voor het Congres van Wenen, in 1919 verspeelden de Verenigde Staten de vrede van Versailles, in 1945 bepaalde Amerika, daartoe uitgenodigd door de West-Europese mogendheden, de naoorlogse orde.

De overwinnaar heeft, zegt Ikenberry, drie mogelijkheden: terugtrekking; het vestigen van hegemonie; en het vestigen van een nieuwe orde, waarin bondgenoten en voormalige vijanden hun rechtmatige plaats innemen. De overwinnaar moet daartoe zichzelf beperkingen opleggen, concessies doen, om het vertrouwen van de anderen te winnen. Hij mag de nieuwe orde niet misbruiken om alsnog zijn hegemonie te vestigen. Hij zal aan de andere kant evenzeer bereid moeten zijn zich aan de nieuwe orde te binden, om de vrees weg te nemen dat hij zich alsnog in isolationisme zal terugtrekken – zoals Amerika gedurende het *interbellum* had gedaan.

Ikenberry ziet in *After Victory* een toenemende institutionalisering, constitutionalisering, van de internationale verhoudingen, analoog aan grondwettige staatkundige verhoudingen in afzonderlijke landen, kortom, een afstand nemen tot internationale betrekkingen die wortelen in traditionele concepten van machtsevenwicht of hegemonie. Het Congres van Wenen was een eerste stap in die ontwikkeling, mogelijk gemaakt door de terughoudendheid van Groot-Britannië, geallieerd aanvoerder in de napoleontische oorlogen. De onberekenbaarheid van de Russische tsaar torpedeerde echter deze vroege poging tot het vestigen van een wereldorde op grond van afspraken en onderling vertrouwen.

In 1919 stond president Wilson

een dergelijke internationale orde voor ogen, maar de onderneming liep vast in het verzet in de Amerikaanse Senaat tegen de binding van de Verenigde Staten in de Volkenbond. (Volgens de auteur valt deze president het een en ander te verwijten als het gaat om de mislukking van zijn project.)

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog waren daarentegen de vruchten rijp om geplukt te worden. Niet de VN boden echter het raamwerk van de *nieuwe orde* – de breuk met de Sovjetunie voorkwam dat. Ikenberry ziet zijn theorie daarentegen bevestigd in de Atlantische instellingen, die de West-Europese mogendheden het vertrouwen gaven dat de Verenigde Staten van plan waren een hegemonie te vestigen noch zich, zoals na de Eerste Wereldoorlog, terug te trekken op hun eigen continent.

Vormen van een naoorlogse transatlantische constitutionele orde

Om tot een 'constitutionele' wereldorde te komen, is het volgens Ikenberry bijkans noodzakelijk dat het initiatief ligt bij een *democratische staat*. Slechts een dergelijke staat biedt bevriende en vijandige mogendheden de mogelijkheid een helder inzicht te krijgen in zijn beweegredenen. Dat was na 1945 het geval. Ikenberry neemt de ruimte om de uiteenlopende denkbeelden met betrekking tot een nieuwe wereldorde te schetsen die destijds in de Verenigde Staten in omloop waren. Er groeide een 'rolling process', waarin diverse politieke ideeën op de voorgrond traden, om later weer naar de achtergrond te verdwijnen, en waarin zich verscheidene coalities van politieke denkers en bureaucraten vormden rondom het beleid voor de naoorlogse wereld.

De auteur onderscheidt zes vormen van een 'grand design' die gelijktijdig of achtereenvolgens in omloop waren. Er waren plannen voor 'global governance' waarin de

schepping werd voorzien van *supranationale en universele instituties*. Sommige wetenschapslieden en 'andere activisten' wensten internationaal beheer van atoomwapens en nieuwe, de hele wereld omvattende instellingen voor internationale veiligheid. Anderen wilden iets dergelijks, maar dan op de terreinen van industriële vernieuwing en de groeiende onderlinge economische afhankelijkheid. Dergelijke ideeën, hoewel gedragen door mannen als Einstein, bleven aan de periferie van de naoorlogse orde. De Verenigde Naties werden gezien als een deelresultaat van deze denkrichting.

Een *tweede denkschool* richtte zich op de schepping van een *vrijhandelssysteem*. Het State Department onder minister Cordell Hull maakte zich hiervan de belangrijkste woordvoerder. De handelsblokken van de jaren dertig, gevormd rondom Duitsland, Japan en het Verenigd Koninkrijk, werden als de oorzaak beschouwd van de instabiliteit van die periode, die uitmondde in de Tweede Wereldoorlog. De attractie van open markten lag ingebed in de veronderstelling dat zij de directe Amerikaanse belangen dienden alswel de wereldvrede, en dat een vrijhandelsstelsel als het ware 'zichzelf bestuurde'.

Een *derde Amerikaanse positie*, meent Ikenberry, beperkte zich tot de democratieën van de Atlantische regio. Ideeën over een *Atlantische Unie*, voortspruitend uit de bijzonder geachte Anglo-Amerikaanse relatie, waren al tientallen jaren in omloop. Volgens de vooraanstaande journalist Walter Lippmann was de Atlantische Oceaan niet de grens tussen Europa en de Amerika's, maar een binnenzee van een gemeenschap van naties, met elkaar verbonden door geografie, geschiedenis en levensbelang. In 1919 had Frankrijks premier Georges Clemenceau een alliantie, een Noord-Atlantische verdragsorganisatie, voorgesteld tussen Frankrijk, Engeland en de Verenigde Staten, tussen wat hij

noemde 'constitutionele' landen.

Een vierde school bepaalde zich tot het meer onmiddellijk Amerikaanse belang. Wanneer de randstaten van Europa en Azië onder een aan Amerika vijandige mogendheid zouden raken, zou dat catastrofale gevolgen hebben. De Amerikanen hadden, om te overleven, openheid, evenwicht en toegang nodig op en tot de andere continenten. Amerika's deelname aan de beide wereldoorlogen en zijn naoorlogse politiek kwamen mede voort uit dit axioma.

Een vijfde denkrichting was gericht op aanmoediging van politieke en economische eenheid in West-Europa – van een 'derde macht'. Naarmate de betrekkingen met de Sovjetunie slechter werden, kregen dergelijke ideeën meer steun. In een multipolair stelsel zou Europa als een relatief onafhankelijk machtscentrum figureren, een 'derde macht', waarin een herrijzend en hervormd Duitsland zou kunnen worden geïntegreerd. Denkbeelden als deze werden gepropageerd door George Kennan, leider van de *Policy Planning Staff* van het State Department. Kennan was een verklaard tegenstander van de NAVO, wars als hij was van iedere binding van de Verenigde Staten aan internationale verdragen die Amerika's soevereiniteit dreigden in te perken. Het befaamde Marshallplan kwam rechtstreeks voort uit deze school.

De zienswijze die ten slotte het pleit zou winnen, en waarin de andere min of meer werden opgenomen, was een onverkorte Westelijke alliantie, gericht op het bewaren van het machtsevenwicht in de ontstane bipolaire verhouding tot de Sovjetunie. Weinig Amerikaanse plannemakers, schrijft Ikenberry, hadden in de eerste naoorlogse jaren een dergelijke uitkomst verwacht. 'Deze strategie ontstond met tegenzin als antwoord op de machtsovername in Oost-Europa door de sovjets en op de hardnekkige pogingen van Europeanen om de VS te betrekken in een permanente verbondenheid met

de Europese verdediging.' De tegenzin aan Amerikaanse kant tegen deze verbondenheid weerspiegelde zich in de tegenzin aan Europese kant om zich metterdaad te ontwikkelen tot een 'derde macht'. Met tegenzin, meent Ikenberry, bonden de Amerikanen zich aan een meer geleide internationale economische orde (dan zij voor ogen hadden gehad) en een meer formele verplichting om Europa's veiligheid te waarborgen (dan zij hadden nagestreefd). Volgens de auteur hadden de Amerikanen zich slechts schoorvoetend naar dit punt bewogen.

Patronen na de Koude Oorlog

De val van de Berlijnse Muur en de ineenstorting van de Sovjetunie twee jaar later maakten een plotseiling einde aan vier decennia van conflict tussen de supermogendheden, schrijft Ikenberry. Het was een breuk vergelijkbaar met de toestand na een grote oorlog zoals in 1815, 1919 en 1945. Maar er waren ook verschillen. De vernietiging van maatschappelijke ordes en politieke regimes was het gevolg van de ondergang van het sovjet-imperium en niet van oorlogsgeweld. Er trokken geen legers over grenzen en er werd geen gebied bezet.

De gang van zaken was volgens de auteur vooral het resultaat van de interne tegenstellingen en fouten in het sovjetsysteem. 'Maar de specifieke manier waarop Gorbatsjov en andere sovjetleiders reageerden op deze binnenlandse problemen werd ten minste gedeeltelijk vorm gegeven door de externe omstandigheden, inbegrepen de VS en hun Westelijke bondgenoten.' Deze reactie vormde een scherpe tegenstelling met wat in tsaristisch Rusland en in de Sovjetunie gebruikelijk was geweest, voegt Ikenberry eraan toe.

De stabiliteit van de Atlantische orde verzekerde een vreedzame overgang naar een nieuwe orde in de periode dat het bipolaire machts-evenwicht zijn einde naderde,

meent de auteur. Die stabiliteit stelde Michail Gorbatsjov in staat zijn heil te zoeken in een vergelijk met het Westen, toen aan het eind van de jaren tachtig de Sovjetunie rondom hem bezweek.

De politieke ontwikkelingen voltrokken zich in drie patronen, schrijft Ikenberry. 1 De Sovjetunie zocht toenadering tot het Westen en legde zich neer bij de hereniging van Duitsland en de opnemings van zijn voormalige Oost-Duitse bondgenoot in de Westelijke alliantie; 2 De Verenigde Staten maakten van de machtsverschuiving gebruik om een variëteit aan veiligheids- en economische instellingen te scheppen dan wel uit te breiden: NAVO, NAFTA, APEC en WTO – als een manier om andere staten te binden aan democratische instellingen en vrije markt; en 3 De Verenigde Staten en de andere industriële democratieën handhaafden en versterkten hun samenwerking. Ondanks de niet eerder vertoonde verschuivingen in de machtsverdeling trad er gedurende de jaren negentig geen verwijdering op tussen belangrijke staten en de Verenigde Staten. Van pogingen een machtsevenwicht te scheppen tegenover Amerika was geen sprake.

Wel had West-Europa volgens Ikenberry gewicht in de schaal geworpen toen de Verenigde Staten in de eerste termijn van de achtjarige regering van Ronald Reagan tegenover de Sovjetunie de harde lijn volgden. Reagan was omgeven door mannen van de harde lijn, maar de president bleek uiteindelijk ambivalentier dan zijn adviseurs. Tijdens topbijeenkomsten met de sovjetleider in 1985 en 1986 toonde de president zijn bereidheid tot ingrijpende vermindering van de nucleaire arsenalen. En hij kwam daarmee ook tegemoet aan de eisen van de vredesbeweging, die als reactie op de harde lijn van Washington zowel in Amerika als ook in Europa aanzienlijk aan kracht had gewonnen. De sovjetleiders, die Reagan eens 'de

haard van het kwaad in de moderne wereld' had genoemd, riep de president in 1984, in een rede tot de Algemene Vergadering van de VN, op 'om elkaar ter wille van een vreedzame wereld te benaderen met een tienvoudig vertrouwen en een duizendvoudige genegenheid'.

Ikenberry meent een sluitende theorie over de internationale betrekkingen te hebben ontwikkeld. De aanhangers van de 'Realistische school' houdt hij voor dat de door hen veronderstelde 'natuurlijke' anarchie in de betrekkingen tussen staten plaats heeft gemaakt voor een op grond van verdragen, afspraken en onderling vertrouwen geschapen wereldorde. Het krachtigste bewijs dat dit zo is, acht hij gelegen in de gebleken duurzaamheid van de sinds de Tweede Wereldoorlog ontstane organisaties, juist nadat hun oorspronkelijke bestaansreden – handhaving van het machts evenwicht tegenover de communistische wereld – met de ineenstorting van de Sovjetunie was weggevallen. Die instellingen boezemden niet alleen de sovjetleiders voldoende vertrouwen in, zodat een vreedzame afwikkeling van hun problemen mogelijk bleek, ook Amerika's bondgenoten bleven de instituties trouw. Vervolgens zochten de verweesde voormalige sovjetsatellieten in Oost-Europa daarin ankers voor een veilig voortbestaan. De uitbreiding van de NAVO met de vroegere leden van het Warschaupact bewees de werende kracht van deze organisatie, meent de auteur.

Twijfel over continuïteit wereldorde

De twijfel komt later, als de ontwikkelingen gedurende het laatste decennium van de vorige eeuw worden onderbroken door nieuwe denkbeelden over de internationale orde. In het slotcommentaar van de door hem geredigeerde bundel *America Unrivaled* maakt Ikenberry de eerste kanttekeningen bij zijn eigen theorie. In de eerste maanden van

2001, schrijft hij hier, gaf de regering-Bush de eerste aanwijzingen voor haar *unilaterale buitenlandse beleid*, gebaseerd op *selectieve betrokkenheid*. 'Het eerste zichtbare teken van dit scepticisme tegenover multilateralisme en institutionele verplichtingen was de dramatische opeenvolging van breuken met van kracht zijnde internationale overeenkomsten – inbegrepen het Kyoto Protocol, het Internationale Strafhof, het verbod op biologische wapens en het verdrag over de handel in lichte wapens.' In dit verband noemt de auteur de eenzijdige opzegging van het uit 1972 stammende verdrag met de Sovjetunie, waarbij de verdragsluitende partijen overeenkwamen de verdediging tegen intercontinentale raketten ingrijpend te beperken.

Dit alles bleef niet onopgemerkt voor de Europese publieke opinie, stelt de auteur vast. Op dat moment vond hij het overigens nog een vraag of de nieuwe coalitie tegen het internationale terrorisme, gesmeed na 'nine eleven', het verval in de bondgenootschappelijke betrekkingen zou keren of slechts zou opschorten.

In een artikel in *Foreign Affairs* van september/oktober 2002 formuleert Ikenberry een begin van een antwoord. Hij stelt vast dat voor het eerst sinds de dageraad van de Koude Oorlog in Washington een nieuwe 'grand strategy' vorm krijgt. Amerika is minder (dan voorheen) gebonden aan zijn partners en afspraken bij zijn anticiperen op terroristische dreigingen en op het streven van schurkenstaten naar het bezit van massavernietigingswapens.

De auteur onderkent zeven elementen in deze strategie. *Voorop* staat de verzekering van Amerika's unipolaire positie in een wereld waarin de concurrentie bij voorbaat kansloos moet blijven. Ten *tweede*, het gevaar komt van kleine netwerken van kwaadwillende personen die de rest van de wereld onvoorstelbaar veel schade kunnen berok-

kenen. Deze groepen houden zich niet aan de tussen staten overeengekomen spelregels. Ten *derde*, het nucleair bepaalde evenwicht van de angst functioneert in deze context niet meer. Internationale terroristen zijn er niet bevattelijk voor, zij zijn bereid te sterven of zij weten zich aan vergelding te onttrekken. Het gebruik van geweld tegen deze groepen zal daarom pre-emptief en desnoods preventief moeten zijn – in het laatste geval worden potentiële gevaren aangepakt nog voor zij een groot probleem zijn geworden. Ikenberry meent dat de Verenigde Staten zich hier begeven op het glibberige pad van willekeurig gebruik van geweld.

Het *vierde* element is het opgeven van respect voor de nationale soevereiniteit. Terroristen respecteren geen grenzen; noodgedwongen geldt hetzelfde voor de Verenigde Staten. Staten die bereid en in staat worden geacht terroristen van massavernietigingswapens te voorzien, zijn in de nieuwe strategie vogelvrij verklaard. Ikenberry constateert hier een paradox. Aan de ene kant wordt een staat verantwoordelijk gehouden voor wat er zich binnen zijn grenzen afspeelt, anderzijds: regeringen die falen, verliezen hun soevereiniteit.

Het *vijfde* element is een algemene vermindering van de waarde van internationale regels, verdragen en veiligheidsovereenkomsten. Sinds 'nine eleven' overheerst de mening dat Amerika in de wereld moet optreden op zijn eigen voorwaarden. Als *zesde* element geldt dat de Verenigde Staten bij de neutralisering van gevaren eenzijdig en ongehinderd door derden moeten kunnen opereren. Op defensiegebied bevindt Amerika zich in een unieke positie, waarvan het ongeremd profijt moet trekken. Amerika's bondgenoten blijven nuttig, afhankelijk van de omstandigheden.

Het *zevende* element: er wordt weinig waarde toegekend aan het oude concept van *internationale sta-*

biliteit. Ikenberry: 'In deze "brave new world" stellen de neo-imperialistische denkers dat de oude realistische en liberale strategieën [respectievelijk uitgaande van het streven naar machtsevenwicht en van het naleven van internationale regels en afspraken; JHS] weinig meer te bieden hebben.' In een wereld waarin 'we niet weten wat we niet weten' (minister Rumsfeld) over de gevaren die ons bedreigen, komt al het andere op de tweede plaats, concludeert Ikenberry.

De beslissende vraag die de auteur stelt, betreft de gevaren voor Amerika en de vrije wereld. Hij ontken niet dat het internationale terrorisme een ernstige bedreiging vormt, maar hij ziet een groter gevaar in het loslaten van de leefregels die gedurende de tweede helft van de vorige eeuw in toenemende mate de internationale verhoudingen zijn gaan beheersen en vorm hebben gegeven.

De finale breuk in het bipolair machtsevenwicht als gevolg van de ineenstorting van de Sovjetunie kon dank zij de kracht en de uitstraling

van die leefregels met vreedzame middelen worden geheeld. De bloedige ontsporing in de zomer van 1989 op het Plein van de Hemelse Vrede in Peking zou zonder die leefregels het einde hebben betekend van het proces van ontideologisering, hervorming en aanpassing dat de Chinese Volksrepubliek doormaakt. In beide gevallen was het beleid van president Bush [Sr] van doorslaggevend belang. Hij 'had niet gedanst op de Berlijnse Muur', zoals hij later Gorbatsjov onder de aandacht bracht, hoewel zijn omgeving hem daartoe wel had aangespoord. En de Chinese leiders liet de Amerikaanse president weliswaar zeer vertrouwelijk maar toch schriftelijk weten hoezeer het belang van voortgezette goede betrekkingen hem, ook na hun gewelddadige ontsporing, ter harte ging.

De vijftig jaren na de Tweede Wereldoorlog waren tumultueuze decennia. Het mengsel van ideologisch conflict, dekolonisatie en ontsporende zelfbeschikking bracht de wereld keer op keer 'aan de rand van de oorlog' (naar een begrip uit

de jaren vijftig), en daarbij moet dan worden gedacht aan een grote oorlog. Nog in Kosovo legde een Britse generaal een verzoek naast zich neer, omdat hij 'niet de derde wereldoorlog wilde ontketenen'.

Toch kwam het niet tot zo'n uitbarsting, hoewel 'conflicten van lage intensiteit', zoals zij in het militaire jargon eufemistisch worden genoemd, aan de orde van de dag zijn gebleven.

Ikenberry's theorie, samengevat, luidt: de institutionalisering van de internationale leefregels in verdragen, in multilaterale instellingen op velerlei gebied, in de wapenbeheersingsverdragen en zakelijke afspraken met de ideologische tegenstander, en het daaruit groeiend onderling vertrouwen, gaven de wereld een kans de 'grote oorlog' uit te bannen. Nu Amerika zijn *hegemonie* institutionaliseert, wordt aan het enige vredesproces dat die naam waard was, een einde gemaakt.

Over de auteur

J.H. SAMPIEMON is commentator van *NRC Handelsblad*.

New: Study 21, Clingendael Institute

The Political Dynamics of Constitutional Reform: Reflections on the Convention on the future of Europe

Study 21
Clingendael Institute
ISBN: 90-5031-089-3
Price: € 12,50

The Convention on the Future of Europe came to a close in July 2003, and the result of its deliberations – the draft constitutional treaty – was handed over to the EU's Italian Presidency for further negotiations in the intergovernmental conference that ensued in autumn 2003.

By all accounts, the European Convention marked a new development in European politics, by opening up the process of constitutional reform to new actors and making it more transparent than before. By achieving consensus on a comprehensive package of reforms to the current EU treaties, the Convention confounded critics and commentators throughout Europe. The subsequent failure of the EU member states' leaders to reach agreement on the institutional reforms at the summit in Brussels in December 2003 does not diminish the importance of the Convention's work and the lessons that can be drawn from this experience. On the contrary, the current stalemate on EU constitutional reform makes it even more important to understand the political dynamics at play in Europe, so that a solution can be found for making an enlarged EU function in an efficient and accountable manner in the future.

This collection of essays endeavours to go beyond the habitual commentaries and analysis of institutional reform, by reaching deeper into the motivations and logic behind the Convention and by assessing the wider significance of these reforms in the light of Europe's prevailing political dynamics. In the present political climate, deeper knowledge into the complexities of the European Convention will provide important insights into the contours of a possible future constitutional settlement that ultimately depends on individual actors' commitments to the EU and the presence of political will in the European capitals.

With contributions from Mark Gray, Károly Gruber, Kirsty Hughes, Anna Michalski, Jan Rood, Michel Theys, Helen Wallace, Jan Wouters, Wolfgang Wessels and Thomas Traguth.

Informatie is beschikbaar bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746606/622; e-mail: research@clingendael.nl

Tegen het mensenrechtentekort

MENNO R. KAMMINGA

HET MODERNE IDEEAAL VAN DE MENSENRECHTEN is steeds gebotst op een weerbarstige werkelijkheid. Enerzijds worden internationaal aanvaardde rechten reeds lang beschermd door een diversiteit aan instrumenten en procedures, waaronder drie basisinstrumenten: de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948); het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (1966); en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1966). Anderzijds vinden op veel plaatsen in de wereld nog altijd schendingen van deze rechten plaats. Voor de auteurs in de bundel onder redactie van Arts en Miho is het zonneklaar dat er een 'mensenrechtentekort' bestaat. De hoofdvraag van het boek is hoe hieraan het hoofd geboden zou kunnen worden. De bundel is opgedragen aan Bas de Gaay Fortman, hoogleraar Politieke Economie van de Mensenrechten aan de Universiteit Utrecht, die veel gedoceerd en geschreven heeft over 'mensenrechten' en het 'tekort' hieraan.

De bundel telt twaalf artikelen, verdeeld over drie delen. In deel 1 bieden Paschal Miho en Karin Arts, Raymond Ranjeva, Peter Baehr en Nico Schrijver algemene bespiegelingen bij de reactie op het mensenrechtentekort. Deel 2, dat ingaat op economische, sociale en culturele rechten, bevat bijdragen van Jeffrey

Harrod, Hans Opschoor, Mansoob Murshed, Mohamed Salih en Selma van Londen & Arie de Ruijter. Deel 3 bevat artikelen van Jessica Byron, Surya Subedi en Thanh-Dam Truong over de overbrugging van de scheiding tussen publiek en privaat. De keuze voor deze indeling lijkt vrij goed aan te sluiten bij De Gaay Fortmans eigen aandachtsvelden, in het bijzonder zijn uitleg van het begrip 'mensenrechtentekort', zoals gegeven in de Utrechtse inaugurele rede van 2001 (geciteerd op blz. xv).

Toch lijkt de keuze kort door de bocht, aangezien hierachter liggende, fundamentele vooronderstellingen niet verhelderd worden. Zo gaat de bundel simpelweg uit van de universaliteit van mensenrechten (vgl. blz. xviii), maar de lezer die hieraan twijfelt, zal het bestaan van een 'mensenrechtentekort' niet kunnen aanvaarden en zich niet door de artikelen aangesproken voelen. Extra probleem hierbij is dat de speciale aandacht van het boek voor economische, sociale en culturele rechten ('ESC-rights') niet expliciet gerechtvaardigd wordt, terwijl juist vooral van deze categorie de universaliteit wordt betwist. De Verenigde Staten en andere landen erkennen deze rechten niet en ook onder

Karin Arts en Paschal Miho (red.): *Responding to the Human Rights Deficit. Essays in Honour of Bas de Gaay Fortman.*

Den Haag/Londen/New York: Kluwer Law International, 2003; xxiv + 220 blz.; 85,- euro; ISBN: 90-411-2021-1

mensenrechtentheoretici is de fundamentele status omstreden (vgl. Opschoor, blz. 75-78). Kortom, het boek doet weinig moeite het kernbegrip 'mensenrechtentekort' overtuigend neer te zetten. Mogelijk had dit op passende wijze wel kunnen gebeuren door de mensenrechten en het tekort hieraan te verankeren in een theorie van mondiale (verdelende) rechtvaardigheid, waardoor tegelijkertijd de nadruk op economische, sociale en culturele rechten aannemelijker zou zijn geworden.¹

De lezer die akkoord gaat met het uitgangspunt van het mensenrechtentekort, zal het boek – gezien het gekozen thema – vooral willen beoordelen op de inzichten die de opgenomen artikelen te zamen bieden bij vragen als: Wat voor vormen neemt het mensenrechtentekort aan? Wat zijn de oorzaken van het tekort? Wat zou er tegen gedaan kunnen worden? Dergelijke vragen krijgen in de bundel beslist veel aandacht, zodat gezegd kan worden dat ten minste de belofte van een 'rijk spectrum aan visies' (blz. xxiv) wordt ingelost.

Wat voor *vormen* neemt het

mensenrechtentekort aan? Mihyo en Arts stellen dat het mensenrechtentekort in de kern een ontwikkelings-tekort is, dat zich uit in geweldig toenemende ongelijkheid en grootschalige armoede op mondiaal, nationaal en lokaal niveau. Harrod ontwaart het tekort in de 'tegenstrijdigheid' die in de meest recente fase van de evolutie van de mensenrechten is ontstaan tussen de toenemende aanvaarding van burger- en politieke rechten enerzijds en de verslechtering van de situatie met betrekking tot economische en sociale rechten anderzijds; in de historische evolutie van de mensenrechten waren beide categorieën nog aan elkaar gekoppeld. Salih vraagt aandacht voor het mensenrechtentekort van minderheidsgroepen in zowel democratieën als autocratieën, dat tot uiting komt in spanningen tussen meerderheid en minderheden, en tot grote conflicten, genocide, discriminatie of verplaatsing kan leiden. Van Londen en De Ruijter zien op basis van een analyse van de situatie van de Inuit in Canada een mensenrechtentekort in de juridisch ongelijke behandeling van minderheden, waarvan de culturele identiteit genegeerd wordt.

Byron observeert een vrouwenrechtentekort in de Cariben, dat vooral bestaat uit een cultuur van geweld, seksuele intimidatie en ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt. Subedi ziet een groot tekort in de onhelderheid en tegenstellingen die bestaan over de vraag naar de verantwoordelijkheid van multinationale ondernemingen voor mensenrechtenschendingen. Truong beklemtoont het lichamelijk en psychisch lijden van vrouwen in de mondiale sekshandel, dat zij beschouwt als een drievoudig deficit: vrouwen lijden als vrouwen, als leden van een seksuele minderheid en als dragers van een bepaalde nationale identiteit.

Duidelijk komt zo in de bundel een omvangrijk en veelkoppig mensenrechtentekort naar voren, zelfs al

wordt dit grotendeels beperkt tot een tekort aan economische, sociale, culturele en collectieve rechten. Een belangrijke vraag die hierbij opkomt, maar die in de bundel helaas niet uitgediept wordt, is hoe (bestrijding van) het tekort aan vrouwenrechten zich verhoudt tot (bestrijding van) het tekort aan culturele en collectieve rechten, gezien de spanningen die hier liggen.

Wat zijn de oorzaken van het mensenrechtentekort? Mihyo en Arts zien de fundamentele oorzaak in menselijk en institutioneel falen om economische ontwikkeling en het voorzien in basisbehoeften te bevorderen, en om de toenemende ongelijkheid en armoede te beteugelen. Harrod verklaart de marginalisering van economische en sociale rechten uit de fenomenale opkomst van de macht van ondernemingen; de hiermee verbonden toename van het maatschappelijk aandeel van de onderklasse van 'nieuwe armen'; alsmede de tweedeling van de politiek in 'soevereine' en 'disciplinaire macht' (naar Foucault). Murshed wijst op systematische economische discriminatie, extreme armoede, uitsluiting van de toegang tot natuurlijke hulpbronnen, hebzucht en – vooral – de aanwezigheid van een zwak sociaal contract als oorzaken van burgeroorlogen en het falen van rechten. Hierdoor kunnen criminaliteit, geweld en burgeroorlog voor het individu vaak rationele opties worden.

Salih, Van Londen en De Ruijter benadrukken de voor minderheden willekeurige totstandkoming en uitvoering van wetten en rechterlijke interventies. Subedi en Truong zien oorzaken in een gebrek aan adequate wetten, standaarden, reguleringen en gedragscodes ter controle van respectievelijk multinationale ondernemingen en de illegale, profijtelijke vrouwenhandel. Salih acht het mensenrechtentekort het resultaat van het falen van de meerderheidsdemocratie om de rechten van minderheden te beschermen tegen

tiranerie van de meerderheid. Opschoor verklaart de voortdurende, grootschalige schending van economische, sociale en culturele rechten uit de ontkenning van de universaliteit van deze groep rechten als gevolg van hun onderschikking aan burger- en politieke rechten.

Aldus wordt duidelijk dat de auteurs veel verschillende, mogelijke oorzaken voor het veelvormige mensenrechtentekort bijeen hebben weten te brengen. Juist daarom zou het verhelderend zijn geweest als vervolgens was gepoogd de uiteenlopende verklaringen op elkaar te betrekken en te bezien of er voor het mensenrechtentekort oorzaken met een meer fundamentele en met een meer afgeleide betekenis onderscheiden kunnen worden.

Wat zou er tegen het mensenrechtentekort gedaan kunnen worden? In de bundel worden vele, doorgaans niet-juridische strategieën aange-reikt, die juist bedoeld zijn de aanvaarding van formeel geaccepteerde mensenrechtennormen te bevorderen. Opvallend is dat in diverse bijdragen een lange-termijn-, soms utopistische toonzetting overheerst en dat een korte-termijn-, pragmatisch geluid minder aan de orde komt. Veel nadruk wordt gelegd op wat zou moeten gebeuren – het aanpakken van kernoorzaken – maar aan de politieke vraag wat wenselijk is binnen de grenzen van wat mogelijk is, wordt grotendeels voorbijgegaan. Harrod is wel erg optimistisch wanneer hij eenvoudig vaststelt dat huidige trends, zoals de nadruk op economische en sociale rechten en op de sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen en de mogelijke democratische opstand van de onderklasse, zullen leiden tot een volledig herstel van het verband tussen burger- en politieke rechten enerzijds en economische en sociale rechten anderzijds. Mihyo en Arts bekritisieren de internationale armoedebestrijdingsagenda als voorbijgaand aan oorzaken als onrechtvaardige handelspraktijken, oneerlijk-

ke investeringspatronen en gebrekkige lokale toegangsmogelijkheden, maar een alternatieve, werkbare strategie bieden zij niet. Ranjeva wijst op de noodzaak van een 'internationale cultuur van mensenrechten', die door 'mensenrechtenuitbouw' opgebouwd zou moeten worden, maar dit lijkt vooralsnog een utopische doelstelling.

Truong bepleit de eliminatie van de oorzaken van de vraag naar migratie-seksarbeid en propageert een *gender*-gelijke, menselijke en respectvolle samenleving; wat hier echter op korte termijn aan gedaan kan worden, blijft onhelder. Veel wordt verwacht van diverse internationale organisaties, die duidelijk een rol te spelen zouden hebben, bijvoorbeeld bij de bescherming en bevordering van rechten van inheemse volken (Van Londen en De Ruijter) en ter controle van multinationale ondernemingen (Subedi), maar wat zij op korte termijn kunnen doen, blijft vaag. Baehr wijst op de rol van mensenrechten-NGO's, die een veelomvattende mensenrechtenboodschap zouden moeten verspreiden, maar ondanks zijn nuancerende opmerkingen over onder meer de gebrekkige representativiteit, lijkt hij wel erg te vertrouwen op het idealisme, de zuivere motieven en de positieve gevolgen van NGO's.

Schrijver – met zijn artikel over de relatie tussen mensenrechten en secessie een buitenbeentje in de bundel – lijkt een nuchtere kanttekening te willen plaatsen bij ambitieuze internationale strategieën om het mensenrechtentekort aan te pakken. Hij wijst er terecht op dat zelfs in gevallen van serieuze mensenrechtenschendingen de grote beteke-

nis van beginselen als territoriale integriteit en non-interventie in de internationale betrekkingen niet onderschat moet worden, aangezien die niet slechts de *status-quo* proberen te handhaven, maar ook een anarchische wanorde beogen te voorkomen.

In de bundel bestaat wel degelijk oog voor het probleem dat goedbedoelde maatregelen om het mensenrechtentekort aan te pakken ontoereikend kunnen zijn en vaak zelfs contraproductieve effecten hebben. Zo zijn maatregelen als afschaffing of verbod van de structuren en praktijken die onrechtvaardigheden en ongelijkheden in stand houden – zoals afschaffing van privé-eigendom bij landhervormingen (Mihyo en Arts) of verbieden van prostitutie (Truong) – op zijn best onvoldoende en lijken het tekort eerder te vergroten. Erkend wordt ook dat op zich zelf veelbelovende strategieën ongewenste bijwerkingen kunnen hebben. Zo kan hervorming van het kiesstelsel gericht op allocatieve rechtvaardigheid de dominantie van eliteminderheden over de machteloze meerderheid of van meerderheden over minderheden verminderen (Salih), maar tegelijkertijd ook tot verstikking van publieke competitie leiden of gevoelens van achterstelling juist bestendigen. Kritische bemoeienis van mensenrechten-NGO's met multinationale ondernemingen of een intergouvernementele organisatie als de Wereldbank kan, vooral bij toepassing van een innovatief middel als stafruif, toegang verschaffen tot informatie en besluitvormingsprocessen, maar met als risico dat een te nauwe band ontstaat tussen actoren die onderscheiden rollen dienen te spelen

(Baehr). Alle strategieën overziend zou men met enig recht kunnen beweren dat de bundel onbedoeld aanleiding geeft tot *mensenrechtenuitbouw*. Aanpak van de diepere oorzaken van het mensenrechtentekort is nodig maar ook utopisch, want dit lijkt een wereldpolitieke revolutie te vergen. Aanpak via bestaande politieke systemen is realistischer, maar deze schiet te kort en kan zelfs verkeerd uitpakken.

De bundel onder redactie van Arts en Mihyo laat op diverse analyiseniveaus – mondiaal, internationaal, binnenslands, individueel – vele facetten van de problematische praktijk van mensenrechten op belangwekkende wijze naar voren komen. Helaas is weinig aandacht besteed aan basisvragen en de formulering van politiek realistische doelstellingen en maatregelen; jammer is dat een evaluerend slothoofdstuk ontbreekt. Tot verdere reflectie en debat stimuleren de artikelen, afzonderlijk en te zamen, zeker. Het boek wordt fraai afgerond met een door Eelke Heemskerk samengestelde, uitvoerige bibliografie van Bas de Gaay Fortman, waaruit diens veelzijdigheid als auteur nadrukkelijk blijkt.

Noot

- 1 Vgl. Charles R. Beitz, 'What human rights mean', in: *Daedalus*, winter 2003, blz. 36-46, alsmede eerder werk van deze auteur.

DR. IR. MENNO R. KAMMINGA is universitair docent bij de sectie Internationale Betrekkingen/Internationale Organisaties van de Rijksuniversiteit Groningen.

Moskous geplande opmars naar wereldheerschappij

MARTIN VAN DEN HEUVEL

Coen van Trigt: *De Koude Oorlog*.
Groningen: Gopher Publishers, 2003; 533 blz.;
18,50 euro; ISBN: 90-5179-059-7

DIT BOEK BEHANDELT DE BUITENLANDSE politiek van de Sovjetunie, een afgesloten periode dus. Rhodesië, Zimbabwe, Nicaragua en Chili, alles komt aan de beurt. Dat wil zeggen, Van Trigt behandelt de Russische opmars in Afrika en Latijns-Amerika. Hij beschrijft wat de doeleinden van Moskou waren: heel Afrika in zijn greep krijgen en daarna Midden- en Zuid-Amerika. Een hoofdstuk heet: 'De Derde Wereldoorlog was al begonnen'; daarin wordt de geplande opmars van Moskou naar de wereldheerschappij beschreven.

Volgens Van Trigt bestond deze Derde Wereldoorlog niet *ondanks* de Westerse ontspanningspolitiek, maar was hij juist een *onvermijdelijk gevolg* van de vreedzame coëxistentie. Ontspanning klinkt mooi, schrijft hij, maar eenzijdig toegeven betekent niet de vrede, maar de oorlog in de hand werken. Kijk maar, zegt hij dan, naar Chamberlains politiek ten opzichte van Hitler (blz. 359). Dit laatste is een van de vele voorbeelden waarin Van Trigt van het ene land en de ene periode naar de andere springt om zijn stellingen te 'bewijzen'.

Van Trigt schrijft: 'Als de Russen het over ontspanning hadden, bedoelden ze dat niemand zich mocht bemoeien met de schending van de mensenrechten in de Sovjetunie en de Russische imperialistische politiek in Afrika.' Kortom, het Westen moest de Sovjetunie harder aanpakken. Maar, constateert hij

dan teleurgesteld, half Europa werd in 1945 door Roosevelt en Churchill aan Stalin uitgeleverd (blz. 361).

Van Trigt is, kortom, de anti-socialist die weet hoe je de Sovjetunie had moeten aanpakken. Maar met het bovenstaande wordt ook duidelijk dat hij vaak flink doorslaat. Roosevelt en vooral Churchill leverden echt niet met plezier Oost-Europa aan Stalin uit. Ze konden niet anders dan de harde werkelijkheid van 1945 aanvaarden.

Van Trigt houdt niet van socialisten. Zo schrijft hij: 'Socialisten hebben de neiging politieke overgangstrategieën van de zonnige kant te bekijken, omdat ze een geringe zelfkennis paren aan een nog kleinere mensenkennis. Dat is het noodlot van mensen die hun plannen op dogma's baseren.' (blz. 275) En vooruit, nog een citaat: 'Bij alle socialisten, of ze nu marxistisch zijn of niet, leeft de heilsverwachting van een utopisch socialisme, zonder sociale en economische conflicten, armoede en leed. Naïveteit en radicaliteit gaan hand in hand met het geloof in een progressieve samenleving met paradijselijke toestanden waarin alle mensen [sic] genivelleerd zullen zijn.' (blz. 378-379)

'Gefrustreerde linksisten', het is een term die Van Trigt graag gebruikt. Maar nogmaals, hij slaat door. Men kan bezwaar hebben tegen de politiek van Willy Brandt. Maar was er echt een alternatief voor het erkennen van de DDR?

Men kan bij bepaalde gelegenheden de ontspanningspolitiek van het Westen tegenover de Sovjetunie onverstandig vinden. Maar men kan ook verdedigen dat de Sovjetunie door de Westerse ontspanningspolitiek zelf vreedzaam ineengestort is. En al weten we dat sommige Russische leiders soms droomden van een hele communistische wereld, ze waren meestal verstandig genoeg om in te zien dat de krachtsverhoudingen in de wereld dat niet toestonden.

Van Trigt bewandelt grote perioden en grote gebieden. Maar zijn uitgangspunten zijn simpel: de dreiging van de communistische boeven versus vele onnozele Westerlingen, die vaak misleid werden door 'gefrustreerde linksisten'. Die laatsten zijn heel vaak journalisten en natuurlijk socialistische politici. Voor Van Trigt zijn de ideeën van Marx, Lenin en Stalin een vast schema waarop de sovjetpolitiek gebaseerd bleef. Dat de politieke omstandigheden steeds veranderden en dat je met de ideologie ook in Moskou vele kanten op kon, wil hij niet geloven, laat staan dat er in West-Europa naast domme nog heel wat verstandige socialisten bestonden.

MARTIN VAN DEN HEUVEL is Oost-Europadeskundige.

Paaien en zaaien zonder oogsten: diplomatie en Noord-Korea

CHRIS DEVILLERS

Pierre Rigoulot: *De schurkenstaat – een geschiedenis van Noord-Korea*.
Amsterdam: Atlas, 2003; 128 blz.; 12,50 euro;
ISBN: 90-450-1149-2

HOE KAN HET MISDADIG REGIME VAN Noord-Korea zolang overleven? 'Dankzij de internationale gemeenschap, met inbegrip van de Europese Unie', stelt de Franse filosoof en communisme-expert Pierre Rigoulot (1944). Zijn boodschap: het regime van Noord-Korea is het misdadigste ter wereld en dankt zijn voortbestaan aan de internationale gemeenschap, vooral de Verenigde Staten en Zuid-Korea. Door zijn boek sluimeren verontwaardiging, schaamte en kritiek over de omgang met Noord-Korea. Rigoulot, hoofdredacteur van de *Cahiers de l'Histoire sociale*, ziet vooral gemiste kansen voor oplossing van het Koreaanse probleem. Hij geeft een onthullende kijk op dit gesloten land.

De auteur beschrijft geschiedenis en achtergronden helder, maar niet zonder oordelen te vellen. De twee miljoen doden door chronische hongersnood wijt hij aan de leiders, die star hun stalinistische koers voortzetten. Rigoulot levert aangrijpende impressies van repressie en heropvoedingskampen. Uitvalswegen om de repressie te overleven zijn de levendige – gedoogde – zwarte markt, het rijkelijk voorhanden Chinese geld en de omkoopbare grenswachten in het noorden: ongeveer 200.000 Noord-Koreanen zijn naar China gevlucht. De Chinese leiders willen echter geen migratiestroom stimuleren zoals de Oost-Duitsers in 1989 aanklopten aan de Hongaarse en Oostenrijkse grens. China beschouwt de Noord-Kore-

anen primair als economische migranten en stuurt velen terug. Een hypocriete houding, aldus Rigoulot, die het betreurt dat het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen (UNHCR, Ruud Lubbers) hierover geen schandaal durft te maken. Geluk bij een ongeluk: door de toegenomen (illegale) grensoverschrijdingen neemt de onwetendheid omtrent de buitenwereld af, één van de hoofdpijlers van de repressie.

Rigoulot presenteert Noord-Korea als ideaaltypische schurkenstaat, *rogue state*, het oorspronkelijk Amerikaanse predikaat voor staten die zich aan internationale regels onttrekken, massavernietigingswapens willen verwerven, terrorisme steunen en de eigen bevolking onderdrukken.¹ Door geldgebrek raakte het regime verwickeld in illegale handel, wapenleveranties, drugssmokkel en steun aan terroristen. De Amerikaanse regering weet hiervan, maar onderneemt niet meer dan het optekenen van deze inkomstenbronnen. De indoctrinatie scheidt onderdanen die zich levenslang opofferen voor hun leider. Via hen pleegt Pyongyang sinds 1987 terroristische activiteiten buitenslands, zoals vliegtuigaanslagen, ontvoeringen en provocaties jegens Zuid-Korea. De ontzaglijke Noord-Koreaanse militaire capaciteit omvat – naar eigen zeggen – nucleaire, chemische en biologische massavernietigingswapens en ballistische raketten die de Amerikaanse west-

kust kunnen bereiken. Pyongyang verhandelde rakettechnologie naar Iran, Syrië, Libië, Jemen en Pakistan.

Rigoulots analyse is overzichtelijk, maar niet zo systematisch als die van Raymond Tanter in zijn *Rogue Regimes: Terrorism and Proliferation* (1998); ook ontbreekt een vergelijking met andere 'schurken'. Wel onderschrijft Rigoulot uitdrukkelijk de Amerikaanse dreigingsperceptie en Noord-Korea's plek op Bush' As van het Kwaad. Niets nieuws, maar toch opmerkelijk dit zo overtuigd van een Europeaan te horen. Ondanks zijn suggestieve toon waagt Rigoulot zich niet aan stellingname over de legitimiteit van een aanval op Noord-Korea. Hij schetst de dreiging wel acuter dan ze is, wanneer hij Pyongyangs *vijandelijke taal* ook rechtstreeks tot Europa gericht ziet. Dit gaat in tegen de heersende (?) Europese zienswijze van de Duitse terrorismedeskundige Harald Müller, die de dreiging voor Europa 'indirect' noemt: als Noord-Korea uit geldnood zou besluiten grootschalige vernietigingswapens te verhandelen aan terroristische eenheden met Europese doelen – wat hij onwaarschijnlijk acht.² Overigens erkent Rigoulot met Müller de afwezigheid van een Noord-Koreaanse *militaire* dreiging voor Europees grondgebied.

Met succes hanteert Pyongyang stevast eenzelfde onderhandelingspatroon, waarbij niet het bereikte

resultaat telt, maar onderhandelen wordt gebruikt als middel om tijd te winnen en klinkende maar ook aarzelende bemoedigingen binnen te halen om de onderhandelingen te vervolgen. 'Dreiging en afsluiting' wisselt men af met 'opening en onderhandelen' teneinde onderhandelingen te laten voortduren. Dit verstevigt de machtspositie van het regime, dat stand houdt bij de gratie van het gepaai van onderhandelingspartners die goedschiks, doch verzeft, vertrouwen daarmee een vruchtbare basis te leggen voor later resultaat. Zo mondden eerdere crises uit in het *Agreed Framework* en het KEDO-consortium.³ Pyongyangs reactie op Zuid-Korea's *Sunshine policy* is van hetzelfde laken een pak. Noord-Korea is gepaaid met 525 miljoen dollar voor toenaadering, maar politieke vooruitgang bleef uit.

De internationale gemeenschap is medeplichtig aan het voortduren van de situatie, want zij trekt geen lessen. In 2001 ontvangt Noord-Korea van alle landen ter wereld zelfs de meeste hulp, voor het overgrote deel notabene van landen die Pyongyang openlijk zijn vijanden noemt. Een verklaring voor deze paradox is de Amerikaanse, Zuid-Koreaanse, Japanse, Chinese, maar vooral ook de Europese strategie. Die is erop gericht Noord-Korea's economische ineenstorting te voorkomen, omdat deze gelijkstaat aan destabilisering van het schiereiland en oorlogsrisico, maar zeker ook aan een financiële afgrond voor Zuid-Korea, dat dan een plotselinge hereniging zou moeten bekostigen. De afweging achter deze strategie is te eenzijdig, omdat die voorbijgaat aan Pyongyangs mensenrechtenschendingen. Het Kwaad overleeft

en Noord-Koreaanse burgers delven het onderspit.

Ook Europa treft dus blaam. Afgezien van Frankrijk en Ierland onderhouden alle EU-lidstaten diplomatieke banden met Noord-Korea. De Europese Commissie ondersteunt Noord-Korea financieel en met levensmiddelen. Rigoulot verwijt de Europese diplomatie eenzijdigheid, blindheid en een gebrek aan voorstellingsvermogen van de explosieve situatie.⁴ Door zich tot het humanitaire vlak te beperken, verzuimt de EU haar morele taak de grofste mensenrechtenschendingen door het regime te voorkomen. De EU bedrijft een éénrichtingsdiplomatie voor zover zij van Pyongyang geen tegenprestaties eist.

Naast Japan hebben nu China en de Verenigde Staten belang bij een vreedzame oplossing van de crisis. China wil een multilaterale oplossing, omdat het vreest dat Japan nucleair gaat als Noord-Korea kernmacht blijft. Ook mag niet worden vergeten dat China inmiddels de Verenigde Staten vervangt als Noord-Korea's grootste aardolieleverancier. Amerika zal niet aansturen op militaire escalatie, omdat het te veel bezig is met Irak en de komende Amerikaanse presidentsverkiezingen. Ruslands pogingen de gemoeieren te sussen zijn niet oprecht, zolang het zijn economische verstrengeling met Noord-Korea niet in de waagschaal legt.

Ten slotte formuleert Rigoulot zijn aanbevelingen, die aansluiten bij Westerse visies die hereniging zonder regime-aanpassing in Pyongyang uitsluiten.

- In de eerste plaats moeten de EU-lidstaten bekrachtiging van diplomatieke erkenning van Noord-Korea laten afhangen van werkelijke ver-

anderingen, zoals opening van concentratiekampen.

- De VN-Veiligheidsraad en het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) moeten voorwaarden opstellen waaronder Noord-Korea het non-proliferatieverdrag zal naleven.

- Zuid-Korea wordt geholpen met een anti-raketschild en een internationaal consortium met het oog op de kosten van hereniging.

- Uiteindelijk moeten de in Zuid-Korea gestationeerde Amerikaanse militairen vertrekken om China geen voorwendsel te geven een hereniging onder Zuid-Koreaanse beschermheerschap te weigeren.

Rigoulot hoopt, kortom, dat gezamenlijke druk van democratische landen – anders dan bij Irak – de tirannie zal doen terugtreden.

Dit boek is wellicht geen doorwrochte analyse van een theoreticus van de internationale betrekkingen, maar deze publikatie moet het vooral hebben van aangrijpende beschrijvingen én de morele verontwaardiging van een filosoof.

Noten

- 1 Raymond Tanter, *Rogue Regimes: Terrorism and Proliferation*, Londen: MacMillan, 1998.
- 2 Harald Müller, 'Terrorism, proliferation: a European threat assessment', in: *Chaillot Papers* Nr. 58, Parijs: Institute for Security Studies, maart 2003.
- 3 *Korean Peninsula Energy Development Organization*.
- 4 Pierre Campguilhem, 'Und keiner gebietet Einhalt', in: *Preussische Allgemeine Zeitung*, 5 juli 2003.

CHRIS DEVILLERS werkt bij het ministerie van Buitenlandse Zaken te Den Haag. Deze bespreking presenteert hij op eigen titel.

Een waardevol document over Nederland als gasland

RENS KNEGT

Aad Correljé, Coby van der Linde, Theo Westerwoudt: *Natural Gas in the Netherlands. From Cooperation to Competition*. Amsterdam: Oranje-Nassau Groep BV, 2003; 240 blz.; 15 euro (excl. verzendkosten); ISBN: 90-5031-084-2

DE GESCHIEDENIS VAN HET AARDGAS IN Nederland is in vele opzichten een boeiend verhaal. Twee recente gebeurtenissen na het verschijnen van het boek van Correljé, Van der Linde en Westerwoudt illustreren dit. In de eerste plaats het voorstel van de Europese Commissie tot afspraken te komen over de wijze waarop in geval van krapte in de gasvoorziening het Nederlands aardgas in EU-verband kan worden ingezet. In de tweede plaats de brief waarmee minister Brinkhorst van Economische Zaken op 15 oktober 2003 aankondigde dat de voorgenomen complete ontmanteling van Gasunie voorlopig geen doorgang vindt. Beide feiten zouden belangrijk materiaal zijn geweest voor de auteurs. Het eerste raakt immers de soevereiniteit van lidstaten over hun natuurlijke hulpbronnen, het tweede lijkt een breuk met het paradigma dat sinds medio jaren '90 het denken over de energievoorziening beheerst: liberalisering. De kracht van het boek van Correljé c.s. ligt in het feit dat de internationale context en het verschuivende politieke en – daarmee samenhangende – institutionele discours het decor vormen van hun geschiedschrijving.

De geschiedenis van het Nederlandse aardgas is nog jong. Het aardgas bij Slochteren werd eind jaren '50 ontdekt en de beroemde nota-De Pous (de minister van Economische Zaken, die het 'gasgebouw' oprichtte) dateert van 1962. Er is dus heel veel, betrekkelijk

recent, primair bronnenmateriaal. Het boek heeft dan ook een uitgebreide literatuurlijst. De auteurs, allen verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP), hebben dat omvangrijke materiaal geordend tegen de achtergrond van institutionele, technologische en economische factoren in een internationale context. Dat, gevoegd bij een fasering van het aardgasverhaal in drie perioden, maakt het boek tot een historisch waardevol document. De auteurs hebben het aangedurfd hun boek te publiceren op een moment dat er grote veranderingen gaande zijn, waarvan de uitkomst nog onduidelijk is. De eerste alinea van deze recensie verwijst daarnaar. Het maakt een tweede, herziene druk over enige jaren onvermijdelijk.

Internationale context. Vanaf de eerste pagina's is dit boek doordrongen van de internationale aspecten van het Nederlandse aardgas en van de institutionele vormgeving die voor winning, transport en handel ('het gasgebouw') is gekozen. Zo is de keuze Shell en Esso vanaf het begin in de *driver's seat* te zetten bij productie, transport en handel ingegeven door internationale-politieke overwegingen. Beide *multinationals* waren in die tijd (rond 1960) immers ook met de sjeiks in het Midden-Oosten in onderhandelingen verwickeld over de winning van ruwe olie. Die sjeiks moesten op afstand worden gehouden; daarom mocht in Nederland niet het prece-

dent worden geschapen dat de staat al te zichtbaar de eerste viool speelde. Zo ontstond een ingewikkelde constructie, met de Nederlandse Aardolie Mij (NAM) als producent, een maatschap waar de rekening werd opgemaakt tussen de staat en de oliemaatschappijen, en met de Gasunie voor transport en handel. Een *public private partnership* lang voordat het begrip werd uitgevonden.

Ook andere internationale invloeden passeren systematisch de revue. De politieke overwegingen bij de export van aardgas (het beruchte contract-op-een-koopje voor Italië), de diepgaande gevolgen van de beide oliecrises voor de vraag in welke sectoren het gas werd ingezet en tegen welke prijs, de rol van de Europese Commissie, in het bijzonder in het debat over de liberalisering, het *European Energy Charter* (Europees Energiehandvest, ook wel aangeduid als 'plan-Lubbers') en het bij uitstek internationale klimaatprobleem. Ook het transport van gas uit Noorwegen naar België en Duitsland komt aan de orde, maar niet het feit dat Nederland hierbij mede buitenspel kwam te staan door onze moeilijke procedures op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening. Jammer is dat er (te) weinig wordt gezegd over de achtergrond van de oprichting van het Internationaal Energie Agentschap (IEA) in Parijs. Maar de echte omissie is het ontbreken van het jarenlange geschil tussen Nederland en Duitsland over de

zogenaamde *common area* in de monding van de Eems. Nog in de jaren '90 is eindeloos gehakketakt over te veel geleverde kubieke meters aan Duitsland en tegen welke prijs deze zouden worden teruggeleverd. Iets voor de tweede druk.

Het Nederlandse energiecircuit stond lang bekend als in zichzelf gekeerd en nationalistisch. Het directoraat-generaal voor Energie op het ministerie van Economische Zaken (DGE) had de naam betrekkelijk los te opereren van de rest van het departement en het werd verweten bepaald geen warme gevoelens te hebben bij veel onderdelen van het Europees energiebeleid. Dat beeld wordt door Correljé, Van der Linde en Westerwoudt stilzwijgend enigszins genuanceerd. Het DGE is een belangrijke speler geweest in veel internationale debatten. Een groot deel van de behoudende opstelling in Europa ten aanzien van de liberalisering wordt verklaard uit het door de schrijvers uiteengezette succes van het institutioneel arrangement, genaamd 'gasgebouw'. De in het boek opgenomen interviews met de voormalige directeuren-generaal Verberg, Dessens en Van Hulst geven daar aanwijzingen voor. Overigens vind ik de interviews met deze topambtenaren verder erg vlak: te veel bekende *statements*, te weinig nieuwe gezichtspunten op basis van voortschrijdend inzicht of op basis van de bekende wijsheid achteraf.

De gevolgen van de liberalisering. Het 'gasgebouw', dat in 1962 werd geïnstalleerd, is een succes geworden. De auteurs beschrijven de wijze waarop de productie op gang kwam, vooral ook de ontwikkeling van de kleine velden, de gevolgde marketingstrategie, de revenuen voor en de negatieve effecten (*Dutch disease*) op de Nederlandse economie. Dit is het sterkste deel van het boek. Het verschaft een goed inzicht in de manier waarop politieke beslissingen en economi-

sche overwegingen het Nederlands aardgasbeleid tot een succes maakten.

Dat 'gasgebouw' was onomstreden in de eerste twee perioden die de auteurs hanteren: vanaf het begin tot de eerste oliecrisis en vervolgens van 1973 tot omstreeks 1990. Vanaf 1990 wordt de druk op de institutionele structuur – oftewel het gasgebouw – geleidelijk opgevoerd onder druk van het nieuwe paradigma: liberalisering op zoveel mogelijk markten en dus ook op de energiemarkt. Dat werd de boodschap van de Europese Commissie en in iets mindere mate van het IEA. De auteurs weten dank zij talrijke bronnen veel van de periode 1990 tot heden. Zelf waren ze echter niet in de vergaderkamers van Brussel, Parijs en Den Haag. In hun boek lijkt het dank zij de helikopterblik een zakelijke discussie met een onvermijdelijke uitkomst. De werkelijkheid was rauwer, zowel in het College van Gedelegeerden van de Gasunie als in de interne disputen op het ministerie. Dat de auteurs dat missen is uiteindelijk niet erg, gelet op het doel van deze geschiedschrijving. De direct betrokkene krijgt af en toe de neiging wat meer kleur aan te brengen.

Toch zit in het laatste deel van het boek de achilleshiel. Dat betreft de analyse van de gevolgen van de liberalisering voor de gasvoorziening. Op dit punt is het boek veel minder strak gestructureerd dan in de voorafgaande pagina's. Het verhaal over de achtergrond van de liberalisering van de energiemarkten – in essentie niets anders dan vrije keuze voor iedere afnemer en concurrentie tussen producenten en tussen leveranciers - begint in hoofdstuk 5, maar de logica wordt onderbroken in hoofdstuk 6 onder de titel 'Hollanders, Count your blessings'. In dat hoofdstuk wordt teruggegrepen naar veel gebeurtenissen en discussies in de eerste twee onderscheiden perioden, zoals het apart zetten van de overheidsinkom-

sten uit aardgas voor specifieke doelen, en worden de zegeningen van het 'gasgebouw' en kleine-veldenbeleid nog eens herhaald. Verbrokkeling dus en vooral een onderbreking van de logische analyse van de gevolgen van de liberalisering. Misschien moeten in de tweede druk de hoofdstukken 5 en 6 van plaats ruilen.

Hoofdstuk 5 wordt verlevendigd met een interessante analyse van de bekende energie-analist professor Peter Odell. Hij waarschuwt indringend voor de gevolgen van liberalisering in deze zeer kapitaalintensieve, leidinggebonden sector. Als er onvoldoende zicht bestaat voor producenten en transporteurs op langetermijnafzetcontracten, dan komen de investeringen in gevaar. Met negatieve gevolgen voor de voorzieningszekerheid voor de afnemers. Afnemers en producenten/transporteurs hebben een gemeenschappelijk belang, te vatten in de woorden: *security of supply and demand*. Deze woorden doen geen recht aan de analyse van Odell; daarvoor biedt een recensie de mogelijkheid niet. Waar het om gaat is dat Odell nu, in 2003, aangeeft waarom er in Europa altijd weerstand is geweest en zal blijven tegen liberalisering van de gasmarkt. Dat dit bij de producenten nog sterker is, als gevolg van mogelijke gevolgen voor de aardgasinkomsten, staat buiten kijf.

In hoofdstuk 7 proberen de auteurs hun eigen analyse te geven over de gevolgen van de liberalisering. Die is bijna even pessimistisch – maar minder scherp – als die van Odell. Ook komt – naast de nieuwe en eerste (!) gaswet – de door de toenmalige minister Jorritsma in 2002 aangekondigde totale afbraak van het 'gasgebouw' aan de orde. Daar zijn de auteurs weer op hun best. In de ogen van de minister was de ontmanteling van de Gasunie noodzakelijk om recht te doen aan het paradigma – of liever: aan haar ideologie – van liberalisering. Dat bij de Gasunie transport en handel

gescheiden moeten worden, is niet omstreden, maar de mogelijke consequenties voor het beleid met betrekking tot de kleine velden lijken door de minister en haar ambtenaren te zijn onderschat. Dat brengen Correljé c.s. haarscherp aan het licht. Er ging in oktober jl. dan ook een zucht van verlichting door energieland toen haar opvolger Brinkhorst aankondigde de ontmanteling van de Gasunie voorlopig aan te houden.

Conclusie. Dit boek is van groot belang voor actuele beleidsdiscussies. Vele bestuurders en directies in de energiesector zal bij lezing de

ogen worden geopend over de zorgvuldigheid waarmee de 'controlled' gasmarkt in Nederland is neergezet en welke voordelen deze heeft gebracht. Afbraak of wijziging daarvan met onvoldoende doordachte gevolgen is een gevaarlijke weg. De discussie over liberalisering verdient het daarom zeer genuanceerd te worden gevoerd. De auteurs leveren een goede bijdrage; ze zijn erin geslaagd de historie voortreffelijk in kaart te brengen tegen de achtergrond van de wisselwerking tussen technologie, instituties en economie. Dat is een grote verdienste. De hier gemaakte kritische kanttekeningen

doen aan deze conclusie weinig af. Gelet op de snelle ontwikkelingen en de noodzaak de analyse over gevolgen van de liberalisering scherper te krijgen, kijk ik uit naar een herziene tweede druk.

RENS KNEGT is sinds 1989 werkzaam in de energiesector. Eerst als plv. directeur-generaal van Energie bij het ministerie van Economische Zaken, later als organisatie-adviseur en directeur Business to Business bij Eneco Energie.

Charles C. Pentland (red.): Bridges to Peace. Ten Years of Conflict Management in Bosnia.

Kingston, Ontario (Can.): Centre for International Relations, Queen's University, 2003 (tel. 613-533-2381); A Special Issue of the Queen's Quarterly; 251 blz.; € 15
ISSN 0033-6041

Dit themanummer bevat negen essays van Balkanexperts verbonden aan militaire en wetenschappelijke instellingen in Canada, Groot-Brittannië, Australië, Duitsland en de Verenigde Staten. Zij belichten de pogingen tot vredeshandhaving in Bosnië in de periode 1990-2002. Het voorwoord is van de Nederlandse ambassadeur in Canada, Jacques van Hellenberg Hubar. Als contrast en ter vergelijking is er ook een artikel over de operaties van de door Australië geleide succesvolle vredesmissie (INTERFET) in Oost-Timor. In aparte artikelen wordt de zoektocht van de EU naar een eigen rol en de rol van Duitsland, Canada ('Unspent Currency') en de Verenigde Staten in het conflict geanalyseerd. Men treft ook een artikel aan van Louis Delvoie (Queen's University), getiteld 'Through Islamic and Other Prisms: Turkey and the Bos-

nia Conflict', waarin hij de optiek van het westen en die van de moslimwereld tegenover elkaar zet. Het westen zag de desintegratie van Joegoslavië en het daaruit voortvloeiend conflict in Bosnië als een nieuwe en ernstige bedreiging van de vrede en de stabiliteit in Europa. Ze genereerde wijdverspreide angst voor grote aantallen vluchtelingen en voor het overslaan van het conflict naar naburige landen. In grote delen van de moslimwereld werd het conflict daarentegen gezien als een aanval (en niet de eerste) op de moslims van de kant van de niet-moslims, in dit geval de christelijke Serven en Kroaten. De gebeurtenissen in de Balkan brachten vooral Turkije, met zijn seculiere, kemalistische erfenis en zijn lidmaatschap van de NAVO aan de ene kant, en zijn moslimbevolking en zijn histo-

rische banden met de Balkan aan de andere kant, in een ernstig dilemma. Delvoie vraagt zich tot slot af of de houding van Turkije in het conflict-Bosnië, die niet altijd door de Europese Unie werd geapprecieerd, de kans op een lidmaatschap van de Unie ernstig in gevaar heeft gebracht. Een duidelijk antwoord kan zijns inziens niet worden gegeven. Het hangt ervan af of men van mening is dat verdere Turkse integratie in de EU 'the social and political selfidentification' aan beide kanten ernstig aantast, of dat men Turkije beschouwt als een 'security insulator between itself and the Middle East' en dat men alles moet doen om te vermijden dat Turkije opschuift in de richting van 'a short-circuit between the security dynamics of the Middle East and those of the Balkans' (blz. 249). (F.v.d.B.)

S I G N A L E M E N T E N

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg, die ook alle bijdragen aan deze aflevering verzorgde (F.v.d.B.).

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

Sunil Bastian & Robin Luckham (red.): *Can Democracy Be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict-Torn Societies.*

Londen/New York: Zed Books Ltd, 2003; xvi + 336 blz.; 30,30 euro
ISBN 1-84277-151-5

In deze studie wordt getracht antwoord te geven op de vraag of het mogelijk is democratie vorm te geven: 'can democracy be designed or redesigned'. Kan men, met andere woorden, nagaan welke instellingen geschikt zijn, en in welk soort samenleving, om te kunnen voldoen aan die en die eisen. Dit geschiedt aan de hand van *case studies* van de politieke ontwikkeling in zes landen: Zuid-Afrika en Oeganda (landen waar sprake was van overgang van een oorlogssituatie naar vrede en van een niet-democratische naar een democratische structuur); Bosnië-Herzegovina (waar een soort vrede van buitenaf werd opgelegd, maar waar men niet kan spreken van een werkelijke democratie en waar het onderliggend conflict eerder bevroren is dan opgelost); Sri Lanka (waar men begonnen is aan het onderhandelingsproces teneinde het bestaande conflict op te lossen); en Ghana en Fiji (die een tijd van militair bewind en kortstondige perioden van politiek geweld hebben meegemaakt, maar waar een gewapend conflict is vermeden). De auteurs (afkomstig van wetenschappelijke instellingen in bovengenoemde landen en in Groot-Britannië, Duitsland en de Verenigde Staten) werd gevraagd naar analyses op drie niveaus. Ze moesten nagaan hoe in de landen waar ze hun onderzoek verrichtten, algemene principes van democratisch bestuur, alsmede de wens conflicten te voorkomen, in de nationale context werden vertaald in bepaalde institutionele keuzen; ze moesten een omschrijving geven van de structuur

van de nieuw ontworpen of herziene democratische instellingen en van de manier waarop ze in de praktijk functioneerden; ze moesten de invloed evalueren van de doorgevoerde hervormingen. Ten slotte werd hun gevraagd de hervormingen in de bredere historische context van de zich wijzigende 'mondiale politieke economie' te plaatsen. In een slothoofdstuk wordt een aantal bevindingen geformuleerd. Het antwoord op de vraag 'which institutions are suitable for which types of society (...) to meet what type of demands' blijkt moeilijk te geven. De werkelijkheid is daarvoor te gecompliceerd en de landen zijn onderling te verschillend. Aanbevolen wordt te streven naar een 'continuous institutional innovation', die aan een democratische ontwikkeling is gerelateerd. Bij een dergelijke benadering vermijdt men een teleurstellende zoektocht naar recepten die in alle situaties toepasbaar zouden zijn. (F.v.d.B.)

Een Europees Veiligheidsconcept voor de 21e eeuw. Woord vooraf door Rik Coolsaet en Sven Biscop, directeur, resp. senior researcher Departement Veiligheid & Global Governance van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen. Tevens Engelstalige versie: A Security Concept for the 21st Century.

Brussel: Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (IRRI-KIIB), 2003; beide versies 20 blz. (tel. 00-32-(0)2223.41.14; e-mail info@irri.kiib.be; website: www.irri-kiib.be)

In deze Belgische bijdrage aan de gedachtenvorming in de Europese Unie over een Europees veiligheidsbeleid worden de contouren geschetst van een Europees 'veiligheidsconcept' – 'essentieel instrument voor de beleidsvoering'. In 46 heldere paragrafen komen de Euro-

pese veiligheidsprincipes aan de orde waarop zo'n concept gebaseerd dient te zijn, de uitdagingen waarvoor Europa zich gesteld ziet, de partnerschappen waarnaar gestreefd dient te worden, alsmede de 'directe Europese omgeving' waarbinnen het beleid geconcipeerd zou moeten worden. Wat dit laatste betreft passeert een aantal landen de revue. Zo wordt Rusland een 'strategische partner' en Turkije een 'vitale partner' voor de EU genoemd, zo stellen Oekraïne, Moldavië en Wit-Rusland 'specifieke uitdagingen aan Europa's Nabuurschapsbeleid' en vormt de 'consolidatie van de stabiliteit op de Balkan en de progressieve integratie van de regio in de Europese Unie een inherent onderdeel' van dat beleid. Wat de problematiek op mondiaal niveau betreft (prolifera-tie, militarisering, terrorisme, geïmplodeerde staten en burgeroorlogen, regio's van voortdurende spanningen) wordt nagegaan wat de consequenties daarvan kunnen zijn voor een Europees beleid en welke strategische partnerschappen voor de hand liggen (nauwe samenwerking met de VN, strategische partnerschappen met grote mogendheden, een 'evenwichtig transatlantisch partnerschap' met een grotere militaire taak voor Europa in samenwerking met de NAVO. De Europese Unie dient verder haar rol als anker van de OVSE 'ten volle te spelen, door met één stem te spreken'. In de paragrafen over de 'Nodige Middelen en Instrumenten' treft men onder meer het advies aan te streven naar integratie van de strijdkrachten en nauwere samenwerking 'tijdens de hele cyclus van defensie-aankopen'. (Blijkens het voorwoord is deze 'strategische reflectie' namens het KIIB geconcipeerd op verzoek van het Belgisch ministerie van Buitenlandse Zaken.) (F.v.d.B.)

Ingrid D'Hooghe

analyses the current state of affairs in Chinese-American relations. Over the past two years, these relations have undoubtedly improved, but the observation of this cooperation does not mean to say that the countries are no longer strategic competitors. Mutual distrust and different and often clashing strategic interests still underlie the relationship. Three issues are dominating the bilateral agenda: Taiwan, the North-Korean nuclear programme and trade affairs. For the moment, various mutual interests ensure a fairly constructive co-operation on these issues, but looking at Chinese and American long-term interests and ambitions with regard to influence in the Asian region one can easily detect many potential conflicts just below the surface.

Peter Volten

analyses conditions for legitimisation of imperial rule, reflecting on historical cases and the fate of the Soviet Empire. Longlasting empires of a *Pax Romana* quality were not based on mere power, but also on legitimate rule. The current American administration appears to apply its hegemonic power in an imperial fashion, in particular as regards the attempts to establish freedom and democracy by forceful means, if it is deemed necessary to do so. Moreover, the American tendency to see its liberal democracy as an exceptional example provides a firm ground for legitimisation at home for unilateral action. This conviction goes well beyond the current administration and is much more widespread. Strong individualism in the American domestic political culture is also expressed in the general conduct of foreign policy of the sovereign state, and 'rational choice' Realism is reflected in traditional, 'mainstream' academic thinking on International Relations. Outside the United States, however, this legitimacy of imperial behaviour is lacking, also among the allies in Europe. Security policy is defined in a comprehensive way rather than limited to defence matters of the classical state. European experience with integration and 'governance' by a multiplicity of actors have led to inclusive rather than exclusive relationships and to a political culture that may even serve as a model for peaceful change in the age of globalisation. Without international legitimisation, the United States seems to compose a requiem accompanying the entombment of *Pax Americana*.

Paul Aarts

deals with the thesis that the 'special relationship' between the United States and Saudi Arabia is on the verge of breaking down. The author argues that – although relations have been deteriorating since 9/11 – we are *not* heading for a divorce. There is still much that binds the two regimes, mainly through the persistent logic of energy and security. The Iraq war did not funda-

mentally change the picture and neither side seems able to locate a meaningful alternative to the other (although speculations abound). It is wishful thinking that post-Saddam Iraq will reduce the Saudi role in the world oil market and thus will supplant the Saudi Kingdom in terms of US favour. The author also deals with the related thesis of 'the coming fall of the House of Saud'. Here, again, there is more in it than meets the eye. The regime in Riyadh shows more resilience than is often asserted.

Kristoffel Lieten

analyses the basic ingredients of the foreign policy of India as it has evolved over the last half century since Independence. That policy was hostage to various unresolved border disputes with its most important neighbours (Pakistan and China) and to the division of the world under the impact of the Cold War. The author compares the divisions in those days with the dramatic changes that have taken place in the most recent period, with the end of the Cold War and with the new international struggle against terrorism. Particularly the year 2003 has been characterised by a remarkable realignment *vis à vis* China, Israel and currently with Pakistan as well. The author ascribes this to India's strategy of depoliticising foreign policy and of focussing on the benefits to be derived from international trade, including trade with old enemies.

Dick A. Leurdijk

elaborates on UN Secretary-General Kofi Annan's address of 23 September 2003 to the UN General Assembly in which he calls for drastic reforms of the UN system. Going beyond earlier calls for adjustment and change, which usually went no further than institutional proposals, this time Kofi Annan addressed the basis of the use of force in international relations, which centres around the right of self-defence. He did so in the context of the attack on Iraq, which was not authorised by the UN Security Council. The Bush government had legitimised operation 'Iraqi Freedom' as a pre-emptive attack within the framework of the implementation of the right of self-defence. In his September General Assembly address, Annan made clear that the application of this doctrine undermines the fundamentals of the UN Charter, as laid down in Article 51. 'Now we must decide whether it is possible to continue on the basis agreed in 1945, or whether radical changes are needed' – so Annan concludes his address. He clearly opts for the latter, given his

decision to establish a High-Level Panel, with the task, among others, to recommend ways of strengthening the UN, through reform of its institutions and processes.

Nico van Niekerk

deals with the current state of affairs in Bolivia. Since 1985 the World Bank and other donors have applauded Bolivia for being a 'good reformer' and for its commitment to democracy. The bloody uprising of October 2003, forcing the president to resign, made it clear that the situation has drastically changed. The mass protests against a five billion dollar gas export plan can be seen as an expression of deep-seated frustrations amongst the population. This is especially noticeable among the urban poor and Bolivians of indigenous descent. Progress made in social development has not been accompanied by improvements in the economic situation of the poor, and in most of the rural areas poverty is still widespread. General discontent has caused a revival of indigenous movements and has led to radicalisation of the opposition. The North Americans are following the latest developments with suspicion. The eradication of the acultivation in the War on Drugs, sponsored by Washington, has been successful but at the same time has made many Bolivians even poorer. It has brought about the political rise of the leader of the coca-farmers union, Evo Morales, whose political party became a

close second in the 2002 elections. The United States fear that the growth of the radical opposition will jeopardise the achievements of their anti-drug policy in Bolivia. The new president Mesa faces the almost impossible task of satisfying growing popular pressure, while simultaneously not deterring foreign investors. The darkest scenario would be the withdrawal of foreign investors from the gas project because of growing political instability, thereby depriving Bolivia of probably its only chance to overcome the current economic crisis.

Remmert Westerneng

advocates a stronger involvement of Dutch parliament in authorising overseas deployment of Dutch military units in peace missions. Within the Netherlands constitutional framework the government is responsible for sending troops abroad. Parliament needs to be informed before military units are actually deployed. The author argues that the parliamentary share in responsibility for decision making has to be strengthened. Dutch missions without an explicit mandate by the UN Security Council have to be legitimised by a formal parliamentary say in the matter. In particular, Dutch participation in collective defence (NATO, WEU) against terrorism and weapons of mass destruction also needs to be dependent on parliamentary consent.

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.

Agenda

Activiteit Understanding Decision-Making in the European Union: Principles, Procedures, Practice (conferentie)
Plaats Vrouweplein 22 Maastricht
Organisator European Institute of Public Administration (EIPA)
Kosten 695,= euro
Datum 19-20 feb
Aanmelding Mw Araceli Barragán (tel. 043-3296325; email: a.barragan@eipa-nl.com)

Decentralisation, Economic Development and the Management of Diversity in EU Context Activiteit

(seminar)
 Escola d'Administració Pública, Barcelona
 European Institute of Public Administration (EIPA) i.s.m.
 European Centre of the Regions (ECR)
Kosten 600,= euro
Datum 4-5 maart
Aanmelding Mw Caroline Layous (email: c.layous@eipa-ecr.com)

Activiteit From Peace to Justice: the Role of international law, negotiations and international development (seminar)
Plaats Vredespaleis, Den Haag
Organisator The Hague Academic Coalition, een samenwerkingsverband tussen het Institute of Social Studies (ISS), het Grotius Centre for International Legal Studies, het T.M.C. Asser Instituut, Instituut Clingendael en de Carnegie Foundation
Kosten onbekend
Datum 25-27 maart
Aanmelding ISS (tel. 070-4260460; email: promotions@iss.nl)